

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE MIGRACIONES Y LA SOCIEDAD CIVIL EN AMÉRICA LATINA

Los casos de Ecuador, Uruguay y Venezuela



**LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE MIGRACIONES
Y LA SOCIEDAD CIVIL EN AMÉRICA LATINA**

Los casos de Ecuador, Uruguay y Venezuela

Coordinador General y Editor

Leonir Mario Chiarello CS

2020

Scalabrini International Migration Network (SIMN)

New York

La Red Internacional de Migración Scalabriní (SIMN, por sus siglas en inglés) es una organización sin fines lucrativos fundada en 2007 para promover la dignidad y los derechos de los migrantes, refugiados, marinos, itinerantes y toda persona en movilidad a nivel internacional. La presente publicación está constituida por tres estudios en torno a la definición e implementación de las políticas públicas y el rol de la sociedad civil en tres países de América del Sur: Ecuador, Uruguay y Venezuela.

Las opiniones expresadas en este libro son las de los autores y no reflejan necesariamente las opiniones del Scalabriní International Migration Network (SIMN).

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE MIGRACIONES Y LA SOCIEDAD CIVIL EN AMÉRICA LATINA

Los casos de Ecuador, Uruguay y Venezuela

Primera Edición

Copyright © 2020 by

Scalabriní International Migration Network Inc.

307 East 60th Street

New York, NY 10022

Tel. +1 (212) 913-0207

Email: contact@simn-global.org

Todos los derechos están reservados.

Publicado por: Scalabriní International Migration Network (SIMN).

Editor y coordinador general: Leonir Mario Chiarello CS.

Investigadores: Adela Pellegrino, Adriana Braz Montenegro, Ana Santestevan, Anitza Freitez Landaeta, Beatriz Borges, Beatriz Diconca, Genny Zúñiga, Laura Calvelo, Lelio Mármora, Martín Koolhaas.

Introducción: Sidnei Marco Dornelas CS.

Revisión de texto: Liliana Varela.

Diagramación: Josué Bustillo.

ISBN- 978-0-9960560-3-8

Índice

Agradecimientos.....	i
Introducción.....	iii
Dinámicas migratorias.....	iv
Políticas públicas y programas sobre migraciones.....	v
Actuación de la sociedad civil en las políticas públicas y propuestas de participación ciudadana.....	vii
Propuestas de espacios e instrumentos de participación ciudadana en la definición e implementación de políticas públicas sobre migraciones.....	ix
Consideraciones finales.....	x
Capítulo I - Las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en América Latina - El caso de Ecuador.....	
Siglas y acrónimos.....	2
Introducción.....	6
Primera parte - Panorama de las tendencias de la migración internacional en Ecuador.....	
1. Características históricas de la migración internacional en Ecuador.....	8
2. La inmigración internacional en Ecuador entre 1980 y 2010.....	10
3. La emigración internacional en Ecuador entre 1980 y 2010.....	23
4. La inmigración actual: 2011-2019.....	32
5. La emigración actual: 2011-2019.....	44
Conclusiones.....	47
Bibliografía.....	49
Anexo estadístico.....	51

Segunda parte - Análisis de la gestión migratoria en Ecuador, a través de su legislación y programas institucionales.....	57
1. Marco jurídico nacional: evolución, acuerdos internacionales y desafíos.....	58
1.1. De la apertura al control: evolución de las políticas migratorias entre 1886 y 1971.....	59
1.2. “Ecuador para los ecuatorianos”: 1971-2001.....	61
1.3. La gran emigración y el “despertar” del Estados Ecuatoriano: 2001-2007.....	66
1.4. La “ciudadanía universal” reconocida por la nueva Constitución: la política migratoria desde 2007 a la actualidad.....	73
2. Marco institucional.....	77
2.1. Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.....	77
2.2. Ministerio de Gobierno (anterior Ministerio del Interior).....	85
2.3. Comité Interinstitucional.....	88
2.4. Ministerio de Trabajo.....	89
2.5. Defensoría del Pueblo.....	89
2.6. Corte Constitucional.....	90
3. Programas de migraciones a nivel nacional e internacional.....	92
3.1. Programas y acuerdos sobre inmigración.....	92
3.2. Programas y acuerdos sobre trata y tráfico de personas.....	100
3.3. Programas y acuerdos sobre refugio.....	102
3.4. Emigración y retorno.....	106
A modo de conclusión.....	120
Bibliografía.....	123
Prensa.....	125
Normas, Planes y Agendas.....	126

Tercera parte - La participación de la sociedad civil en las políticas públicas y programas sobre migraciones.....	129
1. Relación entre Estado, sociedad civil y migraciones.....	130
2. Vinculación de las organizaciones de la sociedad civil con el fenómeno de las migraciones.....	143
2.1. Organizaciones de base.....	143
2.1.1. Corporación Ecuatoriana de Movilidad Humana.....	144
2.1.2. Asociación de Migrantes Profesionales en Retorno Productivo Quito Generación.....	144
2.1.3. Coordinadora Nacional del Migrante.....	146
2.1.4. Asociación Rumiñahui Hispano-Ecuatoriana.....	147
2.1.5. Promotoras Comunitarias Refugiadas en Quito.....	148
2.1.6. Asociación Civil Venezuela en Ecuador.....	149
2.1.7. Fundación de Venezolanos en el Exterior.....	149
2.2. Organizaciones no gubernamentales.....	150
2.2.1. Organización Judía Global.....	151
2.2.2. Servicio Jesuita a Refugiados en Ecuador.....	153
2.2.3. Consejo Noruego para Refugiados.....	154
2.2.4. Save the Children.....	156
2.2.5. Asylum Access Ecuador.....	158
2.2.6. Fundación Alas de Colibrí.....	160
2.2.7. Fundación Esperanza.....	161
2.2.8. Fundación Terre des Hommes.....	161
2.2.8. Fundación Nuestros Jóvenes.....	162

2.2.9. Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo.....	164
2.3. Organizaciones de intermediación.....	165
2.3.1. Pastoral Social Cáritas.....	166
2.3.2. Congregación de las Hermanas Misioneras de San Carlos, Scalabrinianas.....	167
2.3.3. Congregación de los Misioneros de San Carlos, Scalabrinianos.....	170
2.3.4. Red Clamor Ecuador.....	171
2.3.5. Coalición por las Migraciones y el Refugio.....	171
2.3.6. Observatorio Latinoamericano sobre Trata y Tráfico de Personas.....	173
2.3.7. Red Antitrata de Quito.....	174
2.4. Centros de estudios sobre migraciones.....	174
2.4.1. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.....	175
2.4.2. Universidad Andina Simón Bolívar.....	177
2.4.3. Universidad San Francisco de Quito.....	178
Conclusiones.....	180
Cuarta parte - Propuestas de espacios e instrumentos de participación ciudadana en la definición e implementación de políticas públicas sobre migraciones en Ecuador.....	182
1. Propuestas de fortalecimiento de información objetiva, oportuna, confiable y pertinente sobre el fenómeno migratorio.....	182
2. Propuestas de sensibilización del conjunto de la sociedad sobre el impacto positivo de las migraciones y respeto a los derechos humanos de los migrantes.....	184
3. Propuestas de espacios de participación ciudadana en el diseño, definición, implementación y monitoreo de las políticas públicas sobre migraciones, incluyendo inmigración, refugio y emigración.....	186
4. Propuestas de fortalecimiento interinstitucional entre las organizaciones de la sociedad civil, organismos de gobierno y organismos internacionales.....	187

Anexo 1: Entrevistas.....	188
Bibliografía.....	191
Capítulo II - Las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en América Latina - El caso de Uruguay.....	198
Siglas y acrónimos.....	199
Introducción.....	202
Primera parte - Análisis general de la dinámica migratoria de Uruguay.....	204
1. Dinámica demográfica en Uruguay.....	204
2. Inmigración.....	207
2.1. Características generales de la inmigración antes de 1950.....	207
2.1.1. La etapa colonial.....	207
2.1.2. La República.....	208
2.1.3. Los años sin registros.....	210
2.2. Características generales de la inmigración entre 1950 y la actualidad.....	212
2.2.1. Perfil demográfico de los inmigrantes.....	220
2.2.2. Nivel educativo.....	224
2.2.3. Actividad laboral.....	227
3. Emigración.....	228
3.1. Breve repaso histórico.....	228
3.2. Evolución de la emigración desde 1990 a la actualidad.....	230
3.3. Países de destino de los emigrantes.....	232
3.4. Perfil socio-demográfico de los emigrantes.....	237
3.4.1. Sexo y edad.....	237
3.4.2. Nivel educativo.....	239

4. Refugio (hacia Uruguay y desde Uruguay).....	241
5. Migración irregular.....	242
6. Remesas.....	244
7. Migración interna.....	245
Segunda parte - Políticas públicas y programas sobre migraciones en Uruguay.....	250
1. Evolución de las políticas públicas migratorias.....	250
2. Marco jurídico nacional y su relación con los marcos jurídicos internacionales.....	253
2.1. Principios consagrados en la Constitución de la República.....	253
2.2. Normativa migratoria de Uruguay.....	256
2.2.1. Ley de Migración N° 18.250 de 6 de enero de 2008.....	257
2.2.2. Reglamentación de la Ley de Migración (Decreto N° 394/009 y 356/018).....	259
Decreto N° 394/009 de 2 de setiembre de 2009.....	259
Decreto N° 356/018 de 29 de octubre de 2018.....	261
2.2.3. Ley sobre Refugio N° 18.076 de 19 de diciembre de 2006.....	263
2.2.4. Ley N° 19.254 de 28 de agosto de 2014 sobre residencia permanente para nacionales del MERCOSUR y familiares de uruguayos.....	264
2.2.5. Ley N° 19.643 de 20 de julio de 2018 sobre Prevención y Combate a la Trata y Explotación de Personas.....	266
2.2.6. Normas de seguridad social vinculadas a temas migratorios.....	268
2.3. Vinculación con los Instrumentos Internacionales en materia migratoria.....	270
2.3.1. Pactos y Convenciones Internacionales:.....	271
2.3.2. Cumbres y Conferencias Internacionales:.....	271
2.3.3. Pactos y Declaraciones Regionales:.....	272
2.3.4. Principios fundamentales contenidos en los Pactos y Declaraciones Internacionales y Regionales.....	272

2.3.5. Instrumentos de la OIT vinculados a trabajadores migrantes.....	274
2.4. Acuerdos bilaterales y regionales.....	276
2.4.1. Acuerdos bilaterales.....	276
2.4.2. Acuerdos regionales.....	279
a) Acuerdos suscritos en el ámbito del MERCOSUR.....	279
b) El tema migratorio en el ámbito de la UNASUR.....	284
2.5. Conferencia Sudamericana de Migraciones.....	285
3. Marco institucional.....	286
3.1. Funciones de las principales instituciones que trabajan el tema migratorio en el Poder Ejecutivo.....	287
3.1.1. Ministerio del Interior.....	287
3.1.2. Ministerio de Relaciones Exteriores.....	289
3.1.3. Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social.....	291
3.1.4. Oficina de Planeamiento y Presupuesto-Comisión Sectorial de Población.....	293
3.1.5. Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).....	294
3.1.6. Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de la República.....	295
3.2. Formas de coordinación interinstitucional: Junta Nacional de Migración.....	297
3.3. Otras instancias gubernamentales.....	301
3.3.1. Parlamento Nacional.....	301
3.3.2. Institución Nacional de Derechos Humanos.....	302
3.3.3. Refugiados (Comisión Nacional de Refugiados).....	303
4. Programas gubernamentales sobre inmigración, emigración y refugio.....	303
5. Programas de los Organismos Internacionales sobre inmigración, emigración y refugio.....	308

5.1. Organización Internacional para las Migraciones (OIM).....	308
5.2. Organización de Estados Iberoamericanos (OEI).....	311
5.3. Coalición Latinoamericana y Caribeña de Ciudades contra el Racismo, la Discriminación y la Xenofobia.....	312
Tercera parte - Participación de la sociedad civil en las políticas públicas y programas sobre migraciones en Uruguay.....	313
1. Relación entre Estado, sociedad civil y migraciones.....	313
2. Vinculación de las organizaciones de la sociedad civil con el fenómeno de las migraciones.....	316
2.1. Organizaciones sociales.....	318
2.1.1. Organizaciones sociales con personería jurídica.....	318
2.1.2. Organizaciones sociales sin personería jurídica.....	322
2.2. Organizaciones No Gubernamentales.....	322
3. Organizaciones eclesiales y ecuménicas.....	325
3.1. Misioneros de San Carlos Borromeo, Scalabrinianos y Parroquia Nuestra Señora de la Asunción y Madre de los Emigrantes.....	325
3.2. Comisión Católica Uruguaya de Migración (CCUM).....	327
3.3. Servicio Ecuménico para la Dignidad Humana (SEDHU).....	328
3.4. CasAbierta Uruguay.....	329
3.5. Comisión sobre Inmigrantes – Cristianos en Red.....	330
3.6. Puentes de Solidaridad.....	330
4. Centros de investigación y/o asesoramiento.....	330
4.1. Programa de Población, Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República.....	331
4.2. Centro de Estudios Interdisciplinarios sobre Inmigración (CEINMI), Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación – Universidad de la República.....	332

4.3. Núcleo de Estudios Migratorios y Movimientos de Población (NEMMPO), Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación – Universidad de la República.....	332
4.4. Grupo Movilidad Humana, Trabajo, Salud y Derechos Humanos. Facultad de Psicología – Universidad de la República.....	333
4.5. Grupo docente de Facultad de Derecho – Universidad de la República.....	333
4.6. Grupo docente de Facultad de Información y Comunicación (FIC) – Universidad de la República.....	334
4.7. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO - Uruguay).....	335
4.8. Fundación Polo Mercosur.....	336
5. Redes sociales.....	336
6. La nueva institucionalidad.....	339
Cuarta parte - Propuestas de espacios e instrumentos de participación ciudadana en la definición e implementación de políticas públicas sobre migraciones.....	343
1. Propuestas de fortalecimiento de información objetiva, oportuna, confiable y pertinente sobre el fenómeno migratorio.....	344
La agenda de la investigación académica.....	347
2. Propuestas de sensibilización del conjunto de la sociedad sobre el impacto positivo de las migraciones y respeto de los derechos humanos de los migrantes.....	348
3. Propuestas de espacios de participación ciudadana en el diseño, definición, implementación y monitoreo de las políticas públicas sobre migraciones, incluyendo inmigración, refugio y emigración.....	350
4. Propuestas de fortalecimiento inter-institucional entre las organizaciones de la sociedad civil, organismos de gobierno y organismos internacionales.....	352
Anexo 1.....	354
Anexo 2.....	355
Referencias bibliográficas.....	356

Capítulo III - Las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en América Latina - El caso de Venezuela.....	361
Siglas y acrónimos.....	362
Primera parte - Análisis general de la dinámica migratoria de Venezuela.....	367
1. Dinámica demográfica en un contexto de cambios socio-económicos y políticos.....	369
2. Inmigración.....	376
2.1. Características generales sobre la inmigración antes de 1950.....	376
2.2. Características generales de la inmigración entre 1950 y 1970.....	377
2.3. Características generales sobre la inmigración entre 1970 y 1990.....	380
2.4. Características generales de la inmigración de 1990 a la actualidad.....	383
2.5. Perfil socio-demográfico y ocupacional de los inmigrantes.....	388
3. Emigración.....	395
3.1. Tránsito de un país de inmigración a otro de emigración.....	397
3.2. Países de destino de los emigrantes.....	400
3.2.1. Colombia se erige en el primer país receptor de emigrantes venezolanos.....	401
3.2.2. Estados Unidos pierde preponderancia como destino principal.....	406
3.2.3. España primer destino de la emigración venezolana en Europa.....	409
3.2.4. Los países latinoamericanos acogen a la emigración venezolana más reciente.....	411
3.3. Perfil socio-demográfico de los emigrantes.....	414
3.3.1. Cambios en el balance de género.....	414
3.3.2. Emigración predominantemente joven.....	416
3.3.3. Variaciones en el perfil educativo y ocupacional.....	416
4. Refugio (hacia y desde Venezuela).....	422
5. Migración irregular.....	428

6. Remesas.....	431
Segunda parte - Políticas públicas y programas sobre migraciones en Venezuela.....	434
1. Evolución de las políticas públicas migratorias.....	435
2. Marco jurídico nacional y su relación con los marcos jurídicos internacionales.....	440
2.1. Marco normativo nacional que rige el proceso migratorio: principios de la Constitución de 1999.....	440
2.2. Normativas migratorias venezolanas.....	443
2.3. Vinculación con los instrumentos internacionales en la materia.....	450
2.4. Acuerdos regionales y bilaterales.....	452
2.5. Conferencia Sudamericana de Migraciones: Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones.....	458
3. Marco institucional.....	459
3.1. Funciones de las principales instituciones que trabajan el tema migratorio en el Poder Ejecutivo.....	459
3.2. Formas de coordinación interinstitucional.....	462
3.3. Otras instancias gubernamentales.....	463
4. Programas de los Organismos Internacionales sobre inmigración, emigración y refugio.....	464
A modo de conclusión.....	469
Tercera parte - La participación de la sociedad civil en las políticas públicas y programas sobre migración.....	471
1. Relación entre Estado, sociedad civil y migraciones.....	472
2. Vinculación de las organizaciones de la sociedad civil con el fenómeno de las migraciones.....	475
2.1. Organizaciones eclesiales y ecuménicas.....	476

2.1.1. Congregación de los Misioneros de San Carlos, Scalabrinianos.....	477
2.1.2. Cáritas de Venezuela.....	480
2.1.3. Servicio Jesuita a Refugiados (SJR).....	481
2.1.4. La Congregación de Nuestra Señora de la Caridad del Buen Pastor.....	482
2.2. Organizaciones no Gubernamentales.....	482
2.2.1. Comité Internacional para el Desarrollo de los Pueblos.....	482
2.2.2. Organización Hebrea de Ayuda a Inmigrantes Refugiados.....	483
2.2.3. Amnistía Internacional.....	484
2.2.4. Grupo de Trabajo de Movilidad Humana Venezolana.....	484
2.3. Centros de investigación.....	485
2.4. Asociaciones de inmigrantes.....	487
2.5. Asociaciones de emigrantes.....	494
A modo de conclusión.....	498
Cuarta parte - Propuesta de espacios e instrumentos de participación ciudadana en la definición e implementación de políticas públicas sobre migraciones.....	500
1. Propuestas para la participación ciudadana en la producción de información objetiva, oportuna, confiable y pertinente sobre el fenómeno migratorio.....	502
2. Propuestas para la participación ciudadana en una mayor sensibilización al conjunto de la sociedad sobre el impacto positivo de las migraciones y los derechos humanos de los migrantes.....	505
3. Propuestas de espacios de participación ciudadana en el diseño, definición, implementación y monitoreo de las políticas públicas sobre migraciones, incluyendo inmigración, refugio y emigración.....	508
4. Propuestas de fortalecimiento inter-institucional entre las organizaciones de la sociedad civil, organismos de gobierno y organismos internacionales.....	509
Bibliografía.....	512

Agradecimientos

La Red Internacional de Migración Scalabrini (SIMN, por sus siglas en inglés) quiere agradecer a todos aquellos que, de una forma u otra, hicieron posible la publicación de este volumen sobre Las Políticas Públicas sobre Migraciones y la Sociedad Civil en América Latina: los casos de Ecuador, Uruguay y Venezuela.

Agradecemos a los coordinadores, investigadores y colaboradores que trabajaron en la realización de los estudios en los cuatro países sudamericanos: en Ecuador, Lelio Mármona, Laura Calvelo y Adriana Braz Montenegro; en Uruguay, Adela Pellegrino, Martín Koolhaas, Beatriz Diconca y Ana Santestevan; Venezuela, Anitza Freitez Landaeta, Genny Zúñiga y Beatriz Borges.

Expresamos también nuestra gratitud a Leonir Mario Chiarello por la coordinación general y edición de esta investigación y a Sidnei Dornellas por la introducción de la investigación.

Agradecemos también a Josué Bustillo por la diagramación de este volumen.

Agradecemos al Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos de Buenos Aires (CEMLA) por la colaboración en realización de la investigación.

Para concluir, queremos agradecer a todos los lectores, especialmente a los tomadores de decisión en el ámbito político y de la sociedad civil que, motivados por las reflexiones y propuestas presentadas en esta investigación, se comprometerán con el diseño, la definición, la implementación y la evaluación de políticas públicas, programas y proyectos tendentes a promover una convivencia social en la cual todos puedan compartir el pleno respeto de la dignidad y los derechos de todos y cada uno de los seres humanos, incluyendo los migrantes y sus familias.

Jairo Francisco Guidini CS

Director Ejecutivo

Scalabrini International Migration Network (SIMN)

Sidnei Marco Dornellas CS

Director

Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos (CEMLA)

Nueva York, enero de 2020.

Introducción

En la última década, la Red Internacional de Migración Scalabrini (SIMN, por su sigla en inglés) y los Centros de Estudios Migratorios Scalabrinianos de Buenos Aires, São Paulo y Nueva York han desarrollado una serie de investigaciones sobre las dinámicas migratorias, las políticas públicas sobre migraciones y la participación de la sociedad civil en los procesos de definición e implementación de tales políticas públicas.

Desde esta perspectiva, en 2010 el SIMN y el Centro de Estudios Migratorios de Nueva York (CMS, por sus siglas en inglés) publicaron en 2010 un estudio exploratorio acerca de las políticas públicas sobre migraciones en el continente americano;¹ en 2011 el SIMN, el Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos de Buenos Aires (CEMLA) y el Centro de Estudios Migratorios de São Paulo (CEM) publicaron una investigación exhaustiva sobre las dinámicas migratorias, las políticas públicas referentes a migraciones y la participación de la sociedad civil en la definición, ejecución y evaluación de políticas y programas relativas a migraciones, en los cuatro mayores países latinoamericanos: Argentina, Brasil, Colombia y México;² en 2013 el SIMN y el CEMLA publicaron una investigación sobre las dinámicas migratorias, las políticas públicas sobre migraciones y la participación ciudadana en la definición y monitoreo de las políticas migratorias en otros cuatro países de América del Sur: Bolivia, Chile, Paraguay y Perú.³ En 2014 el SIMN y el CMS publicaron una investigación concerniente a las migraciones internacionales, el desarrollo de la legislación migratoria y la participación de la sociedad civil en la definición de políticas y programas sobre migraciones en Estados Unidos, desde la era pre-colonial hasta el 113º Congreso de esa Nación.⁴

¹ Mirkin, Barry (2010). *International Migration in the Western Hemisphere: an Exploratory Study*. Scalabrini International Migration Network (SIMN), New York. Este volumen fue publicado en español en 2011.

² Chiarello, Leonir Mario, Ed. (2011). *Las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en América Latina: los casos de Argentina, Brasil, Colombia y México*. Scalabrini International Migration Network (SIMN), New York. La versión en inglés de este volumen fue publicada en 2013.

³ Chiarello, Leonir Mario, Ed. (2013). *Las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en América Latina: los casos de Bolivia, Chile, Paraguay y Perú*. Scalabrini International Migration Network (SIMN), New York. La versión en inglés de este volumen también fue publicada en 2013.

⁴ Chiarello, Leonir Mario and Kerwin, Donald (2014). *International Migration, US Immigration Law and Civil Society: From the Pre-Colonial Era to the 113th Congress*. Scalabrini International Migration Network (SIMN).

En sintonía con estas investigaciones, el presente estudio ofrece un diagnóstico actualizado de las principales tendencias de los flujos migratorios y las iniciativas que están llevando a cabo los actores políticos y sociales que trabajan en el campo de las migraciones en otros tres países, que aún no habían sido considerados en las publicaciones anteriores: Ecuador, Uruguay y Venezuela.

Dinámicas migratorias

El primer capítulo del estudio sobre los tres países presenta las características singulares de las dinámicas migratorias, e incluye el análisis de las inmigraciones, refugio, emigraciones y retorno a lo largo de la historia.

El estudio de la realidad migratoria de Ecuador, por medio de varios gráficos, cuadros y mapas, expone una amplia información sobre la dinámica migratoria en ese país. Después de una muy breve introducción histórica, la investigación presenta las características migratorias entre 1980 y 2010, apoyándose en los datos censales y, sobre todo, del último censo de 2010. En esta presentación se destaca la fuerte dinámica migratoria en los últimos treinta años, con Ecuador recibiendo inmigrantes provenientes principalmente de sus países limítrofes, Colombia y Perú. Por otro lado, el estudio revela que, desde la década de 1980, Ecuador se ha convertido en el principal país latinoamericano en recibir refugiados: 65.754, entre 1989 y 2019, de 70 países, la mayoría provenientes de Colombia y Venezuela. Sin embargo, nada se compara con el crecimiento de la dinámica emigratoria de Ecuador, que viene en aumento desde la década de 1970, para llegar a ser un verdadero “boom” desde 2001. El stock de nativos ecuatorianos que viven en exterior llegó en 2007 a 1.1 millón de personas, que equivalen al 7,6 por ciento de la población nacional. Estos emigrantes ecuatorianos viven mayormente en países como España, Estados Unidos e Italia. Pese a la crisis financiera internacional, los emigrantes ecuatorianos contribuyen con un significativo aporte en remesas, la segunda fuente de ingresos económicos del país. Ese apartado concluye con la presentación de la dinámica migratoria entre los años 2011 y 2019, en los que se destacan las nuevas inmigraciones de haitianos, cubanos y venezolanos en Ecuador. En síntesis, el estudio revela que Ecuador muestra una impresionante dinámica migratoria, habiéndose convertido en un país de fuerte emigración e inmigración, además de ser territorio de paso para otras migraciones internacionales.

En el caso de Uruguay, el estudio reconoce que su historia migratoria está dividida resumidamente en dos grandes fases. La primera, desde la Independencia hasta mediados del siglo XX, está caracterizada por el incentivo a la inmigración, sobre todo europea, pues el territorio, a pesar de ser pequeño, era considerado como poco

poblado. La llegada de inmigrantes españoles, italianos y otros europeos, junto con los flujos fronterizos de Argentina y Brasil, se ha vinculado con una tendencia constante: la de un crecimiento muy lento de la población y una precoz transición demográfica, con niveles de fecundidad muy bajos. En la década de 1960, con la crisis económica y política, ha empezado la segunda fase, marcada por una fuerte emigración. A partir de la década de 1980, con incentivos por parte del gobierno, se ha iniciado un proceso de retorno lento y progresivo de los emigrados uruguayos. Aun considerando la llegada de nuevos flujos de inmigrantes, las políticas migratorias en Uruguay se mantienen todavía focalizadas en la vinculación con los nacionales en el exterior y en las iniciativas y programas para su reinserción en el país.

El relevamiento del cuadro socio-demográfico de las migraciones en Venezuela muestra una visión histórica que despliega los sucesivos flujos migratorios en tres grandes fases: desde 1950 hasta los inicios de la década de 1970, con las políticas de incentivo a la inmigración europea y la llegada de flujos de italianos, españoles y portugueses; desde la década de 1970 hasta la década de 1990, con las grandes inversiones en infraestructura y la formación de su parque industrial, estimulado por el crecimiento de la industria petrolera, época en la que hubo un incentivo a la migración calificada, además del crecimiento de la migración fronteriza, en la que se destacó el flujo de inmigrantes colombianos y, a partir de 1999, en el marco de la nueva constitución del Estado Bolivariano, la necesidad de refugio por el conflicto armado en Colombia, y posteriormente, como consecuencia del agravamiento de la polarización política y de la crisis económica, política y social, el creciente movimiento emigratorio. Por medio de diversos gráficos y tablas se presenta toda esa trayectoria, incluyendo las características de los principales flujos migratorios. Cabe destacar que, en el caso de Venezuela, el estudio presenta los impactos de la grave y prolongada crisis del país sobre la extraordinaria y dramática transición que están viviendo los venezolanos en su cotidiano: la de haber pertenecido a un país próspero, que atraía inmigrantes, para convertirse en una nación que expulsa a su población, un país de emigración en masa.

Políticas públicas y programas sobre migraciones

En la segunda parte del estudio de cada uno de los países, la atención se pone en las políticas migratorias desarrolladas en diferentes períodos de la historia de estas naciones. En el análisis de la evolución de sus políticas migratorias, se consideran los respectivos marcos jurídicos e institucionales y sus relaciones con los marcos jurídicos e institucionales internacionales.

El capítulo referente a Ecuador hace un breve recorrido histórico por las primeras

leyes y políticas migratorias de fines del siglo XIX, hasta la década de 1970. Durante este período, se reconoce que, después de una apertura inicial a la inmigración en el siglo XIX, a partir de la década de 1930 Ecuador se destacó por una política de control y seguridad nacional, que encontró su máxima expresión en la Ley de Migración y Extranjería de 1971. De esta forma, Ecuador se posicionaba como un país en el cual los inmigrantes no eran bienvenidos y cuyo criterio rector de la política migratoria era el control del ingreso y la permanencia de todo extranjero en el país. La resistencia de esa mirada puesta en la seguridad nacional, solo fue contrarrestada por la emergencia de la gran emigración ecuatoriana de inicios del siglo XXI y la promulgación de la Constitución de Montecristi (2008), que se apoyaba en el principio de la “ciudadanía universal” y del derecho de migrar. Este cambio de paradigma ha permitido la emergencia de un nuevo marco institucional para la gobernanza de la movilidad humana en Ecuador. Las políticas y programas implementados desde entonces, así como el marco institucional establecido con la Ley Orgánica de 2017, reflejan ese cambio profundo. El estudio describe el marco institucional actual, con la inclusión de los Ministerios del Estado encargados de la gestión de las políticas de movilidad humana, así como los programas desarrollados, en cuatro ejes principales: inmigración; trata y tráfico de personas; refugio; emigración y retorno. Sin dejar de apuntar las contradicciones e insuficiencias en la aplicación de ese conjunto de políticas públicas, como también la permanencia de la mirada puesta sobre la seguridad nacional por medio del Ministerio de Gobierno, el estudio destaca la innovación de la experiencia ecuatoriana en términos de gobernanza de las migraciones como un modelo que pone de manifiesto un conjunto de experiencias ejemplares sobre la viabilidad de la aplicación del paradigma de derechos humanos en las políticas migratorias.

El análisis de las políticas públicas sobre migración en Uruguay reconoce que, después del largo periodo de incentivo a las inmigraciones, a partir de los años 1960 las políticas estuvieron condicionadas, sobre todo, por la creciente emigración de uruguayos. Pasada la fase de la crisis económica y política, marcada también por un régimen militar de excepción (1975 a 1984), cuando millares de uruguayos dejaron el país, fue dibujándose lentamente una política migratoria de incentivo al retorno. Con la llegada al poder del Frente Amplio, ese proceso de construcción de políticas migratorias ganó en consistencia, y en 2008 se aprobó la Ley de Migraciones 18.250. Fundamentada en el paradigma de respeto a los derechos humanos, la ley vino a conformar el marco jurídico e institucional que desde entonces determina las políticas migratorias en Uruguay, incluyendo las políticas que atienden a los retornados, emigrantes uruguayos e inmigrantes. Este marco institucional creó también las condiciones para la implementación de todos los acuerdos internacionales firmados por el Estado uruguayo para la acogida y respeto de los derechos de los migrantes, en particular los referentes a

los países miembros del MERCOSUR y la UNASUR. El estudio presenta extensamente todos los acuerdos firmados, además de mencionar a los organismos que componen su marco institucional. Particularmente, importante es el rol ejercido por la Junta Nacional de Migración (JNM) en la coordinación de los programas de actuación del gobierno y la articulación con las organizaciones de la sociedad civil.

En el análisis de las políticas migratorias en Venezuela, el estudio presenta los cambios normativos e institucionales ocurridos en las últimas décadas. Desde este enfoque, se reconoce el cambio de perspectiva de las políticas de apertura y atracción de flujos de inmigrantes durante el periodo de prosperidad económica del país y la crisis de las políticas migratorias, provocadas por la crisis institucional y la decadencia económica y social de los últimos años, que han creado muchas dificultades para la puesta en práctica de las políticas públicas migratorias. Sin embargo, lo más grave que el estudio destaca es el desconocimiento y desprecio por parte del gobierno de la realidad vivida por los emigrantes venezolanos, forzados a salir del país debido a esa crisis.

Actuación de la sociedad civil en las políticas públicas y propuestas de participación ciudadana

En la tercera parte de cada uno de los países analizados, se considera la participación de la sociedad civil en la definición, implementación y monitoreo de las políticas públicas y programas sobre migración, con la inclusión de los avances y retrocesos en la aplicación de las políticas migratorias.

Con relación a la participación de las organizaciones de la sociedad civil en Ecuador referentes a la gestión de las políticas públicas de migración, el estudio se focaliza en los últimos veinte años, destacando cómo los diferentes tipos de flujos migratorios han ocupado los espacios de la agenda política del país. Desde esta perspectiva, se percibe cómo ese contexto ha permitido el surgimiento de un rico cuadro de asociaciones y entidades de la sociedad civil que han asumido en varios lugares del territorio ecuatoriano los diferentes temas referentes a la movilidad humana. Antes de describir la actuación de esos organismos, el estudio se concentra en el análisis del periodo histórico inaugurado con la presidencia de Rafael Correa, para enfocarse en las relaciones entre el Estado, la sociedad civil y las organizaciones de migrantes, considerando dos fases: el primer periodo, entre 2008 y 2012, cuando hubo una colaboración más estrecha entre los actores políticos y sociales y un conjunto de medidas erráticas del gobierno en la gestión migratoria; y el segundo periodo , entre 2013 y 2017, marcado por la disminución de la centralidad de las migraciones en la agenda del gobierno. La actuación de las organizaciones ha oscilado según estas variaciones en la gestión pública para las migraciones.

Para la descripción de la rica actividad de las organizaciones de la sociedad civil que han actuado en Ecuador, el estudio considera tipologías específicas. Una primera tipología se refiere a las organizaciones de base, que actúan directamente con los colectivos migrantes, incluyendo los ecuatorianos en el exterior, los retornados, los refugiados, las víctimas de trata, los niños y niñas migrantes, los inmigrantes que se han afianzado en el territorio o que están de paso. Una segunda tipología se refiere a las organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro, muchas de carácter internacional y de gran estructura, que han mantenido proyectos de actuación con migrantes en varios lugares del país. La tercera tipología se refiere a las organizaciones de intermediación, que “juegan un rol de ‘bisagra’ entre el Estado y las organizaciones de sociedad civil”, entre las cuales se destacan las organizaciones de las Iglesias, en particular de la Iglesia Católica, además de las redes y coaliciones de entidades que intervienen en la arena pública para la defensa de los derechos de los migrantes. La última tipología de organizaciones se refiere a los centros de estudio sobre migraciones que, a partir de las universidades y en colaboración con las organizaciones de intermediación, avanzan en la sensibilización y concientización sobre la realidad vivida por los migrantes y la defensa de sus derechos.

En el caso de Uruguay, el estudio reconoce un claro crecimiento de la participación de la sociedad civil en la formulación e implementación de las políticas públicas migratorias, especialmente a partir de 2005. Desde fines del siglo XX surgieron asociaciones de apoyo a los migrantes, sobre todo a los retornados uruguayos y a los uruguayos emigrados. Con los programas públicos de vinculación con esa población emigrada, también crecieron los esfuerzos colectivos para formalizar políticas públicas por medio de los “consejos consultivos” de las comunidades uruguayas residentes en el exterior. El estudio presenta ejemplos de organizaciones sociales con personería jurídica y sin personería jurídica, como también las que se articulan por medio de las redes sociales, las organizaciones de inspiración católica y ecuménica, los centros de investigación ligados a las universidades públicas y grupos de apoyo jurídico, entre otras. Los autores destacan cómo esa creciente articulación entre el poder público y las entidades de la sociedad civil está conformando una “nueva institucionalidad”. La propia Ley de Migraciones de 2008 fue elaborada con amplia participación de la sociedad civil, y por medio del Consejo Consultivo Asesor de Migración (CCAM), esa articulación sigue permitiendo el diálogo y el avance en la atención a las demandas de la sociedad civil en relación a los derechos de los migrantes.

En el caso de Venezuela, de la investigación se infiere el carácter ideológico de la administración gubernamental, y de las organizaciones a ella vinculadas. Esta actual coyuntura viene dificultando la definición e implementación de políticas públicas

sobre migraciones. Al tratarse de acciones en las que tiene que intervenir el Estado y la sociedad civil a través de sus organizaciones con la población migrante, se revela cómo en los últimos 15 años los vínculos han sido fuertemente afectados por la polarización política e ideológica imperante en Venezuela. Ese diálogo se trunca, principalmente, debido al patrocinio, por parte del gobierno, de organizaciones que constituyen lo que los autores llaman de “sociedad civil paralela”. En ese ambiente, las organizaciones de carácter más autónomo, vinculadas a las Iglesias, organismos de derechos humanos y otras organizaciones de la sociedad civil son sistemáticamente descalificados. No obstante, el estudio presenta un listado de varias instituciones de la sociedad civil que aún actúan, incluyendo los centros de investigación o de defensa de los derechos humanos y, sobre todo, aquellas pertenecientes a las varias colectividades de inmigrantes. También se presentan las asociaciones de emigrantes venezolanos que pasaron a crearse en los países a los cuales se han desplazado.

Propuestas de espacios e instrumentos de participación ciudadana en la definición e implementación de políticas públicas sobre migraciones

Después de presentar las principales dinámicas migratorias, las políticas públicas sobre migraciones, incluyendo su marco jurídico e institucional, y la participación de la sociedad civil en las políticas migratorias, el estudio finaliza con la presentación de propuestas de espacios e instrumentos de participación ciudadana en la definición e implementación de políticas públicas sobre migraciones en cada uno de los tres países.

En la presentación de las recomendaciones y propuestas de participación de la sociedad civil en los procesos de definición e implementación de las políticas públicas sobre migraciones en Ecuador, el estudio destaca las propuestas de acceso a la información objetiva, oportuna, confiable y pertinente sobre las migraciones. Propone además la necesidad de sensibilización del conjunto de la sociedad sobre el impacto positivo de las migraciones en el desarrollo socioeconómico y cultural del país. Por otra parte, hace hincapié en el respeto de los derechos humanos de los inmigrantes, refugiados, emigrantes y retornados. Recomienda la creación de espacios de participación ciudadana en el diseño, definición, implementación y monitoreo de las políticas públicas sobre migraciones, incluyendo inmigración, refugio y emigración. Por último, recomienda estrategias de fortalecimiento interinstitucional entre las organizaciones de la sociedad civil, organismos de gobierno y organismos internacionales. Estas propuestas se vinculan con la intensa y diversificada actuación y colaboración de las organizaciones de la sociedad civil con los organismos gubernamentales para el perfeccionamiento de la gestión de políticas públicas sobre migraciones en el país.

En el caso de Uruguay, el estudio presenta una serie de propuestas que buscan

perfeccionar el camino hecho de intercambio y articulación entre el poder público y las organizaciones de la sociedad civil en la formulación e implementación de los programas e iniciativas de apoyo y defensa de los derechos de los migrantes en ese Estado. En ese sentido, se subraya la necesidad de crear y fortalecer los espacios de discusión ciudadana “donde sea posible proponer políticas que tengan la profundidad y flexibilidad que exige una situación heterogénea”. Entre las principales propuestas, destacan la oportunidad de fortalecer los canales para la obtención de información sobre las migraciones, la investigación académica, la sensibilización de la opinión pública, la participación ciudadana y el fortalecimiento de las articulaciones interinstitucionales entre el gobierno, la sociedad civil y organismos internacionales.

En el caso de Venezuela, el estudio presenta propuestas para avanzar en el diálogo y plantea la implementación de políticas públicas sobre migración. La preocupación principal es saber cómo entender y tratar la brusca y traumática transición de ser un país de atracción de inmigrantes para convertirse en un país de emigración de masas. Si persisten todavía dificultades para la regularización de la población colombiana pobre que reside en Venezuela, más grave parece ser el no reconocimiento por parte del gobierno nacional de los flujos de emigrantes venezolanos, las dificultades para hacer valer sus derechos, el cierre de estructuras como sedes consulares, entre otras. Además, se percibe la urgente necesidad de participación de las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de formulación, fiscalía e implementación de las políticas migratorias, así como en la denuncia de toda forma de abuso. Más que nunca se reconoce la necesidad de que las estructuras de gobierno en Venezuela, y en los países receptores de migrantes venezolanos, puedan mantener un diálogo activo con las organizaciones de la sociedad civil.

Consideraciones finales

En las últimas dos décadas, la sensibilidad con las migraciones se ha intensificado en Ecuador, Uruguay y Venezuela, aunque se reconocen diferencias entre la existencia de las migraciones y la realidad de las relaciones entre las políticas de gobierno y la actuación de las organizaciones de la sociedad civil en los tres países.

En el caso de Ecuador, la experiencia de los últimos veinte años ha hecho de ese país el foco, no solamente de la intensificación de todos los flujos de orden global en América Latina (emigración, refugio, tránsito e inmigración), sino también un territorio único de experimentación de políticas de Estado pautadas por la concepción de la ciudadanía universal. Aunque se consideren las fallas e insuficiencias de las prácticas y políticas del gobierno ecuatoriano y su relación, muchas veces turbulenta con las organizaciones de la sociedad civil, no se puede negar la intensidad de la

participación ciudadana en el tratamiento de las políticas públicas sobre migraciones. El conjunto de esas experiencias y el peso de la historia reciente de migraciones en Ecuador, así como la continuidad de las acciones de la coalición de las organizaciones de la sociedad, que continúan actuando en el país, pueden ser una referencia importante para los demás países de América Latina.

En forma similar, en el caso de Uruguay se reconoce que el actual marco institucional viene facilitando la colaboración y sinergia entre los organismos del Estado y las organizaciones de la sociedad civil en la gobernanza de las migraciones. En este sentido, se percibe cómo la experiencia prolongada de la emigración, así como la nueva realidad de la globalización viene facilitando en Uruguay una progresiva articulación entre las políticas de inserción de retornados, de vinculación con los uruguayos residentes en el exterior y de inserción de los grupos de inmigrantes presentes en el territorio.

En el caso de Venezuela, el estudio hace referencia a los problemas para obtener informaciones seguras, por el retraso en su divulgación, la falta de transparencia o de acceso a las fuentes, o la inhabilitación de instituciones de investigación. Subraya además “el deterioro en el proceso de producción de información pública”. Se trata de la base misma en la que debe apoyarse un diálogo sólido y confiable entre instancias gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil, incluso las asociaciones de migrantes, sobre la cual definir las políticas públicas sobre migraciones. Todas las propuestas hechas en el último capítulo del informe sobre Venezuela reclaman esa base de confiabilidad. Finalmente, se ese estudio contribuye para el conocimiento del cuadro general de las políticas migratorias en Venezuela, incluyendo los años más recientes. No se puede negar que la realidad va más allá de cualquier pretensión de poder obtener un análisis completo. La situación se sigue agravando y presentando nuevos desafíos para la gobernanza de las migraciones en Venezuela, en cada uno de los países latinoamericanos que recibe a los migrantes venezolanos, en el continente como un todo y también en otros continentes. En este sentido, la consideración de la emigración venezolana requiere una mirada global, que va más allá del tratamiento en cada país. Lo inusitado de esa emigración es que, más que todas las otras, nos muestra la evidencia de un fenómeno globalizado, que requiere un tratamiento general y articulado entre todos los actores públicos y no-gubernamentales.

Sidnei Marco Dornelas CS
Director
Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos (CEMLA)

CAPÍTULO I

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE MIGRACIONES Y LA SOCIEDAD CIVIL EN AMÉRICA LATINA

EL CASO DE ECUADOR

Coordinador

Lelio Mármora

Integrantes del equipo de investigación

Laura Calvelo

Adriana Braz Montenegro

Siglas y acrónimos

AAE: Asylum Access Ecuador

ACNUR: Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados

ASO QUITUS: Asociación de Migrantes Profesionales en Retorno Productivo Quitus Generación

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BNF: Banco Nacional de Fomento

CAI: Centro de Adolescentes Infractores

CCNA: Consejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia

CCPD: Consejos Cantonales de Protección de Derechos

CEIEME: Comisión Especial Interinstitucional de Estadísticas de Migraciones en el Ecuador

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CERD: Convención para la Eliminación de la Discriminación Racial

CIDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos

CISMIL: Centro de Investigaciones Sociales del Milenio

CNII: Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional

CNNA: Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia

COIP: Código Orgánico Integral Penal

CONADIS: Consejo Nacional de Discapacidades

CONAMU: Consejo Nacional de las Mujeres

CONDENPE: Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador

CONFIE: Consorcio de Organizaciones No Gubernamentales a Favor de la Familia e Infancia Ecuatoriana

COREMH: Corporación Ecuatoriana de Movilidad Humana

CORPAM: Corporación Nacional de Protección al Migrante

CRS: Catholic Relief Services

CRS: Centros de Rehabilitación Social

CTMF: Convención de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares

DINAPEN: Dirección Nacional de Policía Especializada para NNA

DPE: Defensoría del Pueblo Ecuador

FE: Fundación Esperanza

FLACSO: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

FNJ: Fundación Nuestros Jóvenes

FUDELA: Fundación de las Américas

GAD: Gobiernos Autónomos Descentralizados

HRW: Human Rights Watch

IMILA-CELADE: Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía-División de Población de la CEPAL

INEC: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos del Ecuador

JUBASCA: Fundación Juan Bautista Scalabrini

MERCOSUR: Mercado Común del Sur

MIES: Ministerio de Inclusión Económica y Social

MJS: Movimiento Juvenil Scalabriniano

MMH: Mesas de Movilidad Humana

MRECI: Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, actual MREMH

MREMH: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana

NNA: Niños, niñas y adolescentes

NRC: Consejo Noruego para Refugiados (por sus siglas en inglés)

ObservaLATrata: Observatorio Latinoamericano sobre Trata y Tráfico de Personas

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

OEA: Organización de los Estados Americanos

OIM: Organización Internacional para las Migraciones

ONG: Organización(es) no gubernamental(es)

ONU: Organización de Naciones Unidas

PADH: Programa Andino de Derechos Humanos

PLANEX: Plan Nacional de Política Exterior

PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

PRM: Oficina de Población Refugiados y Migraciones

PYMES: Pequeñas y medianas empresas

SENAMI: Secretaría Nacional del Migrante

SIGE: Sistema Integral de Gestión Educativa Ecuatoriana

SIMA: Sistema de Información sobre Migraciones Andinas de FLACSO

SJR: Servicio Jesuita a Refugiados

SENPLADES: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo

SICREMI: Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas

SOPEMI: (por sus siglas en francés) Sistema de Observación Permanente de las Migraciones de la OCDE

UASB: Universidad Andina Simón Bolívar

UNASUR: Unión de Naciones Suramericanas

UNICEF: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (por sus siglas en inglés)

UNORCAC: Unión de Organizaciones Indígenas de Cotacachi

UNTREF: Universidad Nacional de Tres de Febrero

USFQ: Universidad San Francisco de Quito

VdT: Víctimas de Trata

Introducción

Este capítulo presenta la realidad migratoria de Ecuador y las acciones u omisiones del Estado y las organizaciones de la sociedad civil en la definición e implementación de políticas y programas sobre migraciones.

En la primera parte, después de una muy breve introducción histórica, la investigación presenta las características migratorias entre 1980 y la actualidad. En esta presentación se destaca la fuerte dinámica migratoria en los últimos treinta años, con Ecuador recibiendo inmigrantes provenientes principalmente de sus países limítrofes, Colombia y Perú. Por otro lado, el estudio revela que, desde la década de 1980, Ecuador se ha convertido en el principal país latinoamericano en recibir refugiados. Al mismo tiempo, la investigación señala el progresivo crecimiento de la dinámica emigratoria, que viene en aumento desde la década de 1970 en Ecuador. Ese apartado concluye con la presentación de las nuevas inmigraciones de haitianos, cubanos y venezolanos que han ingresado al país en la última década.

En la segunda parte, se presentan las principales políticas y leyes migratorias implementadas por Ecuador. En un breve recorrido histórico, la investigación destaca la apertura inicial de Ecuador a la inmigración, en el siglo XIX y las dos primeras décadas del siglo XX, y la política de control y seguridad nacional, a partir de la década de 1930, que se ha consolidado con la Ley de Migración y Extranjería de 1971. Este recorrido histórico concluye con la presentación del cambio de paradigma de la política migratoria en Ecuador con la promulgación de la Constitución de Montecristi (2008), que ha permitido la emergencia de un nuevo marco institucional para la gobernanza de la movilidad humana, establecido con la Ley Orgánica de 2017, focalizado en los derechos humanos de las personas en movilidad y la “ciudadanía universal”.

En el tercer apartado, la investigación presenta las diferentes formas de participación de las organizaciones de la sociedad civil en Ecuador referentes a la gestión de las políticas públicas y programas de migración. El análisis de la actuación de las organizaciones de la sociedad civil y sus relaciones con los organismos gubernamentales se enfoca en dos fases principales: el primer período, entre 2008 y 2012, cuando hubo una colaboración más estrecha entre los actores políticos y sociales y un conjunto de medidas erráticas del gobierno en la gestión migratoria; y el segundo período, entre 2013 y 2017, marcado por la disminución de la centralidad de las migraciones en la agenda del gobierno. La investigación revela que la actuación de las organizaciones de la sociedad civil ha oscilado según estas variaciones en la gestión pública para las migraciones.

La cuarta parte de la investigación presenta una serie de recomendaciones y propuestas de participación de la sociedad civil en los procesos de definición e implementación de las políticas públicas sobre migraciones en Ecuador.

PRIMERA PARTE

PANORAMA DE LAS TENDENCIAS DE LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL EN ECUADOR

Laura Calvelo¹
Adriana Braz Montenegro²

Introducción

El siguiente diagnóstico de las tendencias de la migración internacional en Ecuador, después de una breve alusión al contexto histórico de las migraciones en el país, se refiere principalmente a la inmigración y la emigración en el período 1980-2018. Sin embargo, debido a la posibilidad de contar con datos pormenorizados que se obtuvieron en el último censo ecuatoriano realizado en el 2010, se realizará un análisis más detallado de las tendencias migratorias en el país durante la primera década del siglo XXI. La mayor parte de la información básica para su elaboración proviene de los censos de población tanto de Ecuador como de los principales países receptores de ecuatorianos, y también de otras fuentes de interés estadístico en el estudio de la migración internacional.

Por un lado, se presentan las estimaciones de la población no nativa en Ecuador (migración respecto del lugar de nacimiento) sobre la base de los últimos cuatro censos nacionales de población del país (1982, 1990, 2001 y 2010). Por otro lado, se ofrece la reconstrucción de los stocks de ecuatorianos (nacidos en Ecuador) que residen en el exterior en las últimas cuatro rondas censales (1980, 1990, 2000 y 2010). Paralelamente, en todos los casos se consideraron los antecedentes de estudio de la dinámica migratoria ecuatoriana y, eventualmente, fuentes de carácter administrativo que aportan elementos de juicio para una interpretación más amplia de los fenómenos migratorios ante la falta

¹ El panorama de las tendencias de la migración en Ecuador ha sido elaborado por Laura Calvelo y revisado y actualizado por Adriana Braz Montenegro. Laura Calvelo es Licenciada en Sociología por la Universidad de Buenos Aires; Especialista en Demografía y Magíster en Demografía Social por la Universidad Nacional de Luján (Argentina); Directora de Políticas de Población y Estadísticas (Ministerio del Interior – República Argentina); Docente investigadora en temas de población y desarrollo, demografía y metodología de la Investigación social; Miembro de la Asociación de Estudios de Población de la Argentina (AEPA) y de la Asociación Latinoamericana de Población (ALAP); Ex Coordinadora del Programa de Mejoramiento de Estadísticas Migratorias del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) de Argentina.

² Adriana Braz Montenegro es doctora en Estudios Internacionales por FLACSO-Ecuador; Magíster en Relaciones Internacionales con mención en Seguridad y Derechos Humanos por FLACSO-Ecuador; Magíster en Resolución de Conflictos y Paz Sostenible por la Universidad Católica de Lovaina.

de datos censales o frente a sus limitaciones.

En los últimos años, diversas coyunturas han planteado un nuevo escenario migratorio en Ecuador y la migración se ha instalado como tema central en la agenda política nacional. Además de registrarse transformaciones en los flujos emigratorios tradicionales de la población nativa que le dieron calidad de país emisor, Ecuador se ha convertido también en receptor de inmigrantes limítrofes, en país de refugio para poblaciones desprotegidas y desplazadas de otras naciones, y en país de tránsito hacia otros destinos.

1. Características históricas de la migración internacional en Ecuador

Luego del impacto de la llegada de los conquistadores españoles en la población originaria, los flujos migratorios en Ecuador permanecieron moderados hasta la segunda mitad del siglo XX. Cabe indicar que durante los siglos XVI y XVII ingresó población africana al país, pero su número no fue representativo. En 1553 dos barcos de esclavos provenientes de Panamá con destino a Perú naufragaron cerca de las costas de Esmeraldas, luego de lo cual los sobrevivientes formaron una sociedad de esclavos liberados en esa región. Asimismo, las autoridades coloniales en Quito trajeron esclavos africanos que fueron explotados en las ciudades de Ibarra, Guayaquil, Cuenca Quito, así como en las minas de Popayán que en la actualidad pertenecen a Colombia. Se menciona que el distrito colonial de Quito, que se extendía hasta el sur de Colombia, tenía una población esclava de aproximadamente 12.000 personas (Jokish, 2014; SICREMI, 2014).

Por su parte, la etapa de la masiva inmigración europea entre finales del siglo XIX y principios del XX en la región latinoamericana dejó en Ecuador solo una reducida cantidad de europeos, a los que se les sumaron un contingente de libaneses, sirios y palestinos que durante el boom cacaotero en el país, a finales del siglo XIX, se insertaron como comerciantes y vendedores. Más tarde, los descendientes de esta inmigración constituirían una élite que concentró poder económico y político en el país (Jokish, 2014; SICREMI, 2014). También, censos tempranos registran la presencia de peruanos en algunas ciudades como Guayaquil. Un número menor de migrantes chinos y japoneses también llegó al país durante este tiempo, generalmente para ocupar trabajos como mineros, peones y pescadores (SICREMI, 2011).

Antes de 1960 la emigración de ecuatorianos también era escasa y se concentraba en Venezuela y, a partir de 1940, en Estados Unidos. De conformidad con el Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos. Entre 1930 y 1959, aproximadamente 11,000 ecuatorianos recibieron la residencia permanente en ese país (Jokish, 2014). Con todo, el incremento de la intensidad de la emigración de

ecuatorianos se observa a partir de 1960 en adelante, por lo que esta temática ha llegado a constituir una prioridad en la agenda pública de Ecuador. En sus inicios se trataba de movimientos desde comunidades rurales y pequeñas ciudades de las provincias sureñas de Azuay y Cañar de Cuenca, con destino principal hacia Estados Unidos. En el período 1980-1995 se sumaron nuevos trabajadores rurales, afectados por la crisis económica y consecuentes deudas, muchos de los cuales se dirigieron a grandes ciudades de Estados Unidos (Nueva York, Chicago, Miami, Los Ángeles). Simultáneamente, contingentes de población indígena se dirigieron hacia ciudades norteamericanas, sudamericanas y europeas, fortaleciendo la estrategia de la emigración internacional para la población del sur del país (CEPAL, 2011).

Durante la década de 1970, la emigración se mantuvo baja pero persistente a lo largo del decenio. Emigrantes de varias comunidades de las provincias de Azuay y Cañar (anteriormente vinculados con el comercio de sombreros Panamá) se contactaron y colaboraron con las redes de migración clandestina que movilizaban personas hacia Centroamérica y México, de camino a los Estados Unidos. Un pequeño número de ecuatorianos migró a Venezuela, cuya economía se vio favorecida por el aumento en los precios del petróleo durante la década de 1970.

En la década de 1980, el precio del petróleo cayó y Ecuador entró en un ciclo de severa recesión, inflación y desempleo, que incentivó un proceso emigratorio, que hasta fines de la década de 1990 estuvo encabezado por habitantes de la región andina austral, con gran cantidad de artesanos rurales de Azuay y Cañar que emigraron hacia Estados Unidos (SICREMI 2012). Los varones se ocuparon en la industria de los servicios y las mujeres en la industria de la indumentaria, restaurantes y servicio doméstico, mientras la población de origen kichwa-otavalo continuó con la migración temporaria dedicada al comercio de artesanías.

Como consecuencia del conflicto militar con Perú en la década de 1990, nuevas corrientes emigratorias llevaron a los ecuatorianos hacia España, iniciando un nuevo ciclo de la inmigración ecuatoriana en Europa. España tenía entonces un acuerdo para el ingreso de ecuatorianos sin visa en calidad de turistas, lo que fue un gran atractivo de ese destino europeo. Al mismo tiempo, España presentaba una alta demanda de trabajadores en empleos de baja calificación. Sin embargo, desde 2003 España comenzó a solicitar visa a los ecuatorianos y, en el marco de las reformas de su Ley de Extranjería, restringió cada vez más la entrada de extranjeros, momento en el que las corrientes emigratorias de ecuatorianos se re-direccionaron parcialmente hacia Italia y Australia.

Por último, debe tenerse en cuenta que, a fines del siglo XX e inicio del siglo XXI,

Ecuador ha recibido el mayor número de refugiados en América Latina, casi todos colombianos (CEPAL, 2011). Las características que adquirió el conflicto interno colombiano a partir de la aplicación del Plan Colombia y su incremento hasta la ruptura de los diálogos de paz en el 2002, como veremos a continuación, provocaron el desplazamiento de población de los departamentos del sur -Nariño, Putumayo, Caquetá, Gaviare, Meta- hacia Ecuador y otros países de la región.

2. La inmigración internacional en Ecuador entre 1980 y 2010

La inmigración ha sido un fenómeno históricamente moderado en Ecuador, sin embargo en el transcurso de las últimas décadas se acentuó en forma acelerada. En un contexto de cambios del perfil migratorio del país, entre inmigración y emigración, las estimaciones en torno de la magnitud de la inmigración se volvieron sumamente variables, aunque se sabe que las mayores corrientes inmigratorias entre 1980 y 2010 pertenecen a población proveniente de Colombia y Perú.

A comienzos del Siglo XXI una coyuntura definida por factores internos y externos convirtió a Ecuador en un país receptor de inmigrantes. Más específicamente, el incremento acelerado en el ritmo de los flujos de inmigración en Ecuador se observa a partir del 2001. Desde entonces, el país recibió una gran cantidad de inmigrantes internacionales y en particular considerables flujos de migración forzada. La dolarización de la economía alentó la llegada de inmigrantes regionales provenientes de países con altos niveles de pobreza, especialmente peruanos, que ocuparon en el mercado laboral segmentos que quedaban vacantes por la emigración de ecuatorianos hacia los Estados Unidos y colombianos, que constituyen la mayor parte de la población extranjera en el país.

La intensificación del conflicto interno colombiano a partir de la aplicación del Plan Colombia, y su incremento, hasta la ruptura de los diálogos de paz en el 2002, como se mencionó anteriormente, provocaron el desplazamiento de población de los departamentos del sur -Nariño, Putumayo, Caquetá, Gaviare, Meta- hacia Ecuador y otros países de la región. A partir de 2001, casi la totalidad de las solicitudes de asilo concedidas por el Estado ecuatoriano corresponde a ciudadanos colombianos. En coincidencia con la dinámica del conflicto, y su incidencia sobre el saldo migratorio de colombianos en Ecuador, el año 2003 muestra un aumento notorio de solicitudes de refugio. A su vez, a partir de 2004 las solicitudes registran una disminución que refleja los efectos de medidas restrictivas implementadas por Ecuador para el ingreso de los ciudadanos colombianos. En 2007 y 2008, en correspondencia con denuncias sobre nuevos episodios de presión violenta sobre la población civil y reclutamiento forzado de niños como móvil adicional de desplazamiento, se evidencia un repunte

de las solicitudes de asilo (CEPAL, 2011).

El Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) estimó en el 2009 que aproximadamente 130.000 colombianos en busca de asilo, a raíz del conflicto armado en su país, residían en el territorio ecuatoriano (MRECI y ACNUR, 2009), en tanto que la Asociación de Refugiados Colombianos en Ecuador indica la existencia de 250.000 ciudadanos colombianos. Cabe recalcar que esta población comprende a los refugiados, solicitantes de asilo y personas a las que se les ha denegado su solicitud, así como potenciales peticionantes. Además, la población colombiana participa de flujos entre pueblos indígenas en zonas de frontera y de movimientos temporales asociados al comercio informal y a los ciclos agropecuarios compartidos entre el sureste colombiano y la zona ecuatoriana nororiental (CEPAL, 2011). Con todo, las cifras oficiales de refugiados reconocidos en el Ecuador a febrero del 2017 ascendían a 60,524 personas, 87,5 por ciento de los cuales eran ciudadanos colombianos (ACNUR, 2017).

De acuerdo con un estudio del ACNUR de 2009, la mayor parte de la población en necesidad de protección internacional colombiana se encuentra en Pichincha, seguida en ese orden por las provincias de Sucumbíos, Carchi, Esmeraldas e Imbabura (MRECI y ACNUR, 2009). Asimismo, mientras que en Guayas y Pichincha se ubica la población con niveles más altos de instrucción y predomina la inserción en el comercio formal e informal, en las provincias de la frontera norte -Sucumbíos, Carchi, Esmeraldas-, así como Imbabura, se concentra la población colombiana más pobre, ocupada en la agricultura (CEPAL, 2011). Si bien no se presentaban grandes diferencias en relación al acceso a los servicios básicos entre la población colombiana y la ecuatoriana para el 2009, en cambio existía mucha dificultad para que la población colombiana pudiera encontrar trabajo. Se estimaba que alrededor del 22 por ciento de los hombres se encontraban desempleados. Aquellos que ingresaban al mercado laboral se encontraban en el sector informal y recibían pagos inferiores a lo legalmente estipulado y no gozaban de los beneficios sociales (MRECI y ACNUR, 2009).

Las diferencias que se observan entre las cifras de los estudios existentes, que señalan una masiva llegada de población solicitante de refugio proveniente de Colombia, con los números de inmigrantes internacionales provistas por los censos de población, en especial el realizado en el 2010, hacen pensar que los datos oficiales adolecerían de un elevado sub-registro de población extranjera, circunstancia que se debe tener presente al considerar las cifras en cuestión, a pesar de que sigue siendo insustituible el valor de la estimación censal como insumo del análisis migratorio.

Por su parte, los peruanos, segunda colectividad de mayor tamaño, fuertemente atraída

por la dolarización de la economía ecuatoriana en el año 2000, fueron estimados en el orden de 60.000 a 120.000 en 2007 (CEPAL, 2011). Esta colectividad se ha concentrado en las provincias de Azuay, Loja y El Oro, al sur de Ecuador y, más recientemente, en el centro del país, en las provincias de Guayas, Pichincha y Cotopaxi. La mayor parte de esta población se encuentra en situaciones de alta vulnerabilidad asociadas a elevadas cuotas de indocumentación, ocupando sectores informales del mercado de trabajo en labores precarias tales como el comercio informal, la construcción, la agricultura en bananeras, el trabajo en minería y el servicio doméstico.

Otros grupos migratorios atraídos recientemente a Ecuador incluyen ciudadanos de China y de Estados Unidos, llegados por motivos económicos de negocios o por retiro laboral, y por otra parte ciudadanos cubanos y venezolanos, cuyos flujos trataremos más adelante. Los inmigrantes chinos adquirieron visibilidad social por su inserción exitosa en el comercio de indumentaria, a través del trabajo familiar, mientras los cubanos, considerados hacia 2006 por la Dirección de Extranjería del Ministerio de Gobierno como la tercera nacionalidad con el mayor número de permisos de residencia, con visas de amparo o de profesionales, se hicieron visibles por su concentración en las áreas urbanas de Quito y Guayaquil y el despliegue de determinadas prácticas de apropiación del espacio público que llevaron de manera injustificada y xenófoba a asociarlos con el incremento de comportamientos delictivos, e incluso denuncias de fraude matrimonial (Correa, 2013).

Ahora bien, teniendo en cuenta las dificultades antes mencionadas para estimar el número de inmigrantes, las cifras censales deben ser valorizadas como piso de las estimaciones del fenómeno³ y reflejo de estos procesos, y demuestran que la población no nativa en Ecuador no ha cesado de crecer durante los últimos cuarenta años, incrementó su participación relativa en la población total del país en forma leve (de 0,9 a 1,3 por ciento) y pasó de 75.000 a 182.000 personas, aproximadamente, entre 1982 y 2010 (Cuadro 1 y Gráfico 1). Sin embargo, es notorio el aumento de la población extranjera en el último período intercensal 2001-2010, que pasó de 104.000 a 182.000 habitantes nacidos en el extranjero, registrando un aumento en el orden del 75 por ciento, con significativas discrepancias según país de nacimiento (Cuadro 4).

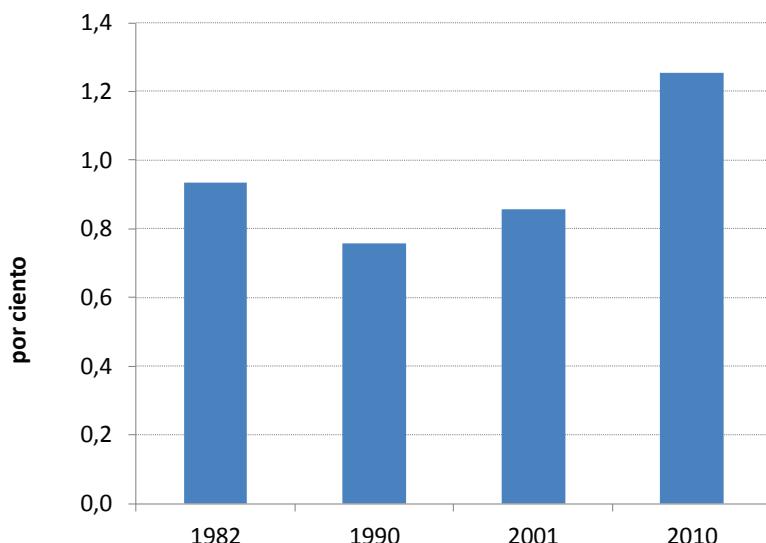
³ Para detalles sobre medición y estimación de la migración internacional en países de América Latina puede consultarse Calvelo, 2011.

Cuadro 1. Ecuador. Población total, nacida en Ecuador y en el extranjero.
Años 1982, 1990, 2001 y 2010.

	1982	1990	2001	2010
Población total	8.060.712	9.648.189	12.156.608	14.483.499
Nacidos en Ecuador	7.985.308	9.575.010	12.052.478	14.301.651
Nacidos en el extranjero	75.404	73.179	104.130	181.848

Fuente: Censos Nacionales de Población y Vivienda. Instituto Nacional de Estadística y Censos - INEC Ecuador

Gráfico 1. Ecuador. Porcentaje de población no nativa en Ecuador.
Años 1982, 1990, 2001 y 2010.



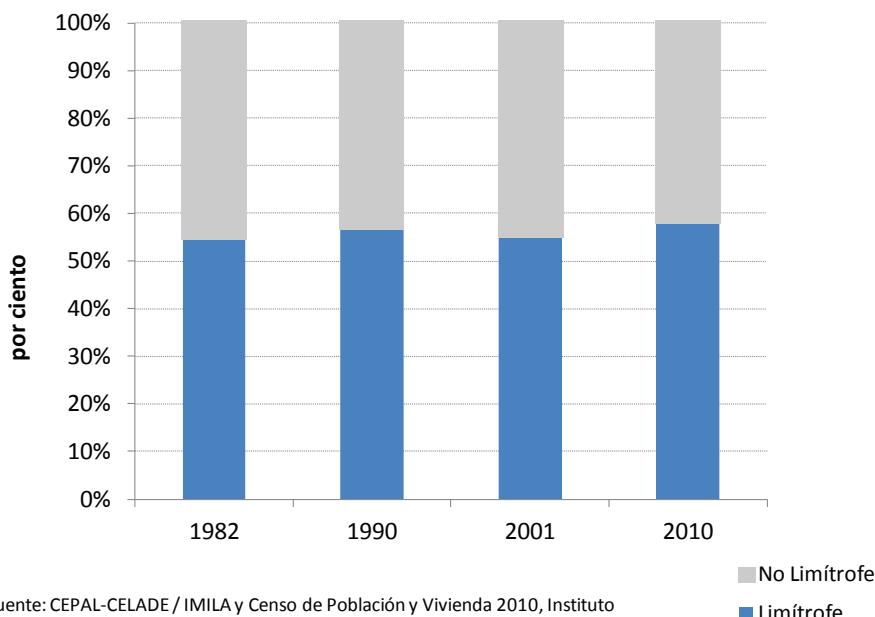
Fuente: CEPAL-CELADE / IMILA y Censo de Población y Vivienda 2010, Instituto Nacional de Estadística y Censos - INEC Ecuador.

■ % no nativos

Como se indicó anteriormente, la composición de la población extranjera ha estado dominada por la presencia de inmigrantes de países limítrofes, Colombia y Perú, que a lo largo del período 1982-2010 constituyeron entre el 55 y el 60 por ciento de la población extranjera (Gráfico 2). Debe aclararse de todos modos que la presencia colombiana en Ecuador ha sido sostenida y significativamente mayor que la peruana: los colombianos rondaron siempre el 50 por ciento de la población extranjera durante los últimos cuatro censos, en tanto que los peruanos pasaron de representar el 2,5 por ciento de la población extranjera a comienzos de los 80 a constituir casi el 9 por ciento en el 2010 (Cuadro 3).

Hacia 2010, las colectividades más numerosas correspondían a nacidos en Colombia, Perú, Estados Unidos, España y Cuba, en ese orden. El grupo de los diez países con mayor presencia en Ecuador también incluye a venezolanos, chilenos, italianos, chinos y argentinos. La presencia extranjera incluye también población de otras naciones latinoamericanas (Bolivia, Brasil, Costa Rica, Haití, México, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Uruguay) de Canadá, así como inmigrantes de regiones lejanas (Japón) y otros países del continente europeo (Alemania, Francia, Reino Unido, Polonia, Portugal y Rusia). En el Cuadro 2 puede observarse la distribución de la población extranjera por país de nacimiento en los últimos cuatro censos, de 1982 a 2010, mientras el Cuadro 3 presenta la misma distribución en cifras porcentuales.

Gráfico 2. Ecuador. Composición de la población no nativa por carácter limítrofe del país de nacimiento de los inmigrantes. Años 1982, 1990, 2001 y 2010.



Fuente: CEPAL-CELADE / IMILA y Censo de Población y Vivienda 2010, Instituto Nacional de Estadística y Censos - INEC Ecuador.

A lo largo del período 1980-2010, además de la inmigración colombiana y en menor medida peruana, se destaca la presencia de inmigrantes de Estados Unidos, que refleja el retorno ecuatoriano y reúne a sus familiares, fenómeno de gran intensidad a lo largo del todo el período. También se destaca la desaceleración de la inmigración chilena hacia 2001 y 2010.

Cuadro 2. Ecuador. Población no nativa por país de nacimiento.
Años 1982, 1990, 2001 y 2010.

País de nacimiento	1982	1990	2001	2010
Total	75.404	73.179	104.130	181.848
Argentina	1.691	1.623	2.239	2.336
Bolivia	381	453	634	756
Brasil	726	994	1.101	1.273
Chile	5.747	5.112	4.702	4.339
Colombia	39.443	38.947	51.556	89.931
Costa Rica	280	332	389	493
Cuba	335	341	1.242	6.717
El Salvador	232	187	217	231
Guatemala	152	166	179	301
Haití	22	23	40	495
Honduras	104	117	195	232
México	494	668	937	1.217
Nicaragua	142	166	163	210
Panamá	374	451	400	395
Paraguay	85	95	101	177
Perú	1.887	2.689	5.682	15.676
Rep. Dominicana	102	88	147	350
Uruguay	458	427	398	487
Venezuela	1.654	2.511	3.691	4.720
Canadá	-	912	971	900
Estados Unidos	8.022	8.952	11.112	15.017
Alemania	1.523	1.304	1.827	1.628
España	2.591	1.879	3.099	13.993
Francia	728	640	939	957
Italia	1.433	1.168	1.595	3.130
Polonia	97	101	130	163
Portugal	175	135	152	127
Reino Unido*	504	377	895	903
Rusia**	246	375	620	695
China	816	480	1.214	2.906
Japón	348	279	305	256
Resto	4.612	1.187	7.258	10.837

Fuente: CEPAL-CELADE / IMILA y Censo de Población y vivienda 2010, Instituto Nacional de Estadística y Censos - INEC Ecuador.

La población nacida en el extranjero en el Censo de 2010 corresponde a los nacidos en el extranjero residentes habituales de Ecuador.

- Sin información | *Incluye Escocia, Gran Bretaña, Inglaterra y Gales | ** Incluye Unión Soviética y/o Rusia

**Cuadro 3. Ecuador. Porcentaje de población no nativa por país de nacimiento.
Años 1982, 1990, 2001 y 2010.**

País de nacimiento	1982	1990	2001	2010
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Colombia	52,3	53,2	49,5	49,5
Perú	2,5	3,7	5,5	8,6
Estados Unidos	10,6	12,2	10,7	8,3
España	3,4	2,6	3,0	7,7
Cuba	0,4	0,5	1,2	3,7
Venezuela	2,2	3,4	3,5	2,6
Chile	7,6	7,0	4,5	2,4
Italia	1,9	1,6	1,5	1,7
China	1,1	0,7	1,2	1,6
Argentina	2,2	2,2	2,2	1,3
Alemania	2,0	1,8	1,8	0,9
Brasil	1,0	1,4	1,1	0,7
México	0,7	0,9	0,9	0,7
Francia	1,0	0,9	0,9	0,5
Reino Unido*	0,7	0,5	0,9	0,5
Canadá	-	1,2	0,9	0,5
Bolivia	0,5	0,6	0,6	0,4
Rusia**	0,3	0,5	0,6	0,4
Haití	0,0	0,0	0,0	0,3
Costa Rica	0,4	0,5	0,4	0,3
Uruguay	0,6	0,6	0,4	0,3
Panamá	0,5	0,6	0,4	0,2
Rep. Dominicana	0,1	0,1	0,1	0,2
Guatemala	0,2	0,2	0,2	0,2
Japón	0,5	0,4	0,3	0,1
Honduras	0,1	0,2	0,2	0,1
El Salvador	0,3	0,3	0,2	0,1
Nicaragua	0,2	0,2	0,2	0,1
Paraguay	0,1	0,1	0,1	0,1
Polonia	0,1	0,1	0,1	0,1
Portugal	0,2	0,2	0,1	0,1
Resto	6,1	1,6	7,0	6,0

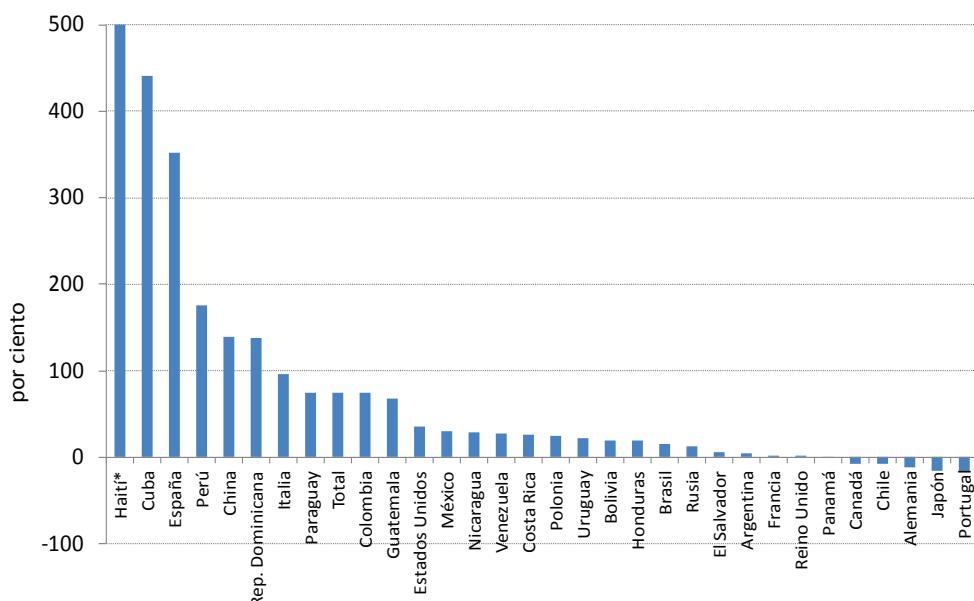
Fuente: CEPAL-CELADE / IMILA y Censo de Población y vivienda 2010, Instituto Nacional de Estadística y Censos - INEC Ecuador.

La población nacida en el extranjero en el Censo de 2010 corresponde a los nacidos en el extranjero residentes habituales de Ecuador.

- Sin información | *Incluye Escocia, Gran Bretaña, Inglaterra y Gales | ** Incluye Unión Soviética y/o Rusia

Por su parte, entre 2001 y 2010 las cifras censales reflejan intensos crecimientos en la población nacida en Cuba, España, Perú, China y República Dominicana (Cuadro 4 y Gráfico 3). El caso de los haitianos es el de mayor crecimiento (su población se decuplicó), pero no debe perderse de vista que la cantidad de haitianos en 2001 era casi nula. Distinto es el caso de los cubanos, que ya en 2001 registraban un importante aumento sobre el que se tenían indicios de acuerdo con estimaciones de disímil magnitud. El incremento del número de ciudadanos españoles (y en menor medida italianos) indudablemente acompaña el retorno de ecuatorianos desde los destinos europeos a partir de la crisis de 2008, tendencia también evidenciada en otras fuentes de los países de destino (como el padrón municipal de España, por ejemplo). Población nacida en Portugal, Japón, Alemania, Chile y Canadá se redujo en términos absolutos entre 2001 y 2010, dato que refleja la no renovación de sus flujos.

Gráfico 3. Ecuador. Incremento porcentual de la población no nativa entre 2001 y 2010, por país de nacimiento. Años 1982, 1990, 2001 y 2010.



Fuente: CEPAL-CELADE / IMILA y Censo de Población y Vivienda 2010,
Instituto Nacional de Estadística y Censos - INEC Ecuador.

■ Incremento % 2001-2010

* La población nacida en Haití es poco numerosa y entre 2001 y 2010 se decuplicó.

Cuadro 4. Ecuador. Población no nativa por país de nacimiento e incremento relativo 2001-2010 (%). Años 2001 y 2010.

País de nacimiento	2001	2010	Incremento 2001-2010 (%)
Total	104.130	181.848	74,6
Colombia	51.556	89.931	74,4
Perú	5.682	15.676	175,9
Estados Unidos	11.112	15.017	35,1
España	3.099	13.993	351,5
Cuba	1.242	6.717	440,8
Venezuela	3.691	4.720	27,9
Chile	4.702	4.339	-7,7
Italia	1.595	3.130	96,2
China	1.214	2.906	139,4
Argentina	2.239	2.336	4,3
Alemania	1.827	1.628	-10,9
Brasil	1.101	1.273	15,6
México	937	1.217	29,9
Francia	939	957	1,9
Reino Unido*	895	903	0,9
Canadá	971	900	-7,3
Bolivia	634	756	19,2
Rusia**	620	695	12,1
Haití	40	495	1137,5
Costa Rica	389	493	26,7
Uruguay	398	487	22,4
Panamá	400	395	-1,3
Rep. Dominicana	147	350	138,1
Guatemala	179	301	68,2
Japón	305	256	-16,1
Honduras	195	232	19,0
El Salvador	217	231	6,5
Nicaragua	163	210	28,8
Paraguay	101	177	75,2
Polonia	130	163	25,4
Portugal	152	127	-16,4
Resto	7.258	10.837	49,3

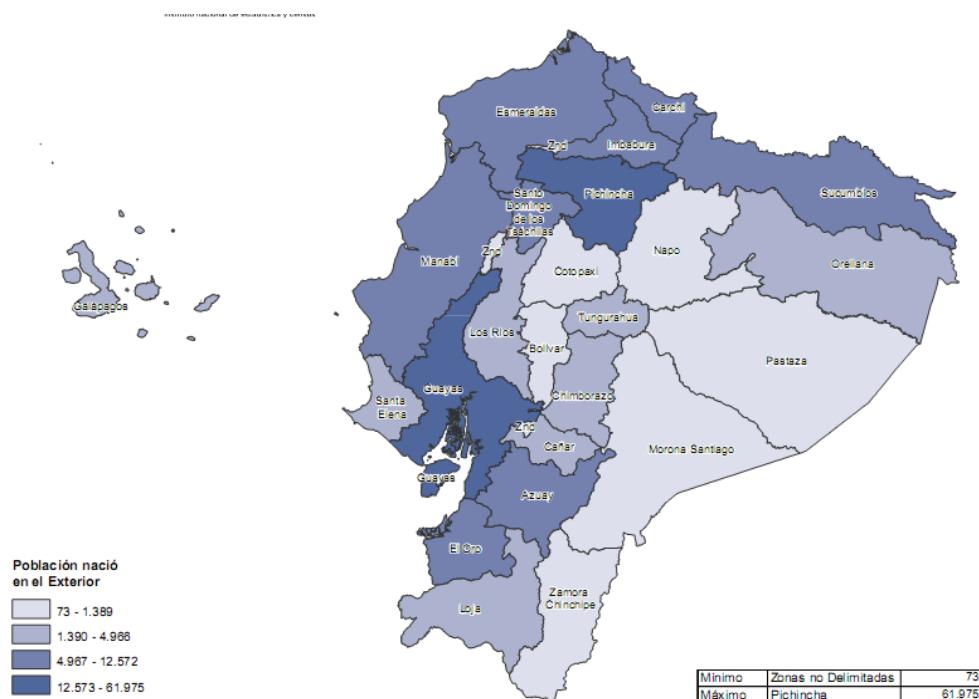
Fuente: CEPAL-CELADE / IMILA y Censo de Población y vivienda 2010, Instituto Nacional de Estadística y Censos - INEC Ecuador.

La población nacida en el extranjero en el Censo de 2010 corresponde a los nacidos en el extranjero residentes habituales de Ecuador.

- Sin información | *Incluye Escocia, Gran Bretaña, Inglaterra y Gales | ** Incluye Unión Soviética y/o Rusia

Hacia 2010, la distribución de la población extranjera en el territorio ecuatoriano se concentraba en las provincias fronterizas con Colombia y Perú, hacia el noroeste y sur del territorio (Mapa 1 y Gráfico 4). Con todo, Pichincha y Guayas reunían la mayor parte de la población extranjera, con algunas particularidades: además de inmigrantes de Colombia y Estados Unidos, Pichincha registraba una elevada presencia de inmigrantes cubanos, mientras Guayas presentaba mayores cuotas de inmigración procedente de China.⁴

Mapa 1. Ecuador. Distribución de la población no nativa por Provincia de empadronamiento. Año 2010.



Fuente: Censo de Población y Vivienda 2010, Instituto Nacional de Estadística y Censos - INEC Ecuador.

⁴ El detalle por provincia puede consultarse en el Anexo Estadístico, cuadro Ecuador. Población extranjera residente habitual por país de nacimiento y provincia de residencia. Año 2010.

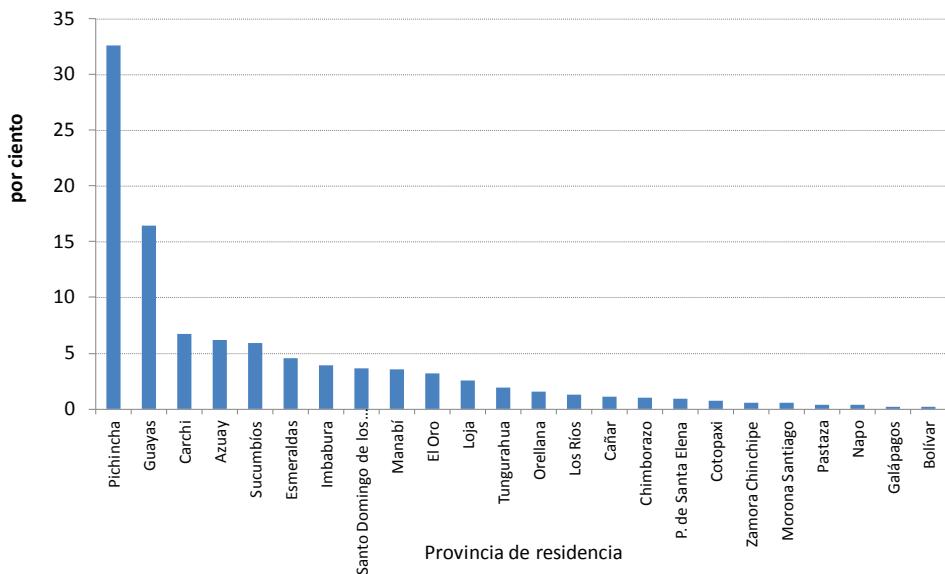
Los mayores colectivos migratorios hacia 2010 en Ecuador presentaban características específicas relacionadas con las causas de sus flujos migratorios. La composición por sexo (Gráfico 5) revela una significativa feminización de la inmigración colombiana (89 varones cada cien mujeres). Este rasgo la diferencia de la inmigración peruana, en la que prevalecen los varones, y se acentúa en el caso de los inmigrantes cubanos, con casi 170 varones cada 100 mujeres.

En otra situación se encuentran los inmigrantes estadounidenses, españoles e italianos, en los que se observa una altísima presencia de niños (relacionada con el retorno de emigrantes ecuatorianos en años recientes) lo que compensa la composición por sexo. El Gráfico 6 permite observar el efecto de la edad en los inmigrantes por país de nacimiento, donde se destaca la presencia de niños especialmente entre estadounidenses y españoles, y evidencia su ausencia en los casos de la migración extrarregional china y cubana. La migración colombiana y peruana, fuertemente laboral, también presenta escasas cuotas de niños.

El máximo nivel de instrucción revela que, en la inmigración extrarregional, los chinos tienen la mayor presencia de personas sin instrucción (10 por ciento), en tanto que, en la inmigración regional los colombianos y peruanos exhiben la mayor incidencia sin instrucción. En situación opuesta se encuentran los inmigrantes de Cuba, Argentina y Chile, con altísimos porcentajes de población con educación superior (entre el 50 y el 60 por ciento), conforme los datos del gráfico 7.

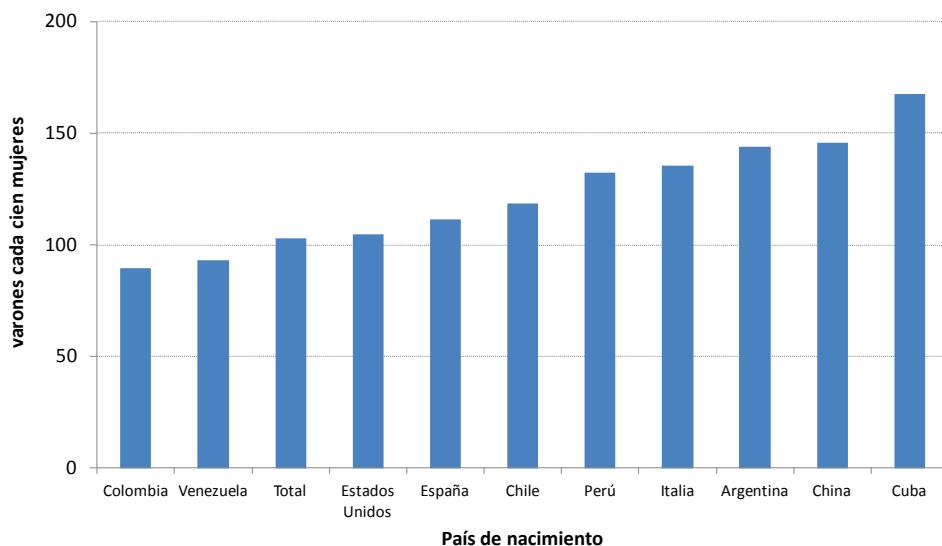
La inmigración colombiana y peruana tienen mayor representación en las zonas rurales de Ecuador (entre 25 y 30 por ciento en áreas rurales), y en menor medida también la tienen los inmigrantes españoles y estadounidenses (entre 20 y 22 por ciento en áreas rurales), gráfico 8. Por otro lado, las mayores cuotas de residencia urbana corresponden a inmigrantes chinos y cubanos (aproximadamente 95 por ciento en zonas urbanas).

Gráfico 4. Ecuador. Población extranjera residente habitual por Provincia de residencia. Año 2010.



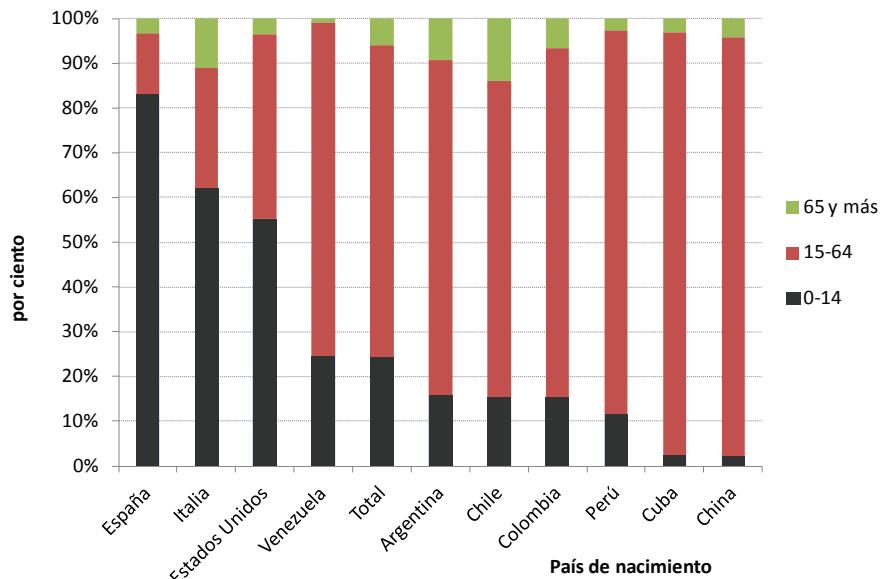
Fuente: Censo de Población y Vivienda 2010, Instituto Nacional de Estadística y Censos - INEC Ecuador.

Gráfico 5. Ecuador. Composición por sexo (varones cada cien mujeres) de la población no nativa (en las diez colectividades más numerosas). Año 2010.



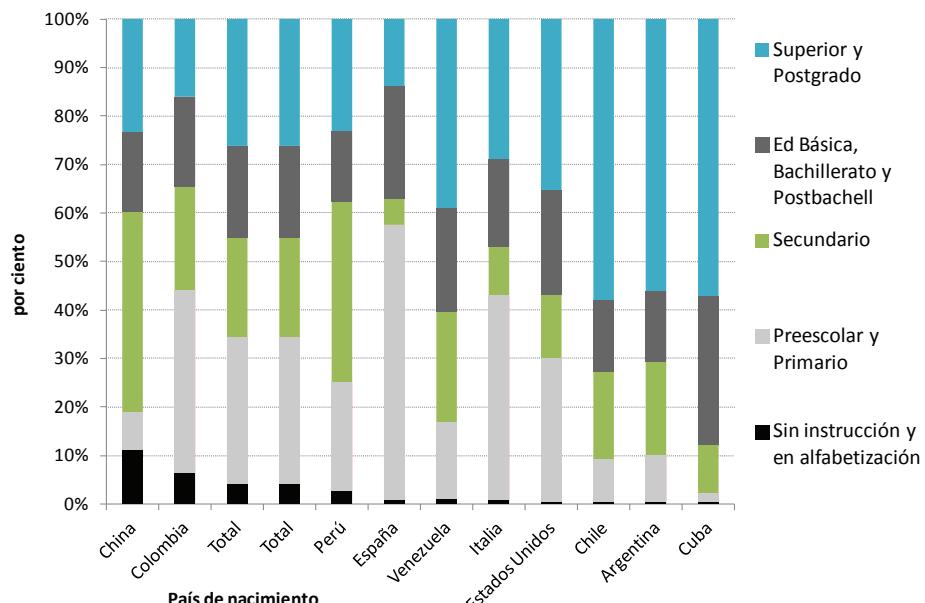
Fuente: Censo de Población y Vivienda 2010, Instituto Nacional de Estadística y Censos - INEC Ecuador.

**Gráfico 6. Ecuador. Composición etaria de la población no nativa
 (en las diez colectividades más numerosas). Año 2010.**



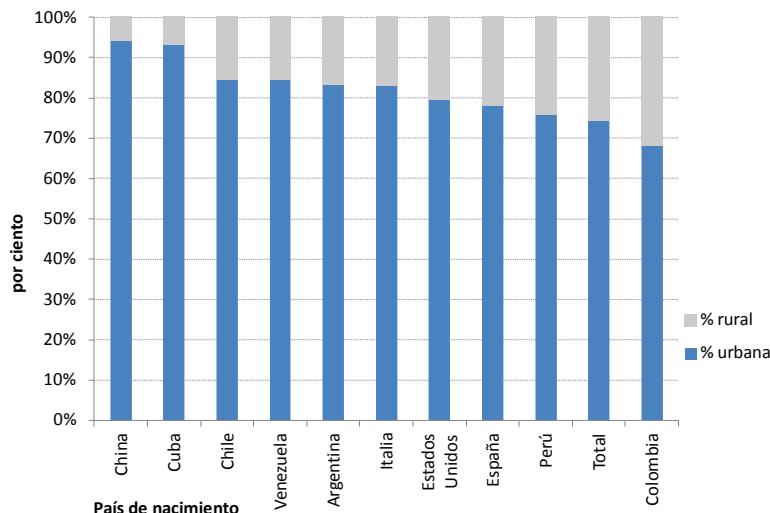
Fuente: Censo de Población y Vivienda 2010, Instituto Nacional de Estadística y Censos - INEC Ecuador.

**Gráfico 7. Ecuador. Máximo nivel de instrucción de la población no nativa
 (en las diez colectividades más numerosas). Año 2010.**



Fuente: Censo de Población y Vivienda 2010, Instituto Nacional de Estadística y Censos - INEC Ecuador.

Gráfico 8. Ecuador. Distribución de la población no nativa (de las diez colectividades más numerosas) según área de residencia urbana o rural. Año 2010.



Fuente: Censo de Población y Vivienda 2010, Instituto Nacional de Estadística y Censos - INEC Ecuador.

3. La emigración internacional en Ecuador entre 1980 y 2010

Como se mencionó, Ecuador tiene una tradición emigratoria desde las décadas de 1950 y 1960, cuando se registraron los primeros flujos de magnitud hacia Estados Unidos, Canadá y Venezuela. Posteriormente, estos flujos se concentraron en dirección a Estados Unidos durante la década de 1980. Desde la década de 1990, España, Italia y, en menor medida, otros países europeos se convirtieron en los nuevos destinos extrarregionales de la población ecuatoriana, a lo largo de un período que puede ubicarse entre 1999 y 2005, considerado como “boom migratorio” (OIM, 2012). Ya desde fines de la década de 1990 Ecuador atravesó una grave crisis económica y política, que combinó la caída del precio del petróleo, un ciclo de inundaciones que afectaron los cultivos de exportación, la dolarización de la economía y el deterioro del panorama social, con incrementos del desempleo y la pobreza. En ese contexto tuvo lugar una emigración de carácter masivo hacia España, Estados Unidos e Italia y, en menor medida, hacia Alemania, Francia, Reino Unido, Holanda, Bélgica, Suiza, Canadá, Chile y Venezuela (CEPAL, 2011).

Las estimaciones de la magnitud de esa emigración son muy variables y en conjunto demuestran que se ha tratado de un fenómeno de gran intensidad. Según un estudio presentado por la Comisión Especial Interinstitucional de Estadísticas de Migraciones en el Ecuador (CEIEME), hacia fines de 2007 la población ecuatoriana en el exterior alcanzaba 1,6 millones de personas, constituyendo el 11 por ciento de la población

total de Ecuador y alrededor del 30 por ciento de su población económicamente activa (CEPAL, 2011).

Desde entonces, las cifras censales de la ronda 2010 (tanto de los países de destino como de Ecuador) y de otras fuentes secundarias indican que la continuidad de los flujos emigratorios se ha mantenido hacia Estados Unidos, pero en el marco de una notable desaceleración a lo largo de los últimos diez años. La disminución de la emigración hacia países europeos (principalmente España) desde la crisis de 2008 sería un factor clave en esa desaceleración, dada la retracción del mercado de trabajo por causa de la crisis económica y social en los principales países de destino. Todo indica que el establecimiento de la visa Schengen para la población ecuatoriana que viaja a Europa habría frenado su llegada (OIM, 2012).

Los orígenes geográficos de esa emigración reciente ampliaron los lugares de partida, con una importante procedencia urbana sobre la rural (75 y 25 por ciento, respectivamente), siendo Quito y Guayaquil las ciudades de mayor emigración. Por otro lado, si bien la mayoría de los emigrantes procedería de hogares vulnerables, ellos presentan perfiles socioeconómicos variados: 60 por ciento son no pobres, 27 por ciento provienen de sectores pobres y un 13 por ciento de sectores de pobreza extrema. Además, el componente femenino de estos flujos habría aumentado particularmente entre los procedentes de zonas urbanas en dirección a España. En materia de edad, predominan los jóvenes de entre 21 y 30 años y se destaca la presencia de niños, niñas y adolescentes. La mayor parte de la población emigrante tendría nivel secundario completo o incompleto, y mostraría un nivel promedio mayor al de la población del país (CEPAL, 2011).

A continuación, se presentan los stocks de población nacida en Ecuador que residía en el exterior, sobre la base de la información procedente de los censos de población de los países receptores a nivel regional y extrarregional. Se trata de una recopilación laboriosa de información por cuanto no está ordenada en un sistema de información migratoria en particular, como el Programa Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica (IMILA) en América Latina, o el SOPEMI en el caso de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

El Cuadro 5 y el Gráfico 9 resumen el panorama de la emigración absoluta en Ecuador, en los que se confirma la elevada intensidad emigratoria en el período 1982-2010, su acentuación hacia el año 2000 y la persistencia de su efecto, incluso hacia 2010, a pesar de las evidencias de retorno y desaceleración de los flujos salientes, tal como se detalla más adelante. La población ecuatoriana en el exterior pasó de 140.000 a 230.000 de 1980 a 1990, y de casi 609.000 en el año 2000 a 1,1 millones en 2010.

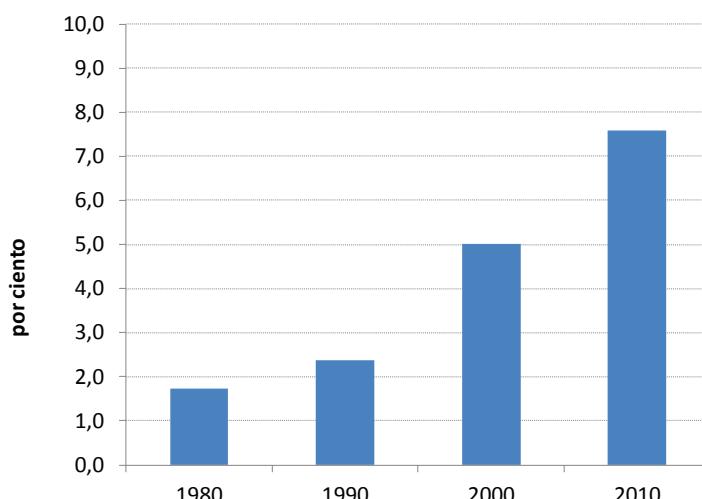
Los ecuatorianos que residían en el exterior constituían aproximadamente el 5 por ciento de la población total del país en 2000, magnitud que aumentó a 7,6 por ciento en 2010. El Cuadro 6 presenta el detalle disponible por país de residencia. El Bureau de Censos de Estados Unidos, a través de su *American Community Survey*, revela la existencia de 428.000 ecuatorianos hacia 2010. Por su parte, el Instituto de Estadística de España, según datos del Censo de Población 2011, indica la presencia de algo más de 412.000 nacidos en Ecuador. La estimación de ecuatorianos en Italia, a partir del análisis de información que reúne la OCDE sobre inmigrantes en sus países miembros, sería de aproximadamente 100.000 personas. La estimación del total de 1,1 millones en 2010 se ha concluido a partir del resto de evidencias reunidas y analizadas, como las tendencias de los stocks de latinoamericanos en otros destinos del mundo para el período.

Cuadro 5. Ecuador. Población total, población nativa en Ecuador y en el extranjero. Rondas censales 1980 a 2010.

Año	1980	1990	2000	2010
Población total	8.060.712	9.648.189	12.156.608	14.483.499
Población nativa en Ecuador	7.985.308	9.575.010	12.052.478	14.301.651
Población nativa en el extranjero	140.000	230.000	608.931	1.100.000

Fuente: CEPAL-CELADE / IMILA. Censos de Población de Italia y España. Estados Unidos: U.S. Census Bureau, 2008-2012 American Community Survey. OCDE. Estimaciones propias. Censos Nacionales de Población y Vivienda. Instituto Nacional de Estadística y Censos - INEC Ecuador.

Gráfico 9. Ecuador. Porcentaje de población nativa en el exterior. Rondas censales 1980 a 2010.



Fuente: CEPAL-CELADE / IMILA. Censos de población de Italia y España. Estados Unidos: U.S. Census Bureau, 2008-2012 American Community Survey. Censos Nacionales de Población y Vivienda. Instituto Nacional de Estadística y Censos - INEC

■ % nativos en el exterior

**Cuadro 6. Ecuador. Población nativa por país extranjero de residencia.
 Rondas censales 1980, 1990, 2000 y 2010.**

País de residencia	1980	1990	2000	2010
Total	140.000*	230.000*	608.931	1.100.000*
Argentina	771	975	2.054	4.820
Bolivia	183	243	652	...
Brasil	758	605	1.188	...
Chile	1.215	2.267	9.393	...
Colombia	...	9.040
Costa Rica	318	600*	955	1.040
Cuba
El Salvador	...	85
Guatemala	119	119	109	...
Haití
Honduras	...	225	327	...
México	...	861	1.190	...
Nicaragua	...	78
Panamá	1.491	1.381	1.844	2.028
Paraguay	...	72	91	...
Perú	1.739	1.801
Rep. Dominicana	314	...
Uruguay	199	235
Venezuela	21.522	23.370	28.606	...
Canadá	5.800	10.250	11.445	...
Estados Unidos	86.128	143.314	298.626	428.000
España	215.833	412.380
Francia	1.442	...
Italia	14.557	...
Polonia	30	...
Portugal	224	...
Reino Unido	3.035	...
Japón	116	...
Resto	16.900	...

Fuente: CEPAL-CELADE / IMILA. Censos de Población de Italia y España. Estados Unidos: U.S. Census Bureau, 2008-2012 American Community Survey. OCDE. Y estimaciones propias.

... Sin datos

*Estimación

En los principales países de destino, Estados Unidos, España e Italia, la disponibilidad de nichos laborales desregulados, flexibles y precarios permitió la inserción selectiva de las mujeres en el trabajo doméstico y el cuidado de personas, y de los varones en la construcción, la agricultura y los servicios. Distintas coyunturas, como las crecientes restricciones en los países de Europa al ingreso de inmigrantes extracomunitarios, impulsaron la diversificación de destinos de la emigración ecuatoriana y una simultánea diversificación de los perfiles de los emigrantes.

La información provista por las fuentes en los países de destino no permite ir más allá en el análisis, principalmente hasta que se difundan resultados de los restantes censos de población de la región latinoamericana, así como del resto del mundo. En busca de incrementar el conocimiento del fenómeno emigratorio desde el país de origen, Ecuador cuenta en su último censo de población con la inclusión de la metodología de estimación de ex miembros del hogar viviendo en el exterior.⁵

Se trata de una variante metodológica para la estimación de los emigrantes internacionales sustentada en un planteo simple, que en términos generales consiste en identificar en forma directa hogares con miembros que partieron para vivir a otro país, para luego relevar información sociodemográfica relativa a los miembros emigrados.⁶ Considerablemente sencillo para incluir en la cédula censal y menos complejo a la hora de procesar y estimar que el conocido método de Somoza. Este procedimiento ofrece una estimación del volumen de emigrantes que adolece de una serie de limitaciones, que deben tenerse en cuenta al momento de interpretar sus resultados (Calvelo, 2011).

En el Censo de Población y Vivienda 2010 de Ecuador, la identificación de hogares con miembros en el exterior se implementó mediante la pregunta “A partir del último censo de población y vivienda (noviembre 2001), una o más personas que vivían en este hogar, ¿viajaron a otro país y todavía no regresan para quedarse definitivamente?”.

De esta manera, el Censo de Población y Vivienda de 2010 de Ecuador revela que la existencia de miembros en el exterior de los hogares empadronados en el censo

⁵ Cabe recordar que este abordaje de la emigración en los censos de América Latina y el Caribe se extendió considerablemente en la ronda 2000, cuando diez países incluyeron la captación de miembros del hogar viviendo en el exterior, en tanto que en la ronda de 1990 solo tres países habían experimentado ese abordaje (Calvelo, 2011).

⁶ Usualmente, entre las variables sobre ex miembros del hogar relevadas se encuentran: sexo, edad al partir, edad actual, país de destino, país de residencia actual, año o período de salida, nivel educativo y/o causa de la partida.

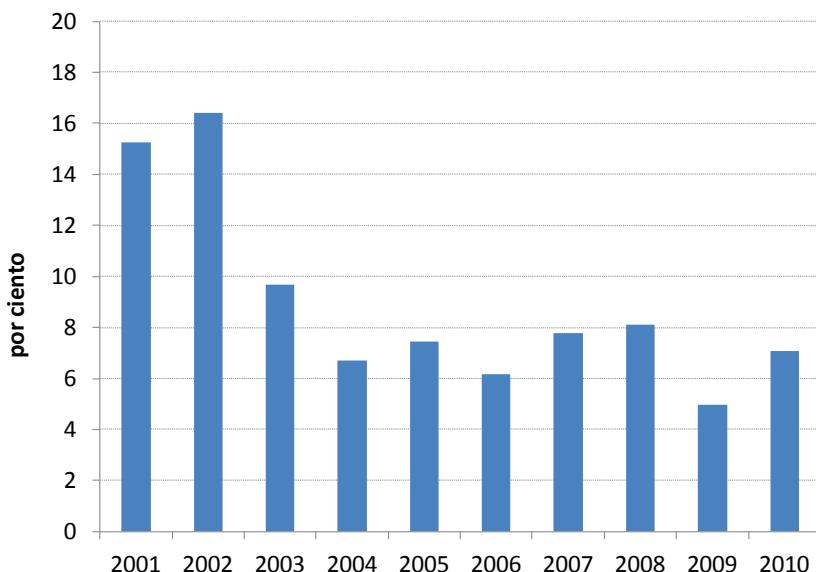
fueron 280.000 aproximadamente. Tomando en cuenta que la captación se refiere a miembros que partieron solamente durante la última década (2001-2010), debe decirse que representan aproximadamente el 25 por ciento del stock total de ecuatorianos en el exterior, estimado al año 2010 por medio de fuentes de los países de destino (Cuadro 6), lo que resulta razonable.

La información que se presenta a continuación procede de esa metodología y debe tenerse presente que no se refiere a los emigrantes en sentido estricto, sino a esos 280.000 miembros en el exterior declarados por los hogares empadronados en el Censo. De tal modo, puede decirse que, en su mayor parte, salieron del país antes de 2003, durante el momento de mayor intensidad de la crisis económica, mientras las partidas posteriores continuaron en forma moderada (Gráfico 10).

En forma coherente con el panorama reportado por las fuentes de los países de destino, los principales destinos de los miembros del grupo familiar en el exterior han sido España, Estados Unidos e Italia. El Gráfico 11 informa una variedad de otros países, muchos de la región latinoamericana (Chile, Colombia, Venezuela, Argentina, México, Perú, Brasil) y varios europeos, hacia donde los antecedentes indican que se habría diversificado el abanico de destinos de los ecuatorianos al endurecerse el contexto de recepción español en especial desde 2004 y 2008.

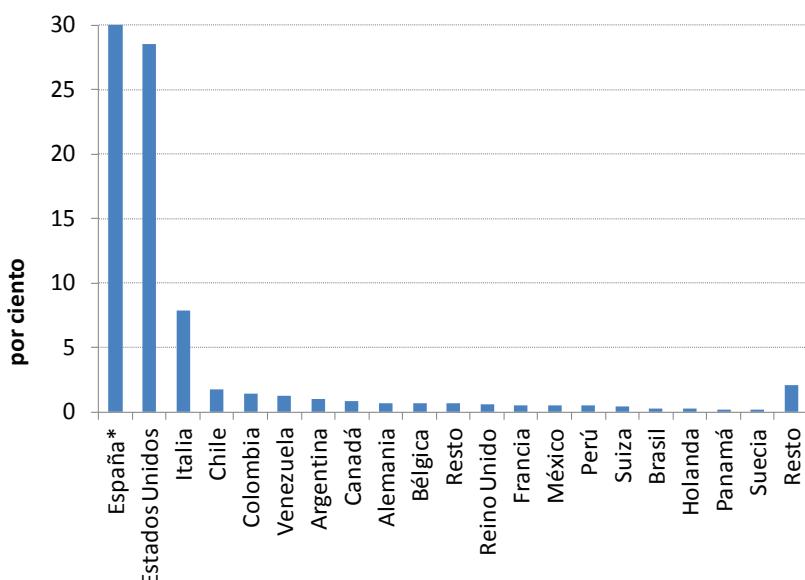
La residencia en áreas rurales alcanza al 30 por ciento de los miembros residiendo en el exterior que partieron en la década 2001-2010. Al mismo tiempo, es más frecuente el origen rural para los destinos de Estados Unidos y Colombia, y en menor medida para Cuba y España. El Gráfico 12 demuestra que no se observa una selectividad marcada en el origen rural o urbano de ecuatorianos en el exterior de acuerdo con los países de destino regional o extrarregional.

**Gráfico 10. Ecuador. Miembros del hogar en el exterior, por año de partida.
Año 2010.**



Fuente: Censo de Población y Vivienda 2010, Instituto Nacional de Estadística y Censos - INEC Ecuador.

**Gráfico 11. Ecuador. Miembros del hogar en el exterior,
por país de residencia actual. Año 2010.**



* España alcanza 45 por ciento.

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2010, Instituto Nacional de Estadística y Censos - INEC Ecuador.

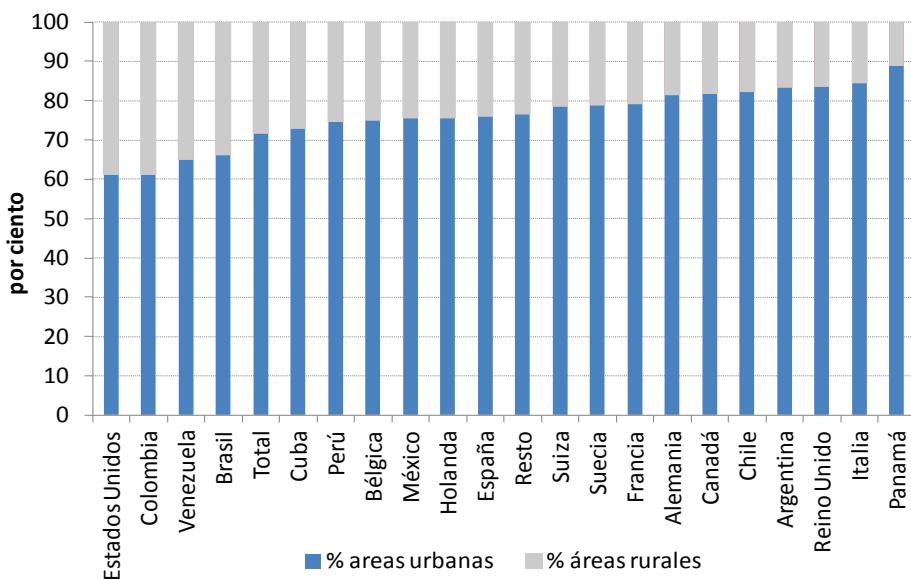
Un aporte valioso de las estimaciones del método de los miembros del hogar en el exterior es la distribución del lugar de origen de la emigración, fenómeno escasamente reportado por otras fuentes, principalmente de los lugares de destino. Los datos del Censo 2010 de Ecuador indican como provincias de mayor intensidad emigratoria de la década 2001-2010 a Guayas, Pichincha (entre 20 y 25 por ciento de los miembros del hogar en el exterior). La provincia de Azuay concentra el 10 por ciento y luego las incidencias bajan a menos de 5 por ciento en un abanico que incluye a todas las provincias ecuatorianas (Gráfico 13). Sin embargo, debe aclararse que la intensidad de la emigración disminuyó en términos generales en todas las provincias respecto del panorama del año 2000. Su mayor concentración tiene lugar en la región sur del país de donde población de origen rural en edades jóvenes parte hacia Estados Unidos, en muchos casos con elevadas cuotas de migrantes mujeres (OIM, 2012).

La emigración ecuatoriana ha incluido entre sus impactos en Ecuador el ingreso de un significativo volumen de divisas en concepto de remesas. Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), las remesas de los ecuatorianos residentes en el exterior han reportado USD 3.087 millones en el año 2007. Si bien la crisis global de 2008 mermó considerablemente su volumen, las remesas representan el mayor aporte al PIB después de las exportaciones petroleras (CEPAL, 2011). Según el Banco Central de Ecuador, las remesas fueron de US\$2.324 millones en 2010, luego de lo cual habrían descendido ante la retracción del nivel de empleo y de los ingresos de los emigrantes en España y Estados Unidos (SICREMI, 2012).

La evolución de las remesas refleja tanto la desaceleración de la emigración en los últimos años como el impacto de la crisis. Del pico alcanzado en 2007 con más de 3.000 millones de dólares, se ha producido un descenso hasta 2010, cuando los valores se recuperan a los niveles de 2005.

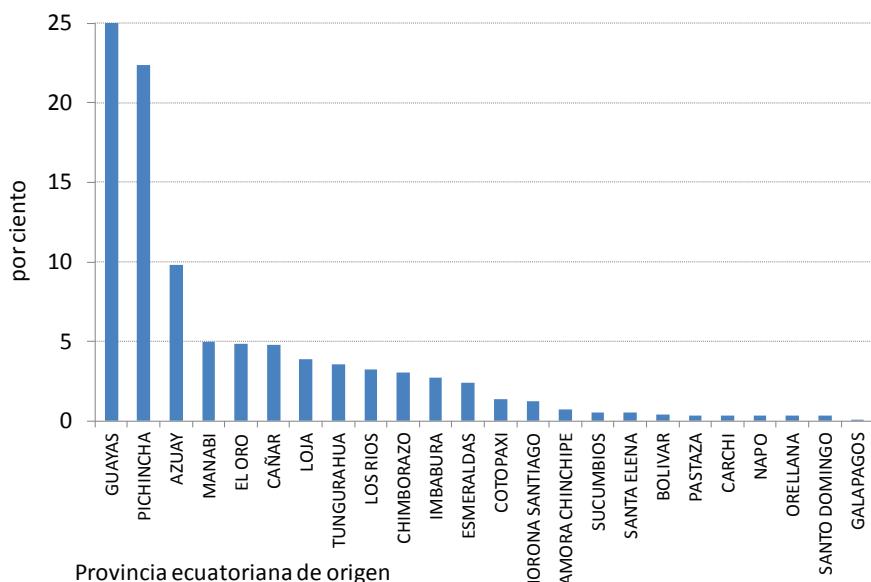
Es esperable sin embargo que el volumen siga en disminución con la profundización de la crisis en España. No obstante, a pesar de su disminución, las remesas siguen siendo un rubro importante de ingresos externos del país y tienen un papel importante en los procesos de reproducción social de la población ecuatoriana. En cuanto a los lugares de procedencia de las remesas, el comportamiento no es el mismo. Mientras que las remesas enviadas desde Italia y México crecen constantemente en los últimos cuatro años, el volumen de dinero remitido desde los Estados Unidos de América desciende y logra una pequeña recuperación en 2001, mientras que desde España su descenso es constante (OIM, 2012).

Gráfico 12. Ecuador. Miembros del hogar en el exterior, por área de residencia urbana o rural de origen en Ecuador. Año 2010.



Fuente: Censo de Población y Vivienda 2010, Instituto Nacional de Estadística y Censos - INEC Ecuador.

Gráfico 13. Ecuador. Miembros del hogar en el exterior, por provincia de residencia en Ecuador. Año 2010.



Fuente: Censo de Población y Vivienda 2010, Instituto Nacional de Estadística y Censos - INEC Ecuador.

La desaceleración de las remesas también refleja el proceso de retorno iniciado por los emigrantes ecuatorianos a partir de la crisis de 2008. Se considera que el retorno latinoamericano en general no ha sido masivo, que se ha generado migración hacia terceros países y que no se ha frenado completamente la emigración hacia los destinos tradicionales. Según el Censo de Población y Vivienda 2010, Ecuador cuenta con una significativa población retornada, en el orden de las 60 mil personas en los últimos diez años, cantidad que posiblemente se incremente en los próximos años. Si bien esto no indica el agotamiento del ciclo migratorio, advierte que el retorno debe ser tomado en cuenta en el escenario de mediano plazo en el marco de la movilidad internacional en el país, y que obedece a diversas condiciones: retornos forzados y deportaciones, pero también retornos voluntarios por motivos familiares y no solo económicos, lo que reclamará la aplicación de políticas específicas (OIM, 2012).

4. La inmigración actual: 2011-2019

Si bien el saldo migratorio de extranjeros en Ecuador continúa siendo positivo en los últimos años, el mismo no llega a los niveles que se alcanzaron en la primera década del siglo XX (Gráfico 14). No obstante, durante esta etapa la inmigración a Ecuador modificó un poco su perfil. Si bien los flujos migratorios de colombianos y peruanos al país continúan siendo importantes (Gráfico 15), entre las dos nacionalidades se encuentra más del 50% de la población extranjera que ha ingresado al país en los últimos 6 años, se ha observado que existen otras nacionalidades cuyo ingreso a Ecuador ha tenido un crecimiento considerable (Gráfico 16 y 17). Entre estos se encuentran los flujos de cubanos y especialmente venezolanos durante los últimos tres años, como veremos más adelante.

Dado que los datos extraídos para el análisis de estos últimos ocho años no fueron obtenidos del censo, pues como hemos visto el último se desarrolló en el año 2010, sino del registro de ingresos y salidas de los extranjeros al Ecuador, que constan en el Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos (INEC) y de datos provistos por el Ministerio del Interior, es necesario tomar en cuenta algunas de sus limitaciones al momento de interpretar sus resultados. En primer lugar, es necesario tomar en cuenta que es muy difícil contar con estadísticas específicas que den cuenta del fenómeno migratorio. Muchas de las salidas e ingresos de las personas a un país se realizan por vías no registradas, por lo que puede existir un subregistro considerable del flujo de migrantes. Respecto a los datos que constan en el INEC, se puede observar el número de ingresos al Ecuador por país de procedencia, pero las salidas se registran

por país de destino,⁷ lo que impide establecer un saldo migratorio por nacionalidad certero, si bien se ha incluido en este análisis un saldo migratorio en general de los últimos años. Por otra parte, la información proporcionada por el Ministerio del Interior permite observar ingresos y entradas por nacionalidad y, por ende, saldos migratorios pormenorizados, pero solo se posee información de esta entidad de los años 2016-2018. Finalmente, cabe indicar que las dos entidades en las que se consultó la información no necesariamente mantienen los mismos datos, por lo mismo deben tomarse como referenciales y en consecuencia dan cuenta de un panorama general de las migraciones en el país.

Los gráficos 15 y 16, que muestran qué porcentaje representa cada nacionalidad sobre el total de extranjeros que ingresaron durante los períodos 2000-2010 y 2011-2016, permiten observar que los ingresos de colombianos, estadounidenses y peruanos continúan siendo los más representativos. No obstante, en los últimos 6 años el porcentaje de colombianos ha aumentado.

Por otra parte, se observa el incremento de los ingresos de cubanos y venezolanos a partir del 2011. Los ingresos de los venezolanos representaron el noveno grupo con mayores ingresos al país en la década del 2000-2010, mientras que en el período 2011-2018 pasaron a ocupar el séptimo grupo. Asimismo, los cubanos, que en la década de 2000-2010 no se encontraban entre los primeros 10 países que registraban mayores ingresos, durante los últimos 6 años han alcanzado el noveno puesto (Gráfico 15 y 16).

Sin embargo, donde se observa de manera más clara el crecimiento del flujo de cubanos y venezolanos al Ecuador es en el número de ingresos año a año. Mientras que los ingresos de colombianos, peruanos y estadounidenses es alto, este ha permanecido medianamente estable durante los últimos años (Gráfico 17), aunque con un incremento de los ingresos de colombianos a partir del año 2017, posiblemente porque la firma del proceso de paz en Colombia no ha significado una reducción en los desplazamientos de la población, sino el recrudecimiento de problemáticas vinculadas a la falta de seguridad que han llevado a ciudadanos colombianos a solicitar refugio. En cambio, los flujos de cubanos han visto un crecimiento importante a partir del año 2013 (Gráfico 18 y 19), pero han descendido a partir del año 2016. Por su parte, de conformidad con la información del Ministerio del Interior, de los años 2016 a 2018 se observa un considerable incremento del ingreso de ciudadanos venezolanos al Ecuador (Gráfico 20).

⁷ Es necesario recordar que Ecuador es utilizado como país de tránsito para otros destinos para algunos extranjeros.

Gráfico 14. Número de entradas y salidas de extranjeros a Ecuador en miles de movimientos. Años 1997-2018.

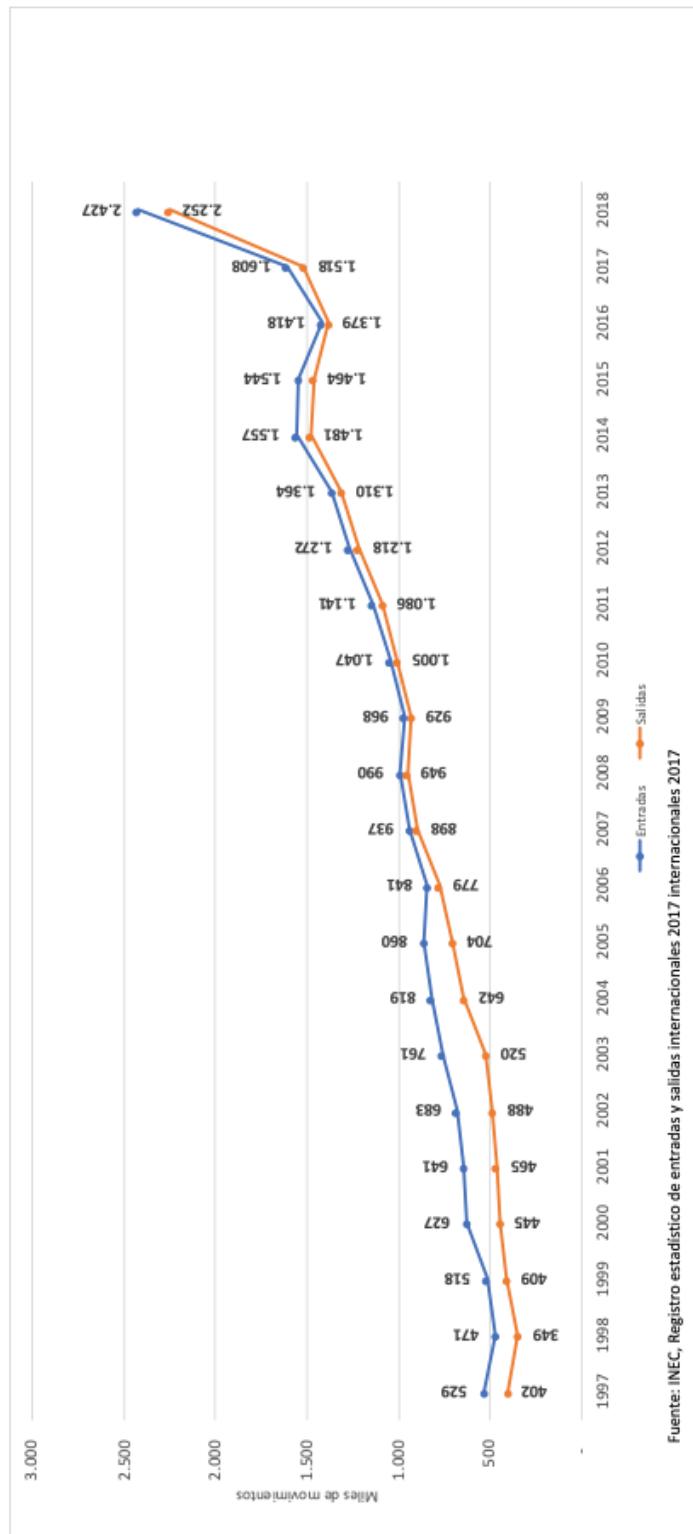
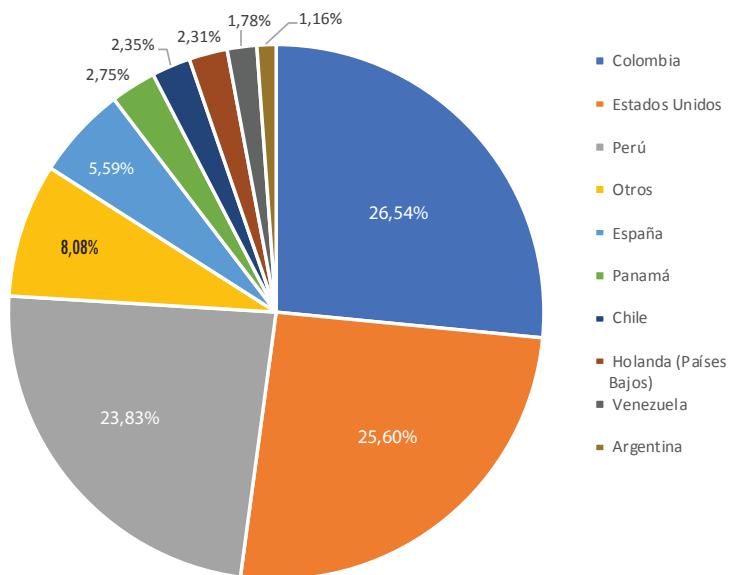
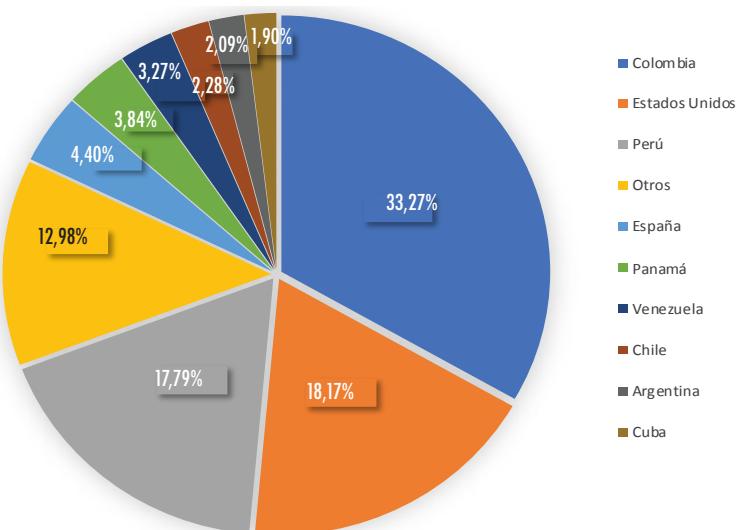


Gráfico 15. Ingreso de extranjeros a Ecuador por nacionalidad en porcentaje. Años 2000-2010.



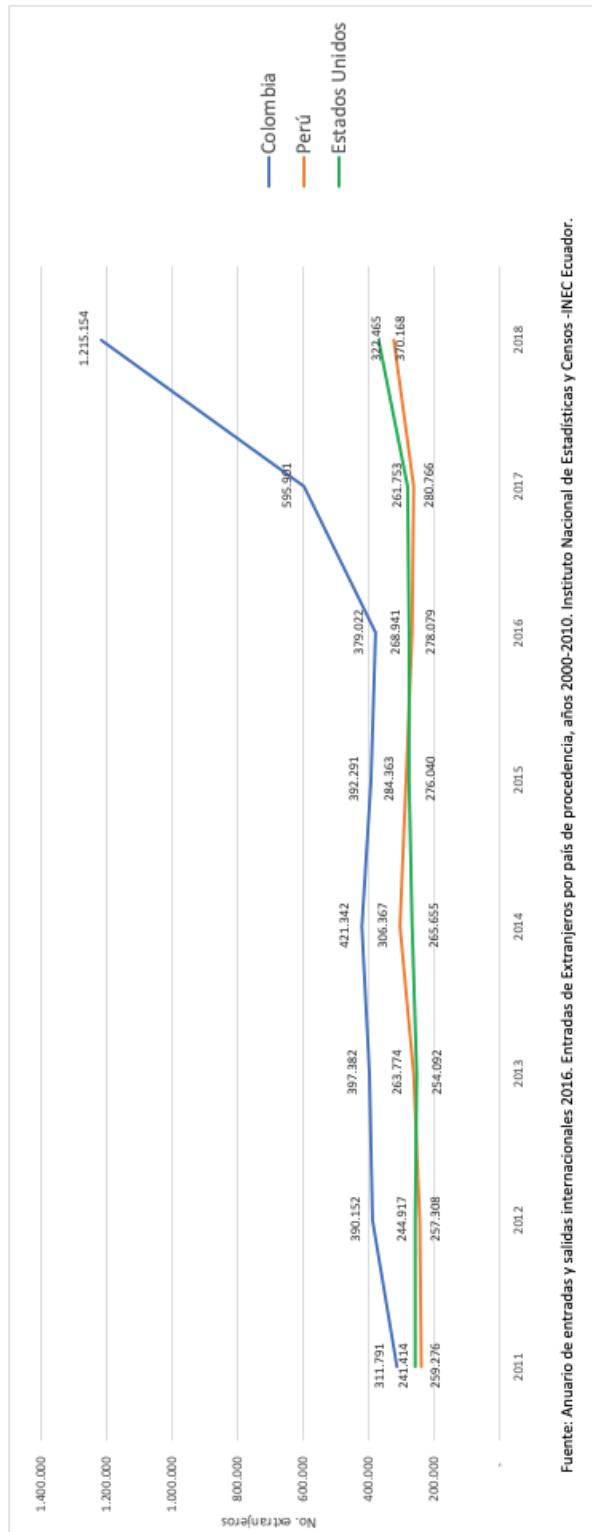
Fuente: Anuario de entradas y salidas internacionales 2016. Entradas de Extranjeros por país de procedencia, años 2000-2010. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos-INEC Ecuador.

Gráfico 16. Ingreso de extranjeros a Ecuador por nacionalidad en porcentaje. Años 2011-2018.



Fuente: Anuario de entradas y salidas internacionales 2018. Entradas de extranjeros por país de procedencia años 2011-2018. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos-INEC Ecuador.

**Gráfico 17. Número de ingreso de colombianos, peruanos y estadounidenses.
 Años 2011-2018.**



**Gráfico 18. Número de ingreso de cubanos.
Años 2011-2018.**

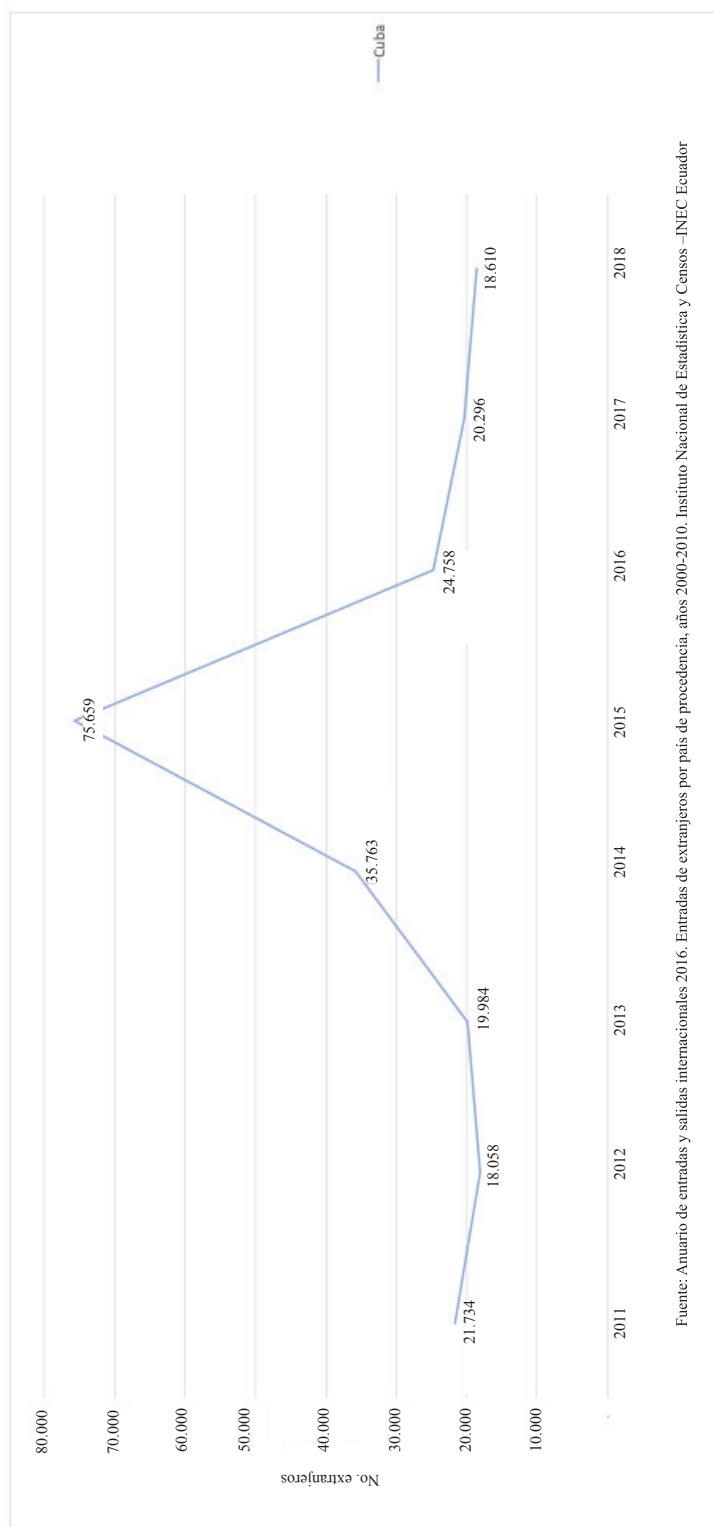


Gráfico 19. Entradas, salidas y saldos de ciudadanos cubanos.
Años 2016-2018.

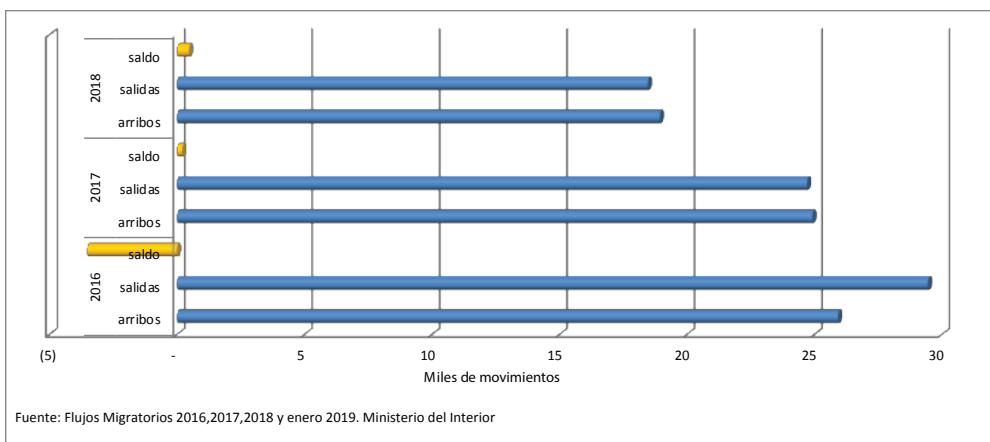
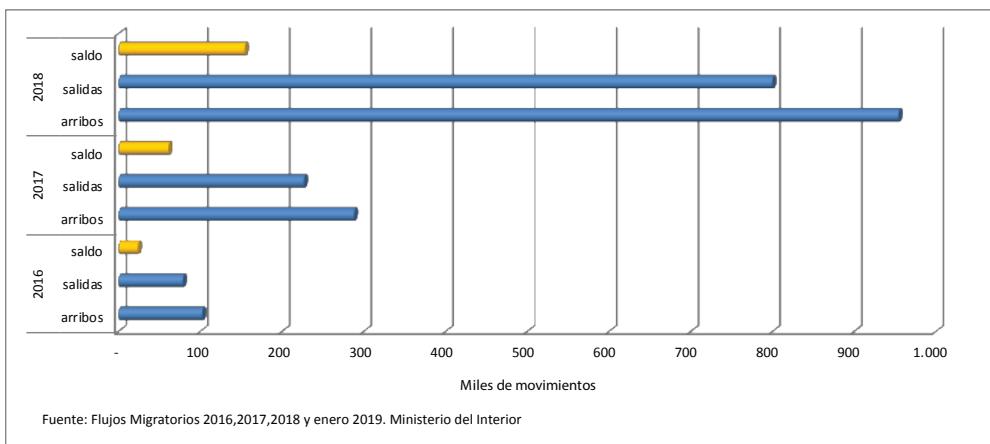


Gráfico 20. Entradas, salidas y saldos de ciudadanos venezolanos. Años 2016-2018.



Desde hace 60 años se ha registrado un pequeño flujo migratorio de ciudadanos cubanos, no obstante, esta migración comenzó a crecer desde la década de 2000 debido a la dolarización de Ecuador. Luego, este flujo se incrementó de forma más visible a partir de la Constitución ecuatoriana de 2008, que establecía el principio de ciudadanía universal y la posterior política de puertas abiertas decretada en ese mismo año que permitía la entrada sin visa por 90 días a ciudadanos de todo el mundo. Aunque esta política empezó a aplicarse de forma diferenciada en el 2010, imponiendo limitaciones de entrada a ciertos países, la entrada para los ciudadanos cubanos permaneció abierta. Esta decisión, en última instancia, permitió que Ecuador se volviera un destino bastante deseable para la población cubana, principalmente

teniendo en cuenta que los cubanos tienen muchas limitaciones para entrar a otros países. Por otro lado, la política migratoria de la isla, que restringe la estadía de sus ciudadanos en el exterior a un tiempo límite de dos años, luego de los cuales corren el riesgo de perder sus derechos civiles y políticos, así como de caer en la apatridia de facto, ha hecho que muchos ciudadanos cubanos realicen viajes periódicos entre Cuba y Ecuador para poder mantener su ciudadanía (Correa Álvarez, 2013; Flor Agreda, 2015).

De conformidad con los datos proporcionados por el Ministerio del Interior, el total de ciudadanos cubanos que han ingresado al Ecuador entre enero de 2016 y enero de 2019 es de 71.890. Sin embargo, si observamos el gráfico 19, veremos que los saldos migratorios de este colectivo de migrantes no fueron significativos, e incluso durante el 2016 presentan un saldo migratorio negativo. Es posible que este patrón de ingresos se deba a la naturaleza cíclica de este tipo de migraciones (Gráfico 19).

Por otra parte, según el censo del 2010, las ciudades con mayor concentración de ciudadanos cubanos eran Quito y Guayaquil, las cuales contaban con el 75 por ciento y 12 por ciento del total de cubanos censados en Ecuador respectivamente. Esta concentración, determinada por prácticas frecuentes de este conjunto de migrantes de apropiación del espacio público, ha determinado que sea uno de los colectivos más visibles, lo que ha provocado que se los señale en los discursos sobre seguridad y ha ocasionado una serie de actitudes xenófobas y discriminatorias en contra de estos migrantes (Correa Álvarez, 2013).

Según los datos proporcionados por Naciones Unidas, se estima que entre 2014 y 2017 han salido de Venezuela 2,3 millones de venezolanos (ONU, 2018), lo que corresponde al 7 por ciento de la población de ese país, calculada en aproximadamente 32 millones de personas. Hasta el 5 septiembre de 2019 esa cifra subía a más de 4 millones. Esta población se encuentra huyendo de la crisis económica, política, humanitaria y de derechos humanos en su nación. Se calcula que hasta el 2018 al menos 220.000 venezolanos han ingresado a Ecuador (ACNUR a, 2018), de los cuales 83.400 obtuvieron permiso de residencia, principalmente a través de la visa UNASUR, y 7.100 han solicitado asilo (HRW, 2018; ACNUR b, 2018). Este número podría inclusive ser mayor teniendo en consideración que muchos venezolanos han salido de sus países por pasos fronterizos no oficiales.⁸

De conformidad con los datos proporcionados por el Ministerio del Interior de Ecuador, los ingresos de venezolanos en Ecuador han crecido vertiginosamente

⁸ Una publicación de ACNUR incluso estima que en 2018 ese número ascendía a 3 millones de venezolanos (ACNUR a, 2018).

(Gráfico 20). En el 2016 el Ministerio del Interior registró la entrada de 102.369 venezolanos, pero para 2018 el número de ingresos de este colectivo de migrantes ascendió a 954.217. Esta cifra representa el 77 por ciento de ciudadanos que han ingresado al país, incluyendo el ingreso de los ciudadanos ecuatorianos. Si bien los saldos migratorios nos permiten observar que la mayor parte de esos ingresos tienen como destino final otros países de la región como Perú, Chile o Argentina, es decir, se utiliza a Ecuador principalmente como un país de tránsito, un número considerable de personas permanece en el país. En 2018 el saldo migratorio de venezolanos fue de 154.379 personas.

La mayor parte de ingresos de venezolanos se han registrado en los pasos fronterizos del Puente Internacional de Rumichaca, en la provincia del Carchi y el Centro Binacional de Atención Fronteriza (CEBAF), en la provincia de Sucumbíos. Cabe indicar que, durante el mes de septiembre de 2018, se registró un promedio diario de ingresos de venezolanos a Ecuador de un poco más de dos mil personas, sin embargo, en agosto de ese mismo año se llegaron a registrar hasta seis mil personas diarias (ACNUR b, 2018).

La mayoría de la población venezolana que llega a Ecuador lo hace en condiciones de alta vulnerabilidad. Muchos venezolanos reportan haber enfrentado barreras para el acceso a la salud, educación y trabajo en su país de origen. Además, salen de su país con escasos recursos y, debido a los problemas políticos e institucionales acontecidos en Venezuela, no poseen los permisos legales para permanecer regularmente en los países de destino. La situación precaria en la que se encuentran obstaculiza su posibilidad de obtener servicios básicos, alimentación y vivienda, además de que muchos de ellos sufren explotación laboral, sexual y trata de personas. Por ello, su situación irregular hace que sea menos probable que denuncien los abusos a las autoridades competentes (ACNUR b, 2018; HRW, 2018).

El incremento de ingresos de inmigrantes venezolanos al Ecuador llevó al gobierno ecuatoriano, en agosto del 2018, a declarar una emergencia en las provincias de Carchi, Pichincha y el Oro para responder a las necesidades humanitarias de la población. Incluso, el gobierno ecuatoriano, conjuntamente con la cooperación internacional, proporcionaron medios de transporte hacia Huaquillas, al sur del Ecuador, para la población venezolana que deseaba continuar su viaje hacia Perú (ACNUR b, 2018).

Sin embargo, pocos días después, las autoridades anunciaron la exigencia de pasaporte para entrar en el país. Si bien esta medida fue retirada, luego de que una jueza fallara en su contra, poco después el gobierno ecuatoriano comenzó a solicitar un certificado de validez de las cédulas de identidad venezolanas (HRW, 2018). Este

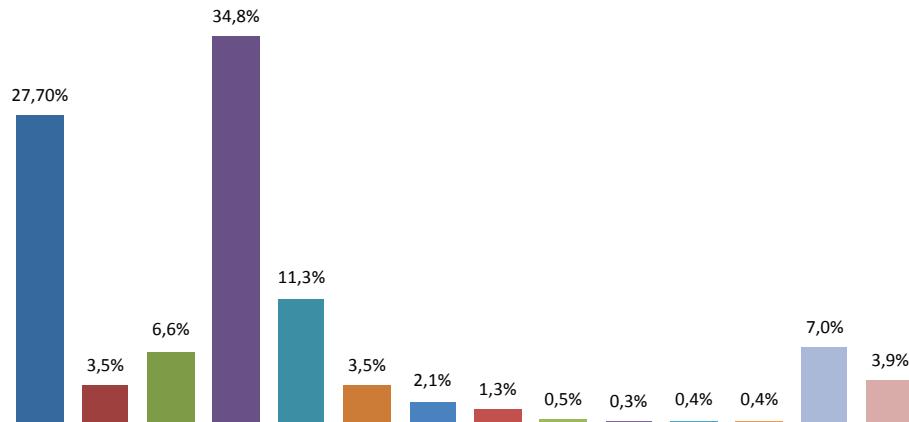
trámite obstaculiza aún más el ingreso de venezolanos, pues estos han tenido grandes dificultades para obtener o renovar sus pasaportes, o cualquier otro documento en su país. Más aún, luego del incidente en el que un venezolano asesinó a una mujer embarazada en Ibarra, y de que algunos sectores de la población, apoyados en este hecho aislado, desalojaron violentamente a los venezolanos de hoteles y alojamientos exigiéndoles que abandonaran la ciudad, el gobierno anunció a finales de enero de 2019 que exigiría a estos extranjeros la presentación de antecedentes penales. Esta nueva medida ha llevado a una acumulación de extranjeros en el lado colombiano que, según testimonios *in situ*, llegaría a las 1000 personas.⁹

Con relación al tema refugio, es necesario indicar que Ecuador es el país de América Latina y el Caribe con el mayor número de refugiados reconocidos. Desde 1989 hasta enero de 2019 este país ha reconocido a 65,754 personas de más de 70 países (MREMH, 2019). Según datos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, existió un contingente importante de concesiones de visas de refugio entre los años 1989 y 2006 (Gráfico 21), el cual coincide con el incremento de la salida de ciudadanos colombianos a raíz de la ejecución del Plan Colombia en 1999. Por otro lado, en el año 2009 se observa otro aumento de solicitudes de refugio que coincide con la aplicación del Registro Ampliado en la frontera norte de Ecuador, en el que se establecieron brigadas móviles para determinar la condición de refugiado de manera expedita y en base a la definición ampliada de Cartagena. Con todo, el año 2018 y parte de 2019 muestran un aumento de visas de refugio concedidas, las mismas que obedecen al aumento de las solicitudes de refugio por parte de ciudadanos venezolanos en ese año (Gráfico 21). De conformidad con el ACNUR en 2018 se registraron un total de 6.983 nuevas solicitudes de refugio, frente a las 1.500 recibidas en 2017 (ACNUR b, 2018).

La mayor parte de las solicitudes de refugio, durante el periodo de enero de 1989 a septiembre de 2019, fueron realizadas por ciudadanos venezolanos (53,90 por ciento), seguidos por ciudadanos colombianos (43,23 por ciento) (Gráfico 22). Ambas nacionalidades corresponden al 97 por ciento de las solicitudes de refugio recibidas por el Ecuador. No obstante, el mayor número de ciudadanos que han sido reconocidos con el status de refugiados por el gobierno ecuatoriano (97,37 por ciento), entre enero de 1989 y agosto de 2019, ha sido de Colombia (Gráfico 23).

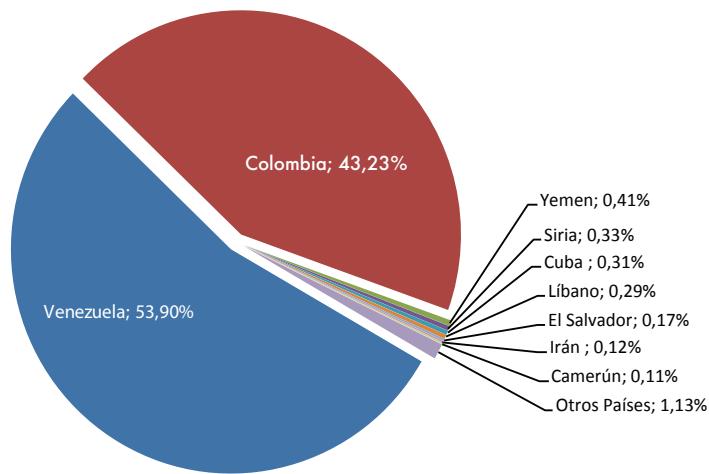
⁹ En el puente de Rumichaca se reforzó el control migratorio (19 de febrero de 2019). *El Comercio*. Disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/rumichaca-migracion-venezuela-certificado-judicial.html>, Visitado el 22 de febrero de 2019.

Gráfico 21. Porcentaje de solicitudes de refugio desagregado por años.
Período 1 de enero de 1989 a 31 de agosto de 2019.



Fuente: Base de datos de la Dirección de Protección Internacional¹⁰

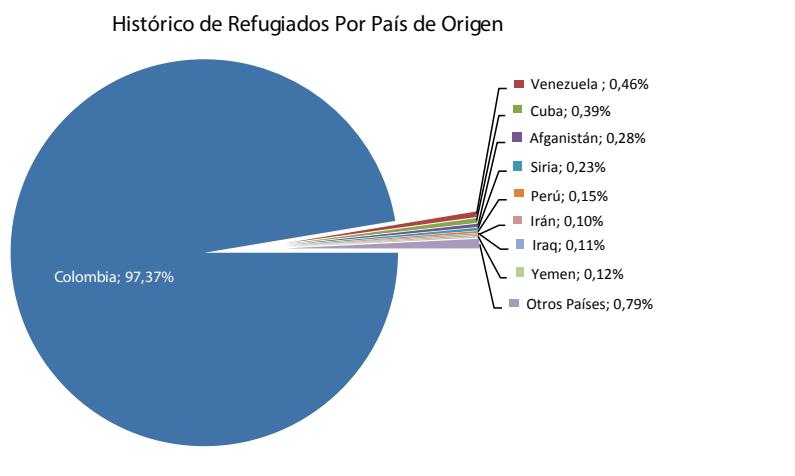
Gráfico 22. Histórico de solicitantes de refugio, desagregado por país de origen en porcentaje. Desde 1989 hasta el 2 de septiembre de 2019.



Fuente: Base de datos de la Dirección de Protección Internacional

¹⁰ Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Sobre refugio. Disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ec/informacion-sobre-refugio/>

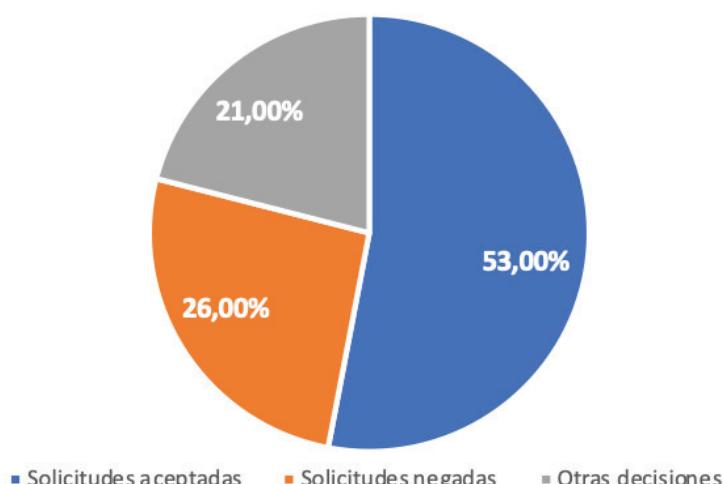
Gráfico 23. Histórico de solicitudes de refugio concedidas, desagregado por país de origen. Desde 1989 hasta el 31 de agosto de 2019.



Fuente: Base de datos de la Dirección de Protección Internacional.

Por último, de los datos provistos por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, se observa que el 53 por ciento de las solicitudes de refugio en Ecuador han sido aceptadas, mientras que el 26 por ciento fueron denegadas. El resto, 21 por ciento, obedece a varias causas de orden particular como: solicitudes pendientes, renuncias, reunificaciones familiares denegadas o aceptadas o recursos mal interpuestos, entre otros.

Gráfico 24. Solicitud de refugio concedidas y denegadas. Desde 1989 hasta el 2 de septiembre de 2019.



Fuente: Base de datos de la Dirección de Protección Internacional.

5. La emigración actual: 2011-2019

La crisis financiera global del 2008 tuvo un fuerte impacto sobre la población migrante. En países como Estados Unidos, España e Italia, destinos preferidos por los migrantes ecuatorianos, la crisis trajo como consecuencia un aumento de las tasas de desempleo, lo cual tuvo un impacto directo en su empleabilidad e ingresos (Moncayo, 2011). Además, la crisis trajo aparejado el surgimiento de políticas anti-inmigración y el aumento de la xenofobia y discriminación hacia los inmigrantes (Villarreal, 2017). Si bien esta coyuntura significó una mayor disposición de la población migrante para retornar a Ecuador, pues como se observa en el gráfico 25, a partir del 2008 el número de entradas comienza a aumentar, esto no supuso un flujo masivo de retorno (Moncayo, 2011). Por ejemplo, algunos ecuatorianos optaron por reemigrar hacia otros destinos europeos menos afectados por la recesión como Bélgica, Inglaterra y Alemania, o reubicarse en otros destinos tradicionales de la migración ecuatoriana (Villarreal, 2017). De hecho, solo en los años 2011 a 2013 el saldo migratorio fue ligeramente positivo, pero para 2010 se comienza a observar un incremento del número de salidas (Gráfico 25).

Con relación a las remesas, se observa en el gráfico 26 una disminución, que coincide con la crisis de 2008. Sin embargo, existe un repunte de las remesas en el año 2007 que se atribuye a factores como la recuperación económica y del mercado laboral de Estados Unidos, España e Italia, y la aplicación de una política antimigratoria en Estados Unidos, que al incrementar el temor por posibles deportaciones de los inmigrantes irregulares, ocasionó el aumento del envío de remesas (BCE, 2017).

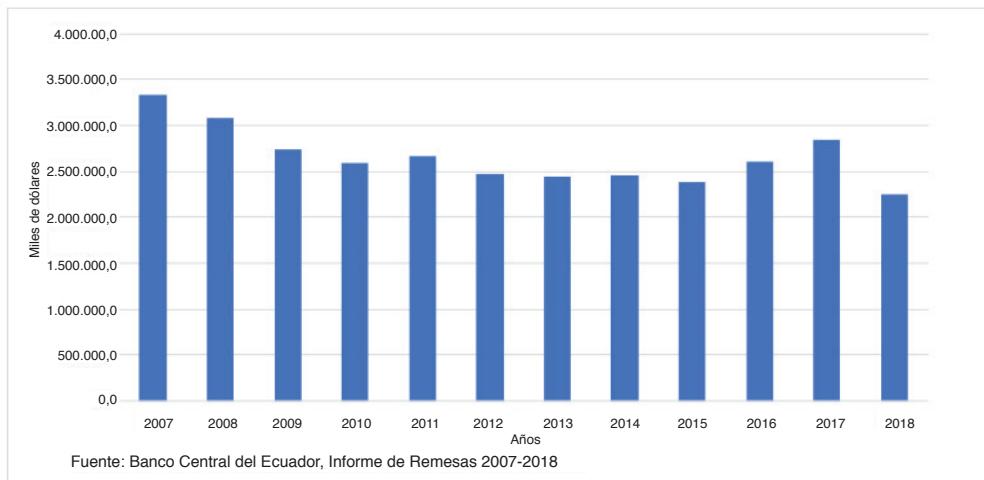
Las remesas recibidas durante el período de 2007 a 2018 provienen de los países que históricamente han recibido mayor emigración ecuatoriana (Estados Unidos, España e Italia), pero una medición de su flujo realizada en el año 2017 por el Banco Central refleja la presencia de migrantes ecuatorianos en países de la región como México, Perú, Colombia y Canadá, los cuales aportaron un 6,2 por ciento de las remesas que ingresan al país. Otros países europeos, como Reino Unido, Alemania, Suiza, Francia y Bélgica, que se convirtieron especialmente en destino de los migrantes ecuatorianos a partir de la crisis financiera, canalizaron el 3 por ciento de las remesas recibidas en el año 2017 (BCE, 2017).

Las principales provincias que recibieron la mayor parte de las remesas enviadas a Ecuador fueron Guayas, Azuay, Pichincha y Cañar, que en su conjunto representaron el 74 por ciento de las remesas recibidas. En cambio, las provincias de Sucumbíos, Napo, Carchi, Orellana, Bolívar y Galápagos participaron marginalmente con el 0,7 por ciento (BCE, 2017).

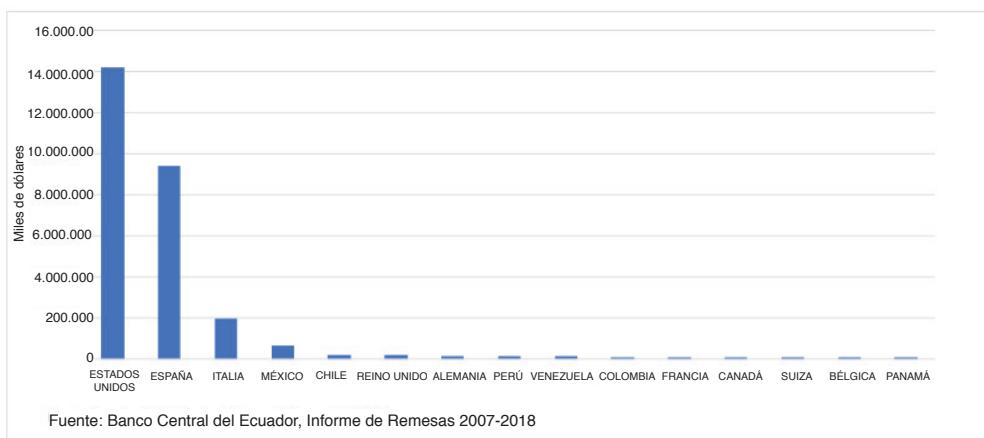
**Gráfico 25. Número de ingresos y salidas de ecuatorianos en miles de movimientos.
Años 1997-2018.**

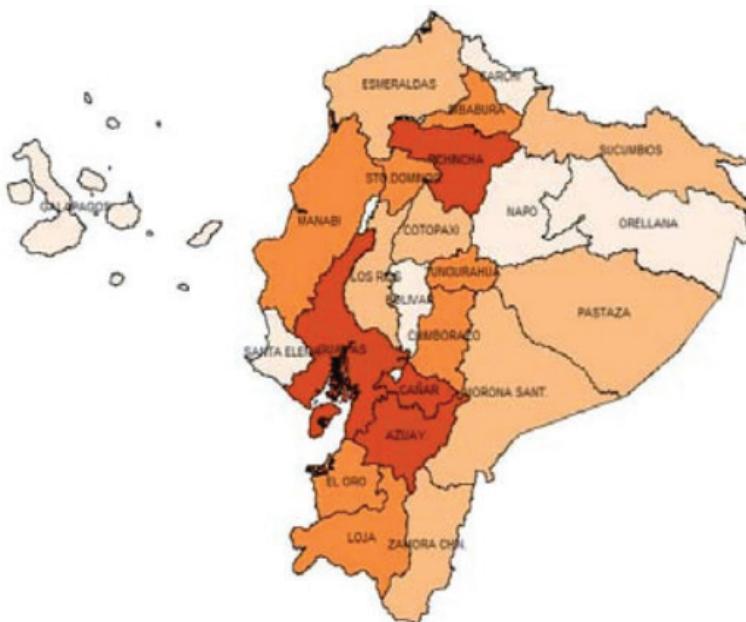


**Gráfico 26. Remesas recibidas en miles de dólares.
 Desde 2007 hasta 2018.**



**Gráfico 27. Remesas recibidas por país de origen.
 Desde 2007 hasta 2018.**



Mapa 2. Provincias beneficiarias de las remesas recibidas.

Fuente: Banco Central del Ecuador (BCE, 2017).

Conclusiones

Históricamente, la migración en Ecuador no ha tenido una gran intensidad. Sin embargo, a partir del siglo XXI Ecuador experimentó una significativa intensificación y diversificación de sus flujos migratorios internacionales. Por un lado, la crisis económica de 1999 impulsó una salida internacional masiva de población ecuatoriana, particularmente hacia Estados Unidos y España. Sin embargo, por otra parte, la crisis global y la intensidad de sus impactos afectaron negativamente la permanencia de los emigrantes ecuatorianos en esos destinos, deteriorando sus condiciones de vida y favoreciendo el retorno. El endurecimiento de las políticas migratorias en los Estados Unidos y en los países europeos ha traído crecientes dificultades de acceso a la regularización de la residencia y a la reunificación familiar, factores que al mismo tiempo han frenado la continuidad de los procesos emigratorios y han estimulado el retorno.

La emigración hacia Europa y España se ha desacelerado considerablemente. Las evidencias indican que una parte relevante de los flujos actuales está compuesta por menores de 18 años y mayores de 60, implicados en la reunificación familiar. La agudización de la crisis económica en España y las enormes dificultades del mercado laboral español para absorber mano de obra inmigrante evidencian un crecimiento

de los procesos de retorno, en cuya interpretación también debe considerarse el incremento de las deportaciones en la última década, paralelo al endurecimiento de las políticas de admisión en los países de destino. Sin embargo, dicho proceso no fue masivo, pues se menciona que los migrantes ecuatorianos buscaron otros destinos tanto en Europa como en América.

Mientras tanto, en Ecuador aumentó el ingreso de población extranjera, destacándose la presencia creciente de población refugiada, a partir de la agudización del conflicto armado en Colombia, que ha producido una salida masiva de su población hacia Ecuador. Durante toda la década 2000-2010 la migración en Ecuador creció, y si bien se han diversificado los países de origen en los últimos años, se trata de flujos fundamentalmente fronterizos, de población peruana y colombiana, rasgo que ha caracterizado históricamente la inmigración al país. Sin embargo, en la última década, el incremento sostenido de población venezolana ha sido la característica más significativa del fenómeno migratorio en Ecuador. La inserción económica y la integración social de esta población inmigrante no pueden ser abordadas sin considerar las especificidades de la migración forzada y sus perfiles de vulnerabilidad.

Hemos visto que en la última década también adquieren importancia nuevas migraciones en Ecuador, como la de cubanos, haitianos y chinos, que no son cuantitativamente voluminosas, pero que presentan temáticas propias relativas a las necesidades de los migrantes, a los sistemas de tránsito hacia terceros destinos (como Estados Unidos u otros países de la región) y al enriquecimiento y la diversificación del panorama cultural del país.

Bibliografía

- ACNUR (2017). *Situación Colombia. Colombia, Ecuador y Venezuela. Febrero 2017.* Disponible en: https://www.acnur.org/op/op_fs/5b05af144/situacion-colombia.html, visitado el 12 de febrero de 2017.
- ACNUR a (2018). *La cifra de personas refugiadas y migrantes venezolanas alcanzan los tres millones.* Noviembre de 2018. Disponible en: <https://www.acnur.org/noticias/press/2018/11/5be443b54/la-cifra-de-personas-refugiadas-e-inmigrantes-venezolanas-alcanza-los-3.html>, visitado el 19 de febrero de 2019.
- ACNUR b (2018). *Flujos mixtos de población venezolana. Estado de situación al 30 de septiembre de 2018.* Reporte ACNUR. Disponible en: www.un.org.ec/wp-content/uploads/2018/10/ONU-Apoyo-situación-Venezuela.pdf, visitado el 25 de febrero de 2019.
- BCE (2017). *Evolución de las Remesas Nacional. Resumen Anual 2017.* Disponible en: <https://contenido.bce.fin.ec/frame.php?CNT=ARB0000985>, visitado el 27 de febrero de 2019.
- Calvelo, Laura (2011). *Viejos y nuevos asuntos en las estimaciones de la migración internacional en América Latina y el Caribe.* Serie Población y Desarrollo 98. CEPAL. Santiago de Chile.
- CEIEME (2008). *Apuntes sobre la Emigración internacional del Ecuador.* Comisión Especial Interinstitucional de Estadísticas de Migraciones en el Ecuador (CEIEME). Quito.
- CEPAL (2006). *Observatorio Demográfico 1. Migración internacional.* Santiago de Chile.
- CEPAL (2011). *Migración internacional en América Latina y el Caribe. Nuevas tendencias, nuevos enfoques.* Martínez Pizarro, Jorge, editor. Santiago de Chile.
- Correa Alvarez, Ahmed (2013). *Del Caribe a la Mitad del Mundo: Inserción laboral y producción de espacios. Migración cubana en Ecuador.* Tesis de maestría. FLACSO-Ecuador. Disponible en: <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/6279/2/TFLACSO-2013ACA.pdf>, visitado el 15 de febrero de 2019.
- Flor Agreda, María José (2015). *Migración cubana en Ecuador: Una mirada al proceso de descalificación.* Tesis de maestría. FLACSO-Ecuador. Disponible en: <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/9542/1/TFLACSO-2015MJFA.pdf>, visitado el 17 de febrero de 2019.
- Jokisch D., Brad (2014). *Ecuador: From Mass Emigration to Return Migration?* Migration Policy Institute. Disponible en: <https://www.migrationpolicy.org/article/ecuador-mass-emigration-return-migration>, visitado el 12 de enero de 2019.

Moncayo, María Isabel (2011). *Migración y retorno en el Ecuador: entre el discurso político y la política de gobierno*. Tesis de maestría en Ciencias Sociales con mención en Negociación y Cooperación Internacional; FLACSO - Sede Ecuador. Quito.

MRECI y ACNUR (2009). *Población Colombiana en necesidad de protección internacional en el Ecuador: Encuesta 2007. Informe Nacional*. Quito: ACNUR, MRECI, CISMIL, FLACSO, SENPLADES, PNUD. Disponible en: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Ecuador/Poblacion_colombiana_en_necesidad_de_proteccion_internacional_en_el_Ecuador.pdf, visitado el 12 de febrero 2019.

MREMH (2019). *Sobre refugio. Datos actualizados*. Disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ec/informacion-sobre-refugio/>, visitado el 27 de febrero de 2019.

OIM (2012). *Perfil migratorio del Ecuador 2011*. Ecuador.

ONU (2018). *UN Audiovisual Library. Venezuela Update. Naciones Unidas*. Disponible en: <https://www.unmultimedia.org/avlibrary/asset/2217/2217274/>, visitado el 20 de febrero de 2019.

SICREMI 2011 (2011). *Migración internacional en las Américas. Primer informe del Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas*. (SICREMI). Organización de los Estados Americanos (OEA). Washington.

SICREMI 2012 (2012). *Migración Internacional en las Américas. Segundo Informe del Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas*. (SICREMI). Organización de los Estados Americanos (OEA). Washington.

SICREMI (2014). *Ecuador: Síntesis histórica de la migración internacional en Ecuador*. Organización de los Estados Americanos (OEA). Washington. Disponible en: <http://www.migracionoea.org/index.php/es/sicremi-es/17-sicremi/publicacion-2011/paises-es/106-ecuador-1-si-ntesis-histo-rica-de-las-migracio-n-internacional-en-ecuador.html>, visitado el 12 de enero de 2019.

Villarreal, María del Carmen (2017). *Migraciones, desarrollo y políticas migratorias: análisis de la experiencia ecuatoriana*. Tesis de doctorado de la Facultad de Políticas y Sociología; Universidad Complutense de Madrid. Madrid.

Anexo estadístico

Ecuador. Mapa de la división político administrativa por Provincias

REPÚBLICA DEL ECUADOR



División Política Administrativa por Provincias

01 AZUAY	10 IMBABURA	19 ZAMORA CHINCHIPE
02 BOLÍVAR	11 LOJA	20 GALÁPAGOS
03 CANAR	12 LOS RÍOS	21 SUCUMBÍOS
04 CARCHI	13 MANABÍ	22 ORELLANA
05 COTOPAXI	14 MORONA SANTIAGO	23 SANTO DOMINGO DE LOS TSÁCHILAS
06 CHIMBORAZO	15 NAPO	24 SANTA ELENA
07 EL ORO	16 PASTAZA	99 ZONA NO DELIMITADA
08 ESMERALDAS	17 PICHINCHA	
09 GUAYAS	18 TUNGURAHUA	

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos - INEC Ecuador. Actualización cartográfica diciembre de 2011.

Ecuador. Población no nativa por país de nacimiento. Años 1982, 1990, 2001 y 2010.

País de nacimiento	1982	1990	2001	2010
Total	75.404	73.179	104.130	181.848
Argentina	1.691	1.623	2.239	2.336
Bolivia	381	453	634	756
Brasil	726	994	1.101	1.273
Chile	5.747	5.112	4.702	4.339
Colombia	39.443	38.947	51.556	89.931
Costa Rica	280	332	389	493
Cuba	335	341	1.242	6.717
El Salvador	232	187	217	231
Guatemala	152	166	179	301
Haití	22	23	40	495
Honduras	104	117	195	232
México	494	668	937	1.217
Nicaragua	142	166	163	210
Panamá	374	451	400	395
Paraguay	85	95	101	177
Perú	1.887	2.689	5.682	15.676
Rep. Dominicana	102	88	147	350
Uruguay	458	427	398	487
Venezuela	1.654	2.511	3.691	4.720
Canadá	-	912	971	900
Estados Unidos	8.022	8.952	11.112	15.017
Alemania	1.523	1.304	1.827	1.628
España	2.591	1.879	3.099	13.993
Francia	728	640	939	957
Italia	1.433	1.168	1.595	3.130
Polonia	97	101	130	163
Portugal	175	135	152	127
Reino Unido*	504	377	895	903
Rusia**	246	375	620	695
China	816	480	1.214	2.906
Japón	348	279	305	256
Resto	4.612	1.187	7.258	10.837

Fuente: CEPAL-CELADE / IMILA y Censo de Población y Vivienda 2010, Instituto Nacional de Estadística y Censos - INEC Ecuador.

La población nacida en el extranjero en el Censo de 2010 corresponde a los nacidos en el extranjero residentes habituales de Ecuador.

- Sin información | * Incluye Escocia, Gran Bretaña, Inglaterra y Gales | ** Incluye Unión Soviética y/o Rusia

Ecuador. Residentes habituales nacidos en el extranjero por país de nacimiento. Censo 2010.					
País de nacimiento	N	%	País de nacimiento	N	%
Total	181.848	100,0	Total	181.848	100,0
1 Colombia	89.931	49,5	29 Países Bajos (Holanda)	306	0,2
2 Perú	15.676	8,6	30 Guatemala	301	0,2
3 Estados Unidos	15.017	8,3	31 Japón	256	0,1
4 España	13.993	7,7	32 Pakistán	253	0,1
5 Cuba	6.717	3,7	33 Honduras	232	0,1
6 Venezuela	4.720	2,6	34 El Salvador	231	0,1
7 Chile	4.339	2,4	35 Ucrania	228	0,1
8 Italia	3.130	1,7	36 Nicaragua	210	0,1
9 China República Popular (Pekín)	2.906	1,6	37 Anguila	196	0,1
10 Argentina	2.336	1,3	38 India	192	0,1
11 Alemania	1.628	0,9	39 Israel	191	0,1
12 Brasil	1.273	0,7	40 Nígeria	182	0,1
13 México	1.217	0,7	41 Paraguay	177	0,1
14 Francia	957	0,5	42 Bulgaria	171	0,1
15 Reino Unido (Escocia, Gran Bretaña, Inglaterra	903	0,5	43 Corea, República Democrática (Rpd)	170	0,1
16 Canadá	900	0,5	44 Austria	164	0,1
17 Bolivia	756	0,4	45 Polonia	163	0,1
18 Taiwan, Provincia de China (Nacionalista)	697	0,4	46 Puerto Rico	160	0,1
19 Rusia, Federación de (Unión Soviética)	695	0,4	47 Australia	159	0,1
20 Suiza	556	0,3	48 Líbano	158	0,1
21 Bélgica	519	0,3	49 Rumanía	148	0,1
22 Haití	495	0,3	50 Portugal	127	0,1
23 Costa Rica	493	0,3	51 Suecia	122	0,1
24 Uruguay	487	0,3	52 Alemania, República Democrática	119	0,1
25 Corea Del Sur, República de	441	0,2	53 Irán, República Islámica de	100	0,1
26 Panamá	395	0,2	Resto	1.945	1,1
27 Otros países de América	390	0,2	Sin especificar	3.270	1,8
28 Dominicana, República	350	0,2			

País de nacimiento	Ecuador	Azogues	Bolívar	Cañar	Carchi	Cotopaxi	Chimborazo	El Oro	Esmeraldas	Gayas	Imbabura	Guayas	Los Ríos	Manabí
Total	11.241	330	2.033	12.267	1.257	1.789	5.772	8.342	29.831	7.065	4.640	2.350	6.448	
Colombia	1.862	101	234	11.655	502	350	1.008	7.100	10.270	5.160	401	1.171	2.245	
Perú	3.582	34	507	29	104	91	2.369	112	3.018	150	1.674	158	311	
Estados Unidos	3.272	9	787	13	59	303	235	79	3.237	340	317	71	652	
España	503	67	301	33	191	447	986	297	2.311	410	1.433	290	654	
Cuba	132	3	11	8	31	41	41	61	787	54	27	42	147	
Venezuela	137	4	13	12	45	112	56	38	1.287	62	21	80	1.011	
Chile	200	3	7	6	32	25	60	35	1.549	83	41	39	144	
Italia	88	16	23	7	92	49	30	106	955	52	70	86	181	
China	47	15	23	13	51	27	128	35	1.181	86	30	144	104	
Argentina	115	5	4	11	3	18	30	25	675	30	31	12	110	
Alemania	89	2	0	3	16	58	9	21	232	76	37	4	30	
Brasil	49	8	6	9	6	12	23	21	306	14	9	18	55	
Méjico	102	0	11	1	0	17	13	10	330	29	10	9	46	
Francia	38	5	3	0	7	17	2	16	145	21	26	4	37	
Reino Unido	55	2	1	0	6	32	13	1	77	19	85	2	20	
Canadá	175	1	13	13	2	22	19	6	125	37	39	3	57	
Bolivia	17	7	5	9	3	10	7	20	119	10	19	18	21	
Resto	526	26	35	136	62	119	347	229	2.741	295	224	136	477	
Sin especificar	252	22	49	309	45	39	106	130	475	137	146	63	146	

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2010. Instituto Nacional de Estadística y Censos - INEC Ecuador.

(cont) Ecuador. Población extranjera residente habitual por país de nacimiento y provincia de residencia. Año 2010.

	Morona Santiago	Napo	Pastaza	Pichincha	Tungurahua	Zamora Chinchipe	Galápagos	Sucumbíos	Orellana	Santo Domingo de los Tsáchilas	Península de Santa Elena	Zonas no Delimitadas	Total
Total	919	691	724	59.355	3.492	921	397	10.781	2.848	6.644	1.648	63	181.848
Colombia	141	386	261	27.157	1.368	208	17	10.303	2.527	4.859	608	34	89.931
Perú	89	26	22	2.421	178	268	6	95	63	168	197	4	15.676
Estados Unidos	323	40	142	4.292	449	28	70	14	10	120	151	4	15.017
España	214	65	117	3.872	477	330	13	74	50	777	70	11	13.993
Cuba	19	8	14	5.006	91	8	12	15	47	54	47	0	6.717
Venezuela	4	4	15	1.505	134	3	4	13	17	86	57	0	4.720
Chile	2	9	3	1.887	71	4	9	9	4	28	89	0	4.339
Italia	23	12	13	792	73	7	23	8	8	83	47	6	3.130
China	12	24	8	810	58	4	1	18	15	54	18	0	2.906
Argentina	7	2	5	1.150	34	4	6	4	8	12	35	0	2.336
Alemania	3	20	9	894	54	3	26	2	3	17	20	0	1.628
Brasil	6	4	5	620	36	1	1	23	7	23	11	0	1.273
México	6	0	23	555	25	1	8	0	3	8	9	1	1.217
Francia	4	7	8	541	20	1	30	1	7	5	12	0	957
Reino Unido	1	7	7	461	30	2	43	2	2	25	10	0	903
Canadá	2	6	2	303	26	0	17	1	4	4	23	0	900
Bolivia	1	4	6	413	22	2	0	2	5	23	3	0	756
Resto	47	55	57	5.772	233	28	100	97	37	215	182	3	12.179
Sin especificar	14	12	7	904	113	19	11	98	31	83	59	0	3.270

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2010. Instituto Nacional de Estadística y Censos - INEC Ecuador.

FLUJOS MIGRATORIOS 2016 – 2017 – 2018 – 2019*



FLUJOS DE PRINCIPALES NACIONALIDADES

Nº	NACIONALIDAD	2016			2017			2018			2019 ene 28			TOTAL GENERAL	
		ARRIBO	SALIDA	SALDO	ARRIBO	SALIDA	SALDO	ARRIBO	SALIDA	SALDO	ARRIBO	SALIDA	SALDO	CANT.	
1	ECUADOR	1.491.376	1.543.573	-52.197	1.507.487	1.548.866	-41.379	1.449.662	1.454.629	-4.967	91.032	88.681	1.351	4.539.557	4.636.749
2	COLOMBIA	318.126	307.274	10.852	334.245	317.263	17.082	320.378	302.262	18.116	37.957	36.713	-1.756	1.010.806	966.512
3	ESTADOS UNIDOS	267.544	266.747	797	247.778	247.341	437	377.109	386.358	-9.249	25.642	38.783	-13.141	918.073	939.229
4	PERU	147.171	144.031	3.140	139.151	135.303	3.848	145.392	142.151	3.241	13.652	13.298	354	445.366	434.783
5	ESPAÑA	62.830	61.913	917	58.748	59.998	-1.250	113.784	128.760	-14.976	6.890	11.638	-4.748	242.252	262.309
6	VENEZUELA	102.369	78.696	23.673	288.005	226.867	61.138	934.217	798.338	154.379	46.411	42.572	3.839	1.391.002	1.147.973
7	CUBA	25.929	29.453	-3.524	24.920	24.714	206	18.935	18.466	469	2.106	1.014	1.092	71.890	73.647
8	BRASIL	19.098	19.103	-5	21.934	21.980	-46	22.280	22.104	176	2.434	2.453	-19	65.746	65.640
9	CANADA	29.823	29.839	-16	28.385	28.114	271	36.095	36.757	-662	3.668	3.754	-86	97.971	98.464
10	ARGENTINA	44.448	45.436	-988	44.678	44.085	593	40.546	40.702	-156	4.307	3.482	825	133.979	133.705
11	CHILE	40.677	40.945	-268	44.340	44.234	306	46.063	35.355	4.497	3.860	637	135.102	135.102	
12	CHINA	24.244	23.932	312	32.443	31.853	590	27.283	27.450	-167	1.544	2.442	-898	85.514	85.677
13	FILIPINAS	21.496	21.505	-9	19.090	18.786	304	15.324	15.000	324	1.255	1.044	211	57.165	56.335
14	ALEMANIA	30.840	30.853	-13	33.492	33.187	305	35.847	35.950	-103	2.613	2.965	-352	102.792	102.955
15	ITALIA	15.257	15.195	62	17.413	17.359	54	20.779	23.298	-2.519	1.599	1.963	-364	55.048	57.815
16	MEXICO	26.892	26.822	70	27.552	27.344	208	29.853	29.901	-48	2.160	2.292	-132	86.457	86.359
17	HOLANDA	17.121	17.084	37	16.165	16.031	134	18.250	18.157	93	1.265	1.409	-144	52.801	52.681
18	FRANCIA	18.251	18.133	118	18.117	18.158	-41	18.377	18.432	-55	1.472	1.455	17	56.217	56.178
19	PANAMA	23.247	23.133	114	25.610	25.251	359	27.650	27.584	66	1.954	1.763	191	78.461	77.731
20	REINO UNIDO	28.985	28.962	23	26.096	25.899	197	28.676	28.966	-290	1.805	1.999	-194	85.562	85.826
21	COREA DEL SUR	5.166	5.321	-155	5.607	5.607	0	5.270	5.343	-73	522	483	39	16.565	16.754
22	OTROS	144.810	140.374	4.436	159.484	152.657	6.827	151.855	147.003	4.852	12.057	12.627	-570	468.206	452.661
	TOTAL GENERAL	2.905.700	2.918.324	-12.624	3.121.040	3.070.887	50.143	3.903.980	3.755.174	148.806	266.842	280.690	-13.848	10.197.562	10.025.085

* Corte 28 de enero de 2019

SEGUNDA PARTE

ANÁLISIS DE LA GESTIÓN MIGRATORIA EN ECUADOR, A TRAVÉS DE SU LEGISLACIÓN Y PROGRAMAS INSTITUCIONALES

Lelio Mármora¹¹
Adriana Braz Montenegro¹²

Introducción

Ecuador es un país caracterizado por grandes cambios en sus tendencias y políticas migratorias, siendo un país tanto receptor como emisor, y en los últimos tiempos también país de tránsito; características importantes para diferenciar su historia migratoria. Durante la segunda mitad del siglo XIX y principios del XX, al igual que la mayoría de los países de América Latina, Ecuador también adoptó políticas para la promoción de los migrantes, especialmente de Europa y otros países de la región, para fomentar su crecimiento económico, agrícola, industrial y urbanístico. Aunque, también se les negó la entrada y expulsó a ciertos grupos de extranjeros como chinos y gitanos. En sintonía con esta determinación, el país sancionó su primera normativa en materia de migraciones a través de la Ley de Extranjería de 1886 y, posteriormente, en su Constitución de 1897, estableció que los extranjeros gozaban de garantías constitucionales.

No obstante, la visión de apertura a las migraciones comenzó a cambiar a partir de la década de 1930. La gran depresión económica internacional y la Segunda Guerra Mundial afectaron la economía de Ecuador, al igual que la de otros países de la región, lo que lo llevó a modificar su política migratoria forjándola sobre los criterios restrictivos de control y de seguridad nacional. Unas décadas más tarde, entre 1960 y 1980, se iniciaron los primeros movimientos emigratorios de Ecuador hacia otros

¹¹ Lelio Mármora es licenciado en Sociología por la Universidad de Buenos Aires y Doctor en Sociología por la Universidad de París; Director del Instituto de Políticas de Migraciones y Asilo (IPMA); Director de la Maestría y Carrera de Especialización sobre Políticas y Gestión de Migraciones Internacionales, Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF); Ex director de la Dirección Nacional de Migraciones, Argentina; Ex representante para el Cono Sur de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM); Ex director del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) de Argentina.).

¹² Adriana Braz Montenegro es doctora en Estudios Internacionales por FLACSO-Ecuador; Magíster en Relaciones Internacionales con mención en Seguridad y Derechos Humanos por FLACSO-Ecuador; Magíster en Resolución de Conflictos y Paz Sostenible por la Universidad Católica de Lovaina.

países, especialmente Estados Unidos. En este contexto, y bajo un gobierno de facto, Ecuador promulgó su Ley de Extranjería de 1971, que pese al regreso a la democracia se mantuvo vigente durante varios años y que, en muchas ocasiones, no concordó con las políticas migratorias que se establecieron posteriormente.

Fue durante la última década en que la República de Ecuador ha suscitado el interés, no solamente a nivel regional sino también internacional, debido a la implementación de varios principios de derechos humanos que tienen como objeto la protección de las personas en situación de movilidad humana, tal como se ratifica en su nueva Constitución Política de 2008. Estos nuevos principios contrastaban con las visiones de seguridad nacional de la Ley de Extranjería, que para la época continuaba vigente.

En ese sentido, partiendo de los principios de protección de los derechos de los migrantes, plasmados en la Carta Magna, el Ecuador reconoció la necesidad de modificar los instrumentos normativos vigentes, que restringían el reconocimiento de los derechos de los migrantes. Desde esta perspectiva, el gobierno ecuatoriano promovió una nueva Ley de Movilidad Humana, considerada como innovadora e inclusiva de los derechos humanos de los migrantes, que fue sancionada el 28 de enero de 2017. Esta nueva Ley desarrolló los preceptos establecidos en la Constitución de Montecristi sobre derechos y obligaciones respecto al reconocimiento, atención y protección a las personas en movilidad humana, con la finalidad de mejorar sus condiciones políticas, económicas, sociales y culturales.

El presente estudio tiene como objetivo realizar un análisis de las principales políticas públicas que se han aplicado en materia migratoria en Ecuador. Con este fin se realiza un recuento histórico de las políticas migratorias aplicadas en esta Nación. Posteriormente, se analiza el marco institucional que trata el tema migratorio. Luego, se consideran los programas y acuerdos en los que el Estado ecuatoriano se ha comprometido en materia migratoria. Por último, se analizan los avances y retrocesos que se han dado en el país en materia de refugio, trata de personas y tráfico ilícito de inmigrantes, además de los temas de emigración y retorno.

1. Marco jurídico nacional: evolución, acuerdos internacionales y desafíos

El presente apartado, que analiza la legislación migratoria en Ecuador, se divide en cuatro partes: la primera parte, considera los principales desarrollos en la gestión de las migraciones en el país hasta 1971; la segunda parte, considera el periodo de 1971 a 2001, caracterizado por la falta de interés estatal por incluir el tema migratorio en las políticas públicas, y por la adopción del principio de seguridad nacional como elemento rector en el abordaje de la inmigración; la tercera parte, analiza el

corto periodo comprendido entre 2001 y 2007, en el cual la iniciativa estatal en relación con la migración tuvo un “despertar”, presionado por la realidad de la fuerte emigración que experimentó el país por causa de la aguda crisis económica de 1999, y la importancia que adquirieron las remesas para el sostenimiento de una economía recientemente dolarizada.¹³ Por último, la cuarta parte, evalúa el periodo de 2007 hasta la actualidad, en el cual el Estado ha tomado un rol activo en todos los procesos vinculados a la movilidad humana y a la voluntad política del Gobierno entre los años 2007 y 2017 para la adopción de una nueva Ley de Movilidad Humana.

1.1. De la apertura al control: evolución de las políticas migratorias entre 1886 y 1971

A fines del siglo XIX, en sintonía con los países sudamericanos, como se ha mencionado anteriormente, Ecuador también ha adoptado políticas de apertura y promoción de las inmigraciones para promover el crecimiento económico, agrícola, industrial y urbanístico. Desde esta perspectiva, Ecuador decretó su primera ley en materia de extranjería el 28 de agosto de 1886, caracterizada por la apertura a las inmigraciones provenientes de Europa, Estados Unidos, Colombia, Perú, Venezuela y Chile. A partir de esta ley, se promulgó un Decreto, el 25 de noviembre de 1887, en el cual se reconocía como ciudadanos de la República a las personas de estas nacionalidades. Por otra parte, el Decreto Presidencial del 14 de septiembre de 1889, prohibía la entrada al país a los ciudadanos provenientes de China, además de establecer la expulsión de aquellos provenientes de este país que ya estaban asentados en el territorio nacional. Esta dualidad de la política migratoria ecuatoriana de comienzos del siglo XX, abierta a ciertas nacionalidades, pero cerradas otras, fue denominada por Ramírez como “aperturismo segmentado”.¹⁴

Como consecuencia de la gran depresión económica, que afectó la economía mundial a fines de la década de 1930, y con el objetivo de proteger la mano de obra nacional, Ecuador cambió sus políticas de promoción de las migraciones por políticas restrictivas basadas en la seguridad nacional y el control de las migraciones. Desde esta perspectiva restrictiva se promulgaron tres normativas migratorias en el país:

¹³ La dolarización fue impuesta en el Ecuador a inicios del año 2000 como una medida adoptada para frenar la crisis económica y una potencial hiperinflación. En ese sentido, las remesas enviadas por los emigrantes ecuatorianos colaboraron en gran medida a la dolarización, pues llegaron a constituir en esas épocas el segundo rubro de ingresos de divisas al Ecuador, luego de las exportaciones petroleras.

¹⁴ RAMÍREZ, Jacques (2013). La política migratoria en Ecuador: rupturas, continuidades y tensiones. Quito: IAEN.

el Decreto Supremo de Extranjería de 1938, el Decreto Legislativo de Extranjería en 1940 y el Decreto Legislativo de Extranjería de 1947. En el Decreto de 1938 se otorgaba la competencia al Ministerio de Policía del control y la gestión de los temas de inmigración y extranjería, concediéndole la potestad de decidir sobre la permanencia en Ecuador, o la expulsión de aquellos inmigrantes que fuesen considerados no beneficiosos para el país. Por su parte, el Decreto de 1940 ya en su primer artículo disponía “el control de la inmigración, emigración y extranjería”, sin dejar dudas de que el principal objetivo era establecer una política con visión de seguridad nacional que solo daría paso a las migraciones que “beneficiaran” al país.¹⁵

En 1941 se creó, vía decreto, el llamado “Timbre de Inmigración”, que establecía el otorgamiento de visas, con el cobro de un determinado arancel, y el cumplimiento de ciertos criterios sanitarios y morales que debían tener los inmigrantes, tales como no haber sido expulsados de su país de origen, no poseer enfermedades contagiosas o mentales, no dedicarse a la prostitución, mendicidad, trata de personas o estupefacientes, entre otros.

Con el nuevo marco Constitucional elaborado en 1946 y el contexto de la Segunda Guerra Mundial, se continuaba marcando ampliamente la exclusión de aquellas personas no deseables para el país. Es por ello que se decretó la prohibición a los extranjeros de intervenir de manera directa o indirecta en actividades de carácter público o difundir doctrinas contrarias a la moral, orden público y a las buenas costumbres del territorio ecuatoriano.¹⁶

En las décadas de 1950 y 1960 se promulgaron tres decretos relacionados con la migración – el Decreto de 1957, el de 1958 y el Decreto Ejecutivo de 1960 – que se enfocaban en temas puntuales, como la necesidad de realizar un censo de extranjeros para conocer los lugares donde residían los inmigrantes con el fin de poseer una base de datos en la Dirección de Inmigración y Extranjería. Asimismo, se expidió un reglamento para dos tipos nuevos de extranjeros: los estudiantes y hombres de ciencia, que les brindaba ciertas prerrogativas, una vez que se determinaba que esta categoría de migrantes aportaban al progreso del país.

Esta tendencia de seguridad migratoria, plasmada en las leyes mencionadas, fueron retomadas en la ley de 1971, pero esta vez en un contexto de dictadura militar en Ecuador y en toda la región, en el que cobró validez la migración selectiva como

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Ibidem.

estrategia para permitir el ingreso solo de aquellos migrantes que pudieran contribuir al desarrollo económico, social y cultural del país.¹⁷

1.2. “Ecuador para los ecuatorianos”: 1971-2001

La política migratoria de control y restricción migratoria se ha consolidado con la Ley de Migración y Extranjería N° 1899, promulgada el 27 de diciembre de 1971. Aunque no existe un documento en el que explícitamente se proclame la máxima “Ecuador para los ecuatorianos”, parafraseando la famosa “Doctrina Monroe” de los Estados Unidos, se puede considerar que, debido a los marcos normativos existentes durante el periodo de 1971 a 2001, Ecuador se ha posicionado ante la comunidad internacional como un país en el cual los inmigrantes no eran bienvenidos, sino bajo condiciones de difícil cumplimiento, y solo cuando la presencia de los extranjeros estuviera de acuerdo con los objetivos nacionales.

Por otra parte, la emigración de ciudadanos ecuatorianos, que se inició en la década de 1950 y se mantuvo durante las décadas siguientes, fue considerada un fenómeno marginal, debido a su escaso número y a su focalización en un solo sector geográfico del país, las provincias de Cañar y Azuay, en el austro ecuatoriano, y que tenía como destino los Estados Unidos, principalmente la ciudad de Nueva York.

La Ley de Migración y Extranjería promulgada en 1971 se centró exclusivamente en la seguridad del Estado y en la soberanía nacional. En ese sentido, el criterio rector era el control de ingreso y permanencia en el país. Es interesante citar la parte del preámbulo de la Ley de Migración, en la que se sintetiza la intencionalidad con la que fue redactada la norma, considerando:

Que es un principio generalmente aceptado que toda Nación tiene poder inherente a su soberanía y esencial a su propia conservación para impedir el ingreso de extranjeros al territorio del Estado, o para admitirlos únicamente en aquellos casos y con las condiciones que considere conveniente establecer;

Que la Policía Civil Nacional debe asumir la vigilancia y represión de la inmigración y radicación clandestina de extranjeros para proteger la ocupación de los ecuatorianos en la producción nacional y garantizar la conservación del orden público interno.¹⁸

17 Ibidem.

18 Ley N° 1899 del 27 de diciembre de 1971. Disponible en: <https://www.oas.org/dil/Migrants/Ecuador/Ley%20N%C2%B01.899%20del%2027%20de%20diciembre%20de%20197>

Este preámbulo puso en evidencia que la finalidad de la Ley fue el control migratorio mediante la vigilancia y la represión de la inmigración clandestina por parte del antiguo Ministerio de Gobierno y Policía (entidad que se encargaba de la aplicación de la Ley y su Reglamento).¹⁹ Aunque posteriormente la función ejecutiva pretendió corregir aspectos formales de la Ley, mediante la Ley Reformatoria publicada en el Registro Oficial N° 6, del 18 de agosto de 1998, y su posterior codificación, publicada en el Registro Oficial N° 563, del 12 de abril de 2005, la criminalización de la irregularidad migratoria, ha seguido manteniéndose dentro del texto.

La Ley de Migración y Extranjería, que tuvo como finalidad establecer las condiciones mediante las cuales un extranjero podía permanecer de manera regular en el país, realizó una distinción entre dos tipos de categorías migratorias, inmigrantes (con el propósito de radicarse) y no inmigrantes (visitas temporales sin ánimo de radicarse). Lo anterior, en términos prácticos, provocó una fragmentación en la gestión migratoria, dado que, mientras se delegó en la Dirección General del Ministerio de Gobierno la emisión de visas de inmigrante, las visas de no inmigrante estaban bajo responsabilidad del Ministerio de Relaciones Exteriores, división que se mantuvo durante un largo tiempo.

Un aspecto a destacar, como parte de la Ley de Extranjería de 1971, fue la creación de una instancia estatal que tenía como mandato la coordinación de la política migratoria: el Consejo Consultivo de Política Migratoria, conformado por representantes de los Ministerios de Gobierno, de Relaciones Exteriores y de Defensa. Los objetivos de esta instancia interministerial estaban vinculados no solamente a la supervisión de las iniciativas estatales, en lo relativo a la migración, sino también a la promoción de la migración interna, especialmente hacia zonas fronterizas, con claros objetivos vinculados a la seguridad nacional.²⁰

Por otra parte, la apatridia tampoco recibió un tratamiento demasiado generoso en la Ley de 1971, pues su Art. 31 establecía lo siguiente:

¹⁹ Expedido mediante Decreto Supremo N° 1900 del 27 de diciembre de 1971. Disponible en: <https://www.oas.org/dil/Migrants/Ecuador/Decreto%20N%C2%BA%201900%20del%2027%20de%20diciembre%20de%201971.pdf>

²⁰ Art. 8 de la Ley de Extranjería de 1971. En su codificación, del año 2004, se cambió la composición del Consejo, excluyendo al representante del Ministerio de Defensa e integrando al Director de Asuntos Migratorios del Ministerio de Relaciones Exteriores, lo que no solamente fue un cambio simbólico – desvincular la Defensa Nacional de la gestión migratoria- sino operativo, ya que el nuevo miembro del Consejo era el encargado de la Subsecretaría de Asuntos Migratorios y Consulares, creada en el año 2003 ante la súbita relevancia que la migración implicó en la vida nacional.

Cuando la orden de deportación no pudiere efectuarse por tratarse de un apátrida, por falta de documentos de identidad u otra causa justificada, el Intendente General de Policía actuante dispondrá la internación del extranjero en un establecimiento penitenciario, mientras se logre la ejecución de la orden de deportación dentro del plazo máximo de tres años,²¹ vencido el cual se regularizará su permanencia en el país.²²

En consonancia con lo anterior, la Ley de Naturalización, promulgada en 1976,²³ mantuvo el predominio de la soberanía estatal sobre los derechos individuales, al exigir la renuncia a la nacionalidad anterior para la obtención de la Carta de Naturalización (Arts. 5 y 6), excepto “en casos previstos por la ley o en convenios internacionales”, y, por ende, colocando la voluntad estatal por encima de la del individuo. Sin embargo, esta disposición se derogó en la Constitución ecuatoriana de 1998 que, en su Art. 10, disponía la no renuncia a la nacionalidad previa como requisito para la naturalización.²⁴

Los principios establecidos en las Leyes y Reglamentos mencionados fueron expresión de una perspectiva en la que el Estado reafirmaba su soberanía mediante la potestad de admitir o no a extranjeros en su territorio, colocando requisitos que podrían responder a una política de restricción de la inmigración en general, en la que no se contemplaba todavía la posibilidad de favorecer la movilidad humana dentro de contextos de integración en espacios regionales, como lo fue el “Pacto Andino”, base de la Comunidad Andina de Naciones, o más recientemente, el MERCOSUR y países asociados; y, menos aún, el proclamar la migración como un derecho humano, tal y como se enuncia en el Art. 40 de la Constitución Ecuatoriana del año 2008.²⁵

Pese a ello, en este periodo Ecuador suscribió convenios bilaterales con dos países de

²¹ En la actualidad ese requerimiento es inexistente.

²² No obstante, la Codificación a la Ley de Migración, de 2005, sanciona que la prisión preventiva podrá sustituirse por otra medida cautelar dictada por la autoridad competente. El texto de la codificación se encuentra disponible en: https://www.urjc.es/ceib/espacios/migraciones/instrumentos/ecuador/documentos/Ley_de_migracion.pdf

²³ Decreto Supremo No. 276 de 2 de abril de 197. Disponible en: <https://www.registrocivil.gob.ec/wpcontent/uploads/2015/04/LEY%20DE%20NATURALIZACION.pdf>

²⁴ Constitución de 1998. Disponible en: http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_ecu_anexo15.pdf

²⁵ Constitución Ecuatoriana del 2008. Disponible en: <http://biblioteca.espe.edu.ec/upload/2008.pdf>

la región. En 1992 se suscribió “Acuerdo entre la República de Chile y la República de Ecuador sobre Indocumentados” en vista de la creciente emigración de profesionales de la salud hacia Chile, en el que se contemplaba regularizar la situación de los nacionales que se encontraban residiendo en este país de forma irregular al momento de la promulgación del acuerdo.²⁶ Por otra parte, en concomitancia con la firma del Acuerdo de Paz con el Perú, en 1998 se suscribió el Convenio entre Perú y Ecuador sobre Tránsito de Personas, Vehículos, Embarcaciones Fluviales y Marítimas y Aeronaves,²⁷ mediante el cual se facilita el tránsito transfronterizo a partir de la nueva coyuntura, en la que la necesidad y voluntad de integración que era imperiosa para ambas naciones. Este convenio no constituyó como tal un documento que regulase la migración, pero facilitó la movilidad de nacionales de los dos países, especialmente en el Área de Integración Fronteriza (sur de Ecuador y norte de Perú).²⁸

Además, en este periodo se promulgaron otros decretos vinculados a la movilidad humana en temas específicos, como la protección de refugiados, declarada en el Decreto N° 3301 del 6 mayo 1992,²⁹ que derogó a su vez el Decreto N° 3293, del 30 de septiembre de 1987, que fuera el primero que en el Ecuador contempló el tema de la gestión de los refugiados. Este decreto creó la Comisión para la Determinación de la Condición de Refugiados y designó al Ministerio de Relaciones Exteriores como institución encargada del efectivo reconocimiento de la condición de refugiado, luego de la decisión de la Comisión.³⁰ El cambio más importante que produjo el Decreto N° 3301 fue la inclusión de la definición ampliada de refugiado de la Declaración de Cartagena

²⁶ ALFONSO, Adriana (2013). *La experiencia de los países sudamericanos en materia de regularización migratoria*. OIM. Págs. 155-158. Disponible en: https://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/publicaciones/Experiencia_pa%C3%ADses_suramericanos_regularizaci%24n_migratoria.pdf

²⁷ *Convenio entre Perú y Ecuador sobre tránsito de personas, vehículos, embarcaciones fluviales y marítimas y aeronaves*. Disponible en: https://www.migraciones.gob.pe/documentos/convenios_peru_ecuador_2.pdf

²⁸ Un convenio similar, el *Convenio de Esmeraldas*, fue suscrito entre Ecuador y Colombia en 1991. RAMÍREZ, Socorro (2005). *Las zonas de integración fronteriza de la Comunidad Andina. Comparación de sus Alcances*. *Estudios Políticos*, 32: 135-169. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/espo/n32/n32a06.pdf>

²⁹ Reglamento para la aplicación en el Ecuador de las normas contenidas en la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los refugiados y en su Protocolo de 1967. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0067>

³⁰ Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0066>

(1984)³¹ dentro de la definición de refugiado aceptada en el Ecuador. Sin embargo, la definición ampliada de refugiado se vio comprometida posteriormente mediante el Decreto N° 1182, del 30 de mayo de 2012,³² que volvió a reconocer como refugiados solamente a quienes se encuentren bajo la definición clásica de Refugiado (1951), lo que sin duda fue un retroceso en la voluntad de protección del Estado ecuatoriano.

A pesar del énfasis puesto en la seguridad nacional de esta etapa, el Estado tuvo la voluntad de llevar a tratamiento y debate el tema de los migrantes y extranjeros, luego de la promulgación de la Constitución de 1998, ya que durante ese año, y antes de la gran crisis que provocó la masiva emigración de ecuatorianos al exterior, se creó el Plan Nacional de Derechos Humanos del Ecuador, documento en el cual se establecían principios y objetivos estatales orientados al cumplimiento de los derechos humanos de sus nacionales, tomando en cuenta sus necesidades específicas. En la práctica aquello no significó más que una declaración de principios y el establecimiento de objetivos de política pública, que no pudieron ser efectivamente cumplidos debido en parte al advenimiento de la crisis económica. No obstante, fue relevante la mención de los extranjeros y los migrantes como sujetos de derechos en su Art. 27, que definía lo siguiente:

*Establecer acciones concretas para proteger los derechos humanos de los extranjeros y extranjeras residentes en el país, con especial atención a los derechos de los refugiados y en aplicación de las normas internacionales sobre la materia y establecer políticas de protección de los derechos civiles de los ecuatorianos y ecuatorianas en el exterior; al tiempo de promover legislaciones para regularizar la situación de los extranjeros que vivan permanentemente en el territorio nacional.*³³

Lo relevante del documento no tuvo relación con sus logros, que por las razones que mencionamos nunca llegaron a implementarse, sino por el hecho de mencionar a los extranjeros (inmigrantes, refugiados y emigrantes) como sujetos de derechos, en contraposición con la postura previa del Estado, que observaba con sospecha a todos aquellos que no fueran sus nacionales.

³¹ Declaración de Cartagena sobre refugiados: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0008>

³² Decreto 1182. Disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2012/8604>

³³ El Plan fue promulgado mediante Decreto Ejecutivo 1527, publicado en el Registro Oficial N° 346 del 24 de junio de 1998. Disponible en: <http://www.refworld.org/docid/46d6cbe02.html>

Finalmente, debido a que la emigración de nacionales no fue un asunto relevante para el Estado durante el periodo anterior a 1999, la legislación tampoco contempló disposiciones en las que se fomentara, regulara o prescribiera la salida del país. Solo en la Ley de Migración y Extranjería se contemplaba un artículo que indicaba que para salir del territorio nacional era necesario contar con un permiso de salida emitido por el Ministerio de Gobierno, documento que, además de servir como instrumento de control, tenía una finalidad económica, con el fin de ayudar al sustento de la gestión de la entidad gubernamental. Al no haber sido la emigración un tema relevante, el retorno de nacionales tampoco formó parte de la normativa o las acciones migratorias en este período.

1.3. La gran emigración y el “despertar” del Estados Ecuatoriano: 2001-2007

Los avances en materia migratoria durante los años 2001-2007 no podría ser comprendido sin referirse a uno de los fenómenos sociales de mayor impacto para el país durante la primera década del siglo XXI, que fue la emigración de ecuatorianos, como consecuencia de la crisis económica producida a partir del “feriado bancario” de 1999,³⁴ y la consecuente dolarización de la economía. Esta crisis, en última instancia, produjo el derrocamiento del presidente Jamil Mahuad y la tentativa de un triunvirato cívico-militar³⁵ que no pudo legitimarse, lo que motivó que el vicepresidente, Alfredo Palacio, fuera llevado a ocupar la primera magistratura del país. Sin embargo, pese a que con la entrada de Palacio se pudo superar la crisis político institucional, el país tardó más tiempo para recuperarse de la crisis económica, lo que llevó a la intensificación de los flujos emigratorios hacia España, Italia y Estados Unidos.

Es por esta razón que el Ejecutivo, por medio del Ministerio de Relaciones Exteriores, creó el Plan Nacional de Migrantes Ecuatorianos en el Exterior en el que, por primera vez en la historia del país se estableció que “las acciones gubernamentales respecto

³⁴ El “feriado bancario”, mediante el cual el gobierno de Jamil Mahuad cerró todas las entidades financieras del país durante 5 días con el objetivo de evitar una inminente corrida de depósitos ante la inestabilidad económica y el sucesivo quiebre de varios bancos del sistema fue el antecedente del llamado “congelamiento de ahorros”, por el cual muchas personas perdieron acceso a su dinero, que solo pudo ser devuelto paulatinamente durante los meses y años posteriores. Esta crisis generó una desmejora en las condiciones de vida de la población, que vio en la emigración una alternativa de subsistencia ante el descalabro económico nacional.

³⁵ El triunvirato cívico-militar estaba conformado por representantes de las comunidades indígenas, de la sociedad civil y del Ejército.

al fenómeno migratorio adquirieran un carácter de “Política de Estado”,³⁶ hecho que ha intentado romper con el enfoque coyuntural de la manera en que la movilidad humana era entendida por el Ecuador en los años precedentes. Y además, propuso los siguientes tres ejes de acción, dentro de los cuales se incluyen los emigrantes, sus familiares y los migrantes potenciales:

Eje 1: Establecer la presencia del Estado Nacional para garantizar la vigencia de los derechos fundamentales de los emigrantes ecuatorianos en el exterior, proveyendo a los mismos de la alternativa de organizar plenamente su residencia en el extranjero dentro de condiciones de regularidad, tanto en lo que concierne a su actividad económica de supervivencia como en lo relativo a su proceso de integración positiva al medio receptor.

Eje 2: El Gobierno del Ecuador, con arreglo a sus planes de desarrollo social, en colaboración con la sociedad civil y los organismos de cooperación técnica internacional, prestará su concurso para la atención preferencial de las familias de los ecuatorianos que emigraron hacia el exterior.

Eje 3: El Estado Ecuatoriano tendrá entre sus objetivos, reforzar sus vínculos con los Estados receptores de emigrantes ecuatorianos, con la finalidad de elaborar acciones coordinadas y conjuntas para diseñar y aplicar programas en favor de aquellos.³⁷

El texto del plan refleja, de esta forma, el pretendido rol que debería tener el Estado en relación con sus emigrados, con el fin no solamente de precautelar sus derechos en el extranjero sino de propiciar las relaciones entre la diáspora y el Estado y, aunque en su formulación se podría evidenciar un compromiso hacia los emigrantes, el hecho de que el plan no contase con recursos propios ni fuese ley de la República impidió su implementación y efectividad.³⁸ Sin embargo, y debido a la imperiosa necesidad que el Gobierno tuvo de beneficiarse de las remesas para sostener la economía durante los primeros años de la dolarización, el Estado, mediante Decreto Ejecutivo N° 2378-B, creó el Programa de Ayuda, Ahorro e Inversión para los Migrantes Ecuatorianos y sus Familias. Este programa contempló una serie de iniciativas que estaban dirigidas

³⁶ Los ejes del Plan pueden ser consultados en: ARIZAGA, Leonardo (2005). “La política del Estado Ecuatoriano hacia los emigrantes nacionales”, en *Emigración y Política Exterior del Ecuador*. Quito: Abya Yala. Pág. 41-43.

³⁷ Ibidem. Pág. 41.

³⁸ Ibidem, Pág. 40.

a captar y hacer eficientes las remesas enviadas por los migrantes. Sin embargo, el mismo no pudo implementarse, debido a que no se conformó el Directorio que hubiera tenido la responsabilidad de la implementación del programa.³⁹ De igual manera, entre los motivos que explican el fracaso de esta iniciativa gubernamental, se encuentra la corrupción de ciertos funcionarios que dirigían los distintos niveles del poder nacional. Si bien se le asignó un presupuesto inicial de cinco millones de dólares, para cumplir con sus objetivos, se pudo constatar, mediante un proceso de fiscalización, la existencia de responsabilidad penal de varios funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores en relación al manejo de fondos destinados a este programa.⁴⁰

Posteriormente, otra de las iniciativas del Estado, durante la Presidencia de Lucio Gutiérrez, fue la creación de la Corporación Nacional de Protección al Migrante (CORPAM), a través del Decreto Ejecutivo N° 256, del 7 de abril de 2003, que fuera reglamentada por otro Decreto Ejecutivo, el N° 660, del 13 de agosto de 2003.⁴¹ Entre sus objetivos se encontraba la protección del emigrante en el extranjero y de su familia en el Ecuador, además del compromiso de promover esfuerzos para la regularización de los ecuatorianos en sus nuevos países de destino, fomentar el desarrollo local en las zonas de mayor emigración y orientar el uso de las remesas con fines de desarrollo productivo.⁴² Sin embargo, su lanzamiento fue criticado por varias organizaciones de la sociedad civil, ya que su creación respondió a una circunstancia coyuntural vinculada a la necesidad del presidente de obtener el favor de la cada vez más creciente comunidad emigrante, luego de haberles realizado varias promesas de campaña que no tenían fundamento técnico ni participación de los involucrados dentro del fenómeno migratorio. Además duplicó los objetivos del Programa de

³⁹ MONCAYO, María Isabel (2011). El plan: “Bienvenid@s a casa”: Estudio sobre la experiencia del fondo “El Cucayo”. Quito: FLACSO-Fundación Carolina Pág. 20.

⁴⁰ BENAVIDES LLERENA, Gina (2007). *Informe sombra al Primer Informe del Estado Ecuatoriano sobre cumplimiento de la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares*. Quito. Pág. 12.

⁴¹ Decreto Ejecutivo 660 del 13 de agosto de 2003. Disponible en: [https://www.registrocivil.gob.ec/
wpcontent/uploads/2015/04/DECRETO%20EJECUTIVO%20No.%20331.pdf](https://www.registrocivil.gob.ec/wpcontent/uploads/2015/04/DECRETO%20EJECUTIVO%20No.%20331.pdf)

⁴² Sin duda, el objetivo más “original” dentro de la propuesta fue la creación de un sistema de información al migrante, en base a toda la información que debía sistematizarse, por parte del Ejecutivo.

Ayuda, Ahorro e Inversión para los migrantes ecuatorianos y sus familias.⁴³ Debido a las recurrentes críticas, y quizá a la intencionalidad del Estado de influir en el manejo de las remesas, la CORPAM fue disuelta en el mes de octubre del mismo año.⁴⁴

Como se afirmó previamente, durante estos años el Estado comenzaba a interesarse en el tema emigratorio a través de programas que, si bien no tuvieron éxito, se convirtieron en antecedentes de todas las iniciativas que el Gobierno promovió a favor de los ecuatorianos en el extranjero en los años posteriores. No obstante, dentro del recuento de lo sucedido en este periodo, es menester analizar un hecho que no solamente representó el reconocimiento al derecho de los ecuatorianos más allá de su permanencia o no en el territorio, sino que empoderó a la comunidad migrante en relación con el Estado, que reconoció en ella un protagonismo importante a nivel social y político: el acceso al voto en el extranjero. Aunque el derecho al voto de los emigrantes fue reconocido por la Constitución de 1998 (Art. 27, en el cual se establecía que los emigrantes podían elegir Presidente y Vicepresidente de la República), el voto en extranjero no tuvo efectiva vigencia sino hasta 2002, a través de la Ley para Sufragio de Ecuatorianos en el Exterior,⁴⁵ mediante la cual los emigrantes podrían elegir a sus máximas autoridades por medio del voto en los consulados ecuatorianos más cercanos a su lugar de residencia. El acceso al voto para los emigrantes tuvo notoria influencia durante el proceso electoral posterior a la fecha de su entrada en vigor, ya que, durante la campaña electoral del año 2006 los candidatos a la Presidencia tuvieron que realizar propuestas destinadas a esta población y, además, acudir a los lugares de mayor concentración de emigrantes ecuatorianos (España, Estados Unidos e Italia) con el fin de captar su voto.

Luego del fracaso de los programas mencionados, y con la presión cada vez mayor por parte de una diáspora que exigía el justo reconocimiento de sus derechos por parte del Estado, el Ministerio de Relaciones Exteriores preparó un documento en el que se planteó los objetivos de política exterior desde una perspectiva enfocada en derechos y no en la seguridad nacional, con el fin de llegar a articular una verdadera política migratoria que respondiera al contexto y a las exigencias de la realidad nacional.

⁴³ “Cuestionan Decreto Ejecutivo”. La Hora, Ecuador. 13 de abril de 2003. Disponible en: <https://lahora.com.ec/noticia/1000155468/cuestionan-decreto-ejecutivo>

⁴⁴ EGUILIGUREN JIMÉNEZ, María Mercedes (2009). *Sujeto migrante, crisis y tutela estatal: construcción de la migración y modos de intervención del Estado Ecuatoriano*. 2009. Pág. 60.

⁴⁵ Ley 81, Registro Oficial 672 de 27 de septiembre de 2002. Disponible en: <https://reformaspoliticas.files.wordpress.com/2015/03/ecuadorleyelectoralreforma2002.pdf>

Cabe indicar que esta propuesta se elaboró tomando en cuenta la participación y demandas de organizaciones vinculadas a los migrantes y la sociedad civil. De esta manera, el Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020 (PLANEX) se constituyó en una propuesta que pretendía orientar toda la política exterior del país, tomando en consideración a los emigrantes ecuatorianos y a las personas en situación de movilidad, cuyas necesidades no habían sido atendidas anteriormente. El PLANEX, por ende, constituyó un avance en relación a lo realizado anteriormente, ya que intentó plantear la construcción de una política exterior integral que no dependiera de la coyuntura o del gobierno de turno, sino que se articulara las necesidades y derechos de los migrantes con el liderazgo del Estado y la participación de los sectores involucrados en el tema, lo que podría ser interpretado como un paso de la gobernabilidad (o sus intentos) a una gobernanza como objetivo en la gestión migratoria.

El PLANEX, difundido en 2006, tuvo los siguientes ejes principales de trabajo: soberanía, derechos humanos, migrantes, relaciones económicas internacionales, operación internacional y seguridad. En el tema migratorio, el PLANEX postuló cuatro derechos básicos de los migrantes para ser objeto de tratamiento en la agenda gubernamental: el derecho a no migrar, el derecho a la libre movilidad, el derecho a la justicia social y laboral, el derecho a la identidad cultural,⁴⁶ todos ellos presentes en la Convención Internacional sobre la Protección de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares de 1990, que fuera ratificada por el Ecuador el 23 de noviembre de 2002.⁴⁷

Asimismo, el Plan fue un documento precursor de la política migratoria de Rafael Correa, ya que, aunque su gobierno no tomó plenamente el contenido propuesto en el Plan (en todos sus ejes), pudo ejecutar algunas de sus acciones y programas vinculados a la movilidad humana, lo que marcó sin duda un vuelco en la gestión migratoria. Esto significó un salto necesario, pues se pasó de la enunciación (o identificación) de problemas, hacia la implementación de programas y propuestas que otorgaran soluciones, lo que no se realizó de manera cabal en gobiernos anteriores.

Cabe destacar que la gestión migratoria entre 2001 y 2007 respondió más a necesidades coyunturales que a la articulación de una política a largo plazo en la que se tomara en cuenta las necesidades de la población migrante en su conjunto. Pese a ello, el Estado procuró involucrarse en la gestión de la migración, a través de convenios bilaterales,

⁴⁶ DE LA VEGA, Pablo (2006) *Emigración y política exterior*. En PLANEX 2006-2020 Pág. 134. Disponible en:https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/05/planex_2020.pdf

⁴⁷ Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migrantes y sus Familiares. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001435/143557s.pdf>

especialmente con España, país que durante esos años fue el mayor receptor de emigración ecuatoriana en el mundo. De esta manera, es imprescindible mencionar el “Acuerdo entre el Reino de España y la República de Ecuador, relativo a la regulación y ordenación de los flujos migratorios”, firmado en Madrid el 29 de mayo de 2001.⁴⁸ Por medio de este convenio, Ecuador reconoció explícitamente la necesidad de colaborar con sus migrantes a través de su accionar, especialmente con la finalidad de lograr su regularidad y el acceso a derechos en el país receptor. El acuerdo, sin embargo, se suscribió debido a la presión social provocada por la Tragedia de Lorca, en la cual 12 ecuatorianos indocumentados fallecieron cuando el vehículo en el que viajaban fue arrollado por un tren mientras se dirigían a su lugar de trabajo, a inicios de enero de 2001. El accidente no solo provocó commoción, sino que sacó a relucir el tema de la creciente irregularidad de los migrantes en España y la consecuente vulnerabilidad en el acceso a sus derechos. Para tratar de remediar esta situación, el Acuerdo –vinculado a la migración laboral – intentaba regular la llegada de ecuatorianos mediante la participación del gobierno de Ecuador, que colaboraría con las autoridades de la nación ibérica en la selección de trabajadores en origen, acorde con las necesidades de mano de obra que tuviesen los empleadores españoles. Pese a esto, el Acuerdo no solucionaba la situación de los ecuatorianos que ya residían en España de forma irregular. Para solucionar este problema, se ha realizado en 2005 un proceso de regularización migratoria.⁴⁹

Además de los acuerdos bilaterales, la gestión de la migración se vio influenciada por el proceso de integración relativo a la consolidación de la Comunidad Andina de Naciones ya que, además de la Decisión 503,⁵⁰ se propulsó la efectiva integración de los migrantes por medio de instrumentos, como la Decisión 545 (“Instrumento Andino de Migración Laboral”), que fomenta el establecimiento de normas comunes para facilitar la movilidad de trabajadores en relación de dependencia dentro del espacio andino, así como la Decisión 583 (“Instrumento Andino de Seguridad Social”) y la Decisión 584 (“Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo”), entre los más relevantes.

48 El texto del Acuerdo puede encontrarse en: <https://www.boe.es/boe/dias/2001/07/10/pdfs/A24909-24912.pdf>

49 Más información sobre el fenómeno disponible en: Colectivo Ioé. *La inmigración ecuatoriana en España: una visión a través de las fuentes estadísticas*. Disponible en: <https://www.colectivoioe.org/uploads/2ef88a1de02122aeceb978304c3185dda41bf99b.pdf>

50 Emitida en junio de 2001, que reconoce los documentos nacionales de identidad de cada país como único requisito necesario para ingresar en calidad de turista a cada uno de los países de la CAN: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Más información en: <http://www.sice.oas.org/Trade/Junac/decisiones/dec503s.asp>

Sin perjuicio de lo anterior, es pertinente señalar que los nacientes programas estatales se destinaban primordialmente a la población emigrante y a sus familias, en desmedro de otros fenómenos inherentes a la movilidad humana, como la inmigración, el refugio, la trata de personas y el retorno de nacionales.⁵¹ En lo relacionado con la trata de personas, Ecuador, en 2006, implementó el Plan Nacional para combatir la trata, explotación sexual, laboral y otros medios de explotación de personas, en particular mujeres, niños, niñas y adolescentes, en el que se establecieron ejes de trabajo, objetivos e instancias gubernamentales a cargo del desarrollo de proyectos, encaminados a reforzar y ampliar la protección de las víctimas, y prevenir estos delitos.⁵² En este sentido, es importante resaltar la voluntad estatal para trabajar en el tema, sin embargo, la desarticulación entre las agencias estatales a cargo de la gestión migratoria han impedido la efectiva implementación de todas estas iniciativas. Además, también se ha recalcado que el Plan integra a un sinnúmero de problemáticas (trata, explotación, entre otras) lo que le dificulta enfocarse en la trata de personas.

El caso de los refugiados revistió una preocupación creciente durante esos años, ya que por causa de los efectos que tuvo el denominado “Plan Colombia”, impulsado por el gobierno de aquel país con el objetivo de finalizar el conflicto armado mediante el uso de la fuerza, recrudecieron las acciones bélicas en ciertas regiones. Esto provocó el desplazamiento forzado de la población colombiana que, ante la ausencia de garantías de protección dentro de su territorio, salió de Colombia especialmente hacia los países limítrofes (Venezuela y Ecuador) con el fin de buscar refugio. El tema de la gestión de refugiados se tratará más adelante, ya que las iniciativas estatales en la materia se vieron impulsadas en conjunto con otras acciones que fueron propuestas por el gobierno desde el año 2007, cuando se produjeron cambios significativos en el abordaje de la movilidad humana por parte del Estado ecuatoriano.

Asimismo, en este periodo, el país participó de procesos consultivos regionales sobre migración que buscaron, además de generar y mantener el diálogo entre autoridades y representantes de los países de la región, la coordinación de iniciativas que permitieran una mejor gestión de la movilidad vinculada a la integración regional. De esta forma, la participación del Ecuador en la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, desde 1999 hasta el presente, ha sido una de las acciones estatales más relevantes,

⁵¹ Esta política de apoyo primordial a los emigrantes es, en cierta medida, comprensible al observar que el Estado, en cierta forma, necesitó de la emigración y sus remesas para su sostenimiento durante los primeros años de la década pasada.

⁵² Documento del texto disponible en: http://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/9059.plan_nacional_trata.pdf

dado que Quito fue la sede de la III CSM en el año 2002 y la IX CSM en 2009.⁵³

Finalmente, es pertinente reiterar que este periodo se caracterizó por la ausencia de una política migratoria articulada, transversalizada e integral, lo que se debe en parte al anacronismo de la normativa y a la falta de una firme voluntad estatal para colocar la migración dentro de la agenda nacional como un tema permanente, más allá de las iniciativas coyunturales que solamente se enfocaron en problemas concretos pero sin gestionar la movilidad dentro de todas sus dinámicas. Una política más coherente en el tema hubiese podido evitar, o atenuar, en cierta medida, muchos de los problemas que luego se intentaron resolver con medidas puntuales, pero que de igual manera se encontraron aisladas de toda la política pública.

1.4. La “ciudadanía universal” reconocida por la nueva Constitución: la política migratoria desde 2007 a la actualidad

Durante el mandado de Rafael Correa Delgado, que asumió la presidencia del Ecuador el 15 de enero de 2007, se produjeron cambios significativos en varios niveles de la gestión gubernamental que permitieron afirmar que el advenimiento de la llamada “Revolución Ciudadana” se constituyó en un punto de inflexión en la historia nacional. Dentro de esta coyuntura, el debate y el tratamiento de la migración tomaron gran importancia en la agenda de gobierno y sus iniciativas, tanto legislativas como institucionales, ya que fueron analizadas no solo a nivel interno sino también a nivel internacional.

En su discurso de posesión, el presidente Rafael Correa sostuvo:

Otro costo desgarrador de la crisis: la emigración ecuatoriana. Sin duda, el mayor costo del fracaso del modelo neoliberal y la consiguiente destrucción de empleo, ha sido la migración. En la historia política de América, una de las prácticas más aberrantes fue la del destierro, que se inició con los mitimaes, en trasplantes forzados de comunidades que fueron desgarradas de su entorno original. La migración supone precisamente este tipo de ofensas a la humanidad, de desarraigos y desgarramientos familiares. Los exiliados de la pobreza, en nuestro país, suman millones, y, paradójicamente, son quienes, con el sudor de su frente, han mantenido viva la economía a través del envío de remesas, mientras los privilegiados despachan el dinero hacia el exterior. Solamente la banca ecuatoriana tiene cerca de dos mil millones de dólares de ahorro nacional depositados

⁵³ Más información en: <http://csm-osumi.org/iii-conferencia-sudamericana-sobre-migraciones-quito-ecuador>

en el extranjero, en nombre, según su particular visión, de supuestas prudencias, eufemismo que disfrazo su falta de confianza y compromiso con el país. Que a todos les quede claro: a este país lo mantienen los pobres. Un agravante a esta situación consiste en que los millones de inmigrantes, pese a su esfuerzo de Patria y a sostener en gran parte la economía del país, ni siquiera tienen representación política. Esta situación inadmisible se empezará a corregir desde la próxima Asamblea Nacional Constituyente, donde habrá tres asambleístas por parte de esa Quinta Región del país:⁵⁴los hermanos migrantes. De igual manera se dará a los migrantes representación legislativa permanente, y se creará la Secretaría Nacional del Migrante, con rango de ministerio, para velar eficazmente por el bienestar de nuestros hermanos en el extranjero y de sus familias en la Nación.⁵⁵

Son varias las acciones concretas que han sido aplicadas en el gobierno de Correa con la finalidad de atender a los migrantes, sus derechos y necesidades, para reivindicarlos en función de su importancia para el sostenimiento del país durante el tiempo de crisis. Sin embargo, el hecho más significativo, tanto simbólica como legislativamente, se dio a través de la redacción de la nueva Constitución Política en 2008 y la nueva Ley de Movilidad Humana de 2017. La *Constitución de Montecristi* (así conocida debido a la localidad en la que se preparó) es un hito dentro de la historia constitucional del país y, además, es la única en el mundo en la que se promulga el “derecho a migrar”, así como otros derechos vinculados a la movilidad humana, pensada a partir sujeto migrante.

La nueva Constitución ha provocado un cambio de paradigma, dejando atrás conceptos y prácticas vinculados a la seguridad nacional, al enfocarse en los derechos de las personas en movilidad. En este sentido, el texto constitucional no utiliza los términos migrante o migración sino el término ampliado de *movilidad humana*, que contempla todas sus situaciones, incluyendo las personas que llegan, salen y retornan al país. El texto constitucional dispone de cincuenta y siete artículos dedicados de forma íntegra a desarrollar la temática de la movilidad humana, revistiéndola de gran importancia por tratarse de una carta magna, ya que introduce temas que no habían sido incluidos con anterioridad, o no estaban integrados en un solo cuerpo normativo,

⁵⁴ El término, si bien referiría a una quinta zona geográfica del país en la que habitarían los migrantes, parece emular al llamado *Quinto Suyo*, expresión utilizada con anterioridad en el Perú para referir a los emigrados de aquel país.

⁵⁵ Discurso de posesión del Presidente Rafael Correa Delgado <https://www.cronista.com/impresageneral/Discurso-de-posesionde-Rafael-Correa-como-presidente-de-Ecuador-20070115-0083.html>

como lo son los ecuatorianos en el exterior, las personas extranjeras, el refugio, el desplazamiento y el retorno. Desde esta perspectiva, el texto constitucional señala en su preámbulo que las personas extranjeras en el territorio nacional tienen los mismos derechos y deberes que las ecuatorianas, (Art. 9), prohíbe su expulsión colectiva (Art. 14) y establece una sección específica destinada a la población en movilidad humana (Arts. 40 al 42), a la que considera como un grupo de atención prioritaria, y le reconoce el derecho a migrar y el de no ser considerada ninguna persona ilegal por su condición migratoria. Además, se compromete a realizar acciones encaminadas a la población ecuatoriana en el exterior en lo referente a la asistencia, protección de derechos, promoción de vínculos con el Ecuador y facilitación del retorno voluntario y protección de las familias transnacionales (Art. 40). La Constitución se compromete a garantizar el derecho al asilo y al refugio, asegurando el principio de no devolución y la no sanción por ingreso o permanencia de las personas en necesidad de protección internacional, en cumplimiento de los instrumentos internacionales vinculados al tema (Art. 41). Prohibe, además, todo desplazamiento arbitrario, y propone defender los derechos de la población en situación de vulnerabilidad, fruto de acontecimientos de la misma índole (Art. 42). En el texto constitucional se reconoce también el derecho al voto a los extranjeros que hayan residido de forma regular por lo menos durante cinco años en el territorio nacional (Art. 63).⁵⁶ Se contempla, además, la no devolución de extranjeros donde su vida, libertad o seguridad estén amenazadas por los motivos de la definición clásica de refugiado (Art. 66), explicitando que “los procesos migratorios deberán ser singularizados”.

Los principios mediante los cuales se promueve un cambio drástico en la política de gobernanza de la movilidad humana también están presentes en el Art. 419 de la Constitución, en el que se incluyen los principios de la “*ciudadanía universal, la libre movilidad y el progresivo fin de la condición de extranjero*”, a la par que exige el respeto de los derechos de todas las personas migrantes por medio del cumplimiento de las obligaciones asumidas en acuerdos internacionales. Además, el Art. 423 propone la creación de una “*ciudadanía latinoamericana y caribeña, la libre circulación de personas en la región, la implementación de acciones que garanticen los derechos de las poblaciones de frontera y de los refugiados*, además de la *protección común de los migrantes de la región en los países de tránsito y destino migratorio*”.

La nueva Constitución tiene como uno de sus principios rectores promover la

⁵⁶ Llama la atención la redacción del artículo, en el que se menciona que “tienen derecho al voto siempre y cuando hayan residido “legalmente” en el país al menos cinco años” ya que aparentemente es contradictorio con el Art. 40, y su prohibición de declarar a personas “ilegales” por su condición migratoria.

consagración en el territorio y en el mundo de la *ciudadanía universal* y la *libre movilidad* de todos los habitantes del planeta como hecho transformador y garante de los derechos humanos. Pese a este innovador cuerpo normativo, Ecuador ha convivido por casi una década con la dicotomía entre la vigente ley de migraciones de 1971 y las políticas restrictivas promulgadas, las cuales no se compaginaban con las nuevas normas plasmadas en la Constitución de Montecristi.

Sin embargo, después de un largo proceso de debates en varios espacios con la sociedad civil y la elaboración de diferentes anteproyectos de ley, una nueva Ley Orgánica de Movilidad Humana ha sido sancionada el 28 de enero de 2017, la cual desarrolla los preceptos establecidos en la Constitución de Montecristi sobre derechos y obligaciones respecto al reconocimiento, atención y protección a las personas en movilidad humana con la finalidad de mejorar las condiciones políticas, económicas, sociales y culturales de estas personas, como sujetos de derechos.

Sin embargo, esta Ley cuenta con una yuxtaposición de enfoques fruto de la difícil y larga negociación de su texto entre diferentes actores. Por un lado, la Ley de Movilidad Humana⁵⁷ buscó, entre otras cosas, incorporar las diferentes dinámicas del fenómeno migratorio en un mismo cuerpo normativo, tales como la protección de ecuatorianos en el exterior, el refugio y asilo, la apatriadia, la trata de personas, algunas de las cuales no existían en una ley previa. De igual manera, se destaca entre sus considerandos la preeminencia de la Constitución y, entre sus principios, la ciudadanía universal, la prohibición de la criminalización de las personas migrantes y su igualdad ante la ley y no discriminación. Además, es una ley que por primera vez piensa en la migración intrarregional, al incorporar el concepto de ciudadanía sudamericana en un capítulo entero de su texto.⁵⁸

Por otra parte, persiste en esta Ley algunos enfoques sancionadores y de preminencia de la seguridad nacional, que regían en la legislación anterior. En especial la Ley recurre de manera reiterada a sanciones pecuniarias, impide subsanar la situación migratoria irregular y mantiene la deportación sin un procedimiento que garantice

⁵⁷ Ley Orgánica de Movilidad Humana. Disponible en: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/_Llama_la_atención_la_redacción_del_artículo,_en_el_que_se_menciona_que_“tienen_derecho_al_voto_siempre_y_cuando_hayan_residido_legalmente_en_el_país_al_menos_cinco_años”_ya_que_aparentemente_es_contradicitorio_con_el_Art._40,_y_su_prohibición_de_declarar_a_personas_“ilegales”_por_su_condición_migratoria._Ley_Orgánica_de_Movilidad_Humana_Disponible_10973.pdf

⁵⁸ RÁMIREZ, Jacques (2017) “Lo crudo, lo cocido y lo quemado: Etnografía de la ley de movilidad humana de Ecuador”. En Ramírez, Jacques *Migración, Estado y Políticas. Cambios y Continuidades en América del Sur*. La Paz (Bolivia): Vicepresidencia de Bolivia.

el debido proceso, una vez que la autoridad de control migratorio es juez y parte. También existe una indefinición de la institucionalidad rectora y ejecutora de las políticas en materia de movilidad, lo que hace que necesariamente este asunto deba regularse a través de su reglamento, que fue expedido el 10 de agosto de 2017, para que no se mantenga la dispersión institucional.

Otro punto que puede citarse es una polémica división entre personas asiladas y refugiadas, y los plazos y requisitos establecidos en la Ley para la obtención de la calidad de refugiado que riñen con los principios del Derecho Internacional.⁵⁹ En ese sentido, es necesario entender a la Ley de Movilidad Humana como el resultado de un Estado y sociedad heterogéneos donde coexisten varias visiones sobre las personas en movilidad.⁶⁰ Pese a esto, la Ley constituye un avance en algunos temas relacionados a la gobernanza de las migraciones y existen otros temas que es necesario continuar trabajando.

2. Marco institucional

De conformidad con el Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana, del 10 de agosto de 2017, la rectoría en el tema de movilidad humana le corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, a través del Viceministerio de Movilidad Humana. Por su parte, el Ministerio de Gobierno es el ente encargado del control migratorio. No obstante, existen otras entidades que también atienden diferentes aspectos vinculados a la movilidad humana. A continuación, se presentan las principales entidades a nivel nacional que trabajan en el tema.

2.1. Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana

En 2007, como se mencionó arriba, se creó la Secretaría Nacional del Migrante,⁶¹ que, por Decreto,⁶² se transformó en junio de 2013 en el Viceministerio de Movilidad Humana y se dispuso su incorporación a la estructura administrativa del Ministerio de Relaciones Exteriores. A partir de entonces, el Ministerio cambió su denominación de Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración a Ministerio de Relaciones

⁵⁹ “Coalición por las Migraciones y el Refugio” (2017) Pronunciamiento frente a la aprobación de la Ley de Movilidad Humana en Ecuador. Disponible en: <https://serviciojesuitarefugiadosecuador.files.wordpress.com/2017/03/pronunciamiento-de-la-coalicic3b3n-sobre-la-ley-de-movilidad-humana-marzo-2017.pdf>

⁶⁰ RÁMIREZ, Jacques (2017) Ibidem.

⁶¹ Registro oficial N° 39 del 12 de marzo de 2007.

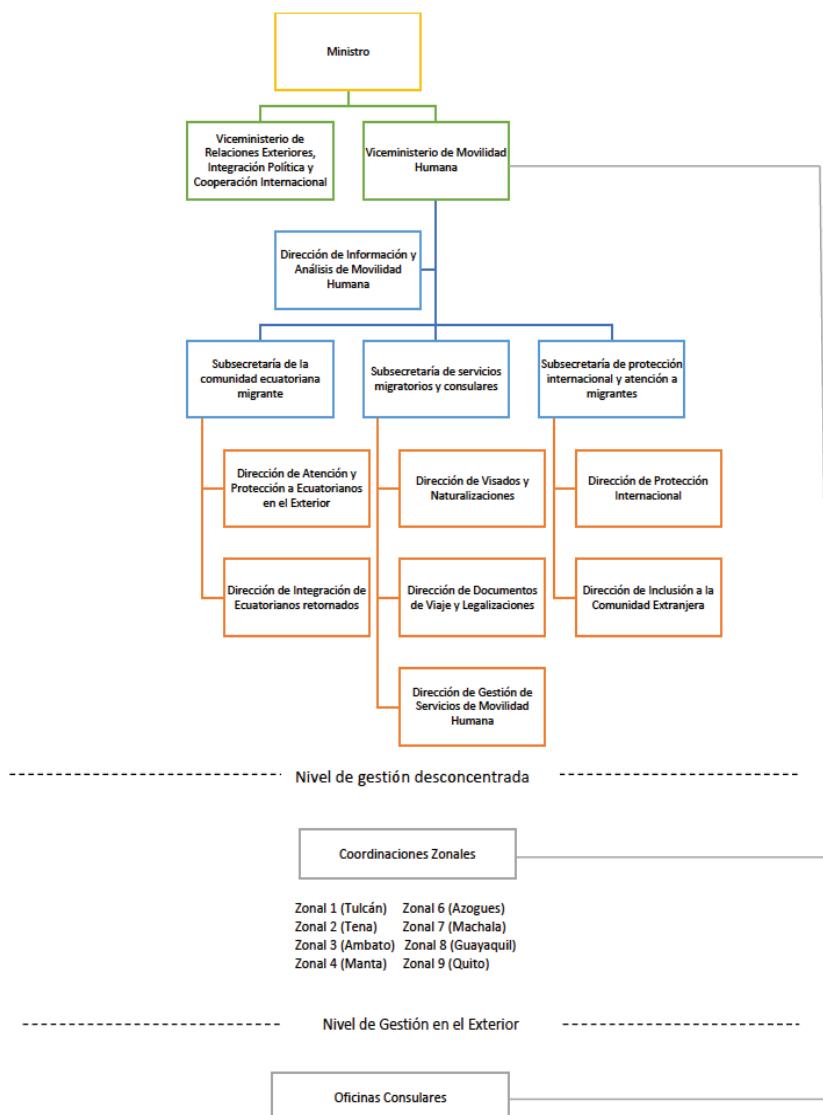
⁶² Registro Oficial N° del 22 y 25 de junio de 2013.

Exteriores y Movilidad Humana (MREMH). En el Decreto, además, se señaló que el Ministerio, a través del Viceministerio de Movilidad Humana, deberá actuar de manera coordinada con los Consejos Nacionales para la Igualdad, con el fin de garantizar la transversalización de las políticas públicas relacionadas con la temática de movilidad humana, en virtud a lo establecido en la Constitución de la República.

Como se mencionó anteriormente, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana es la entidad rectora de la movilidad humana en el Ecuador y sus principales competencias son las siguientes: i) garantizar el cumplimiento de los derechos de las personas en movilidad humana; ii) diseñar políticas públicas, planes y programas para garantizar el cumplimiento de los derechos de las personas migrantes, en coordinación con las demás instituciones del Estado; iii) velar por el cumplimiento del debido proceso en los procedimientos administrativos de deportación; iv) ejercer la rectoría sobre la emisión de documentos de viaje (pasaportes), así como conceder visas, residencias, entre otros; v) brindar asistencia a través de las misiones diplomáticas, oficinas consulares y otras representaciones oficiales a la comunidad ecuatoriana en movilidad humana, así como coordinar con estas misiones y oficinas la atención de los ecuatorianos en el exterior; vi) conceder la naturalización ecuatoriana, con excepción de la naturalización por méritos; vii) reconocer la condición de protección internacional (refugio), así como su cancelación, renovación o cesación; viii) diseñar programas de prevención de migración riesgosa y de inclusión de la comunidad extranjera en el Ecuador; y, ix) velar por los derechos de las personas retornadas en coordinación con las demás instituciones del Estado.

Conforme se desprende del Estatuto por procesos del citado Ministerio, este tiene una estructura organizacional que permite descentralizar el mandato y facilitar los procesos tendientes a la aplicación normativa sobre movilidad humana por medio de una planificación y modelo de gestión que organiza y distribuye las competencias. En ese sentido, dentro de los procesos del Ministerio se encuentra uno relacionado específicamente con movilidad humana, que se lleva a cabo a través del Viceministerio de Movilidad Humana (figura 1). Este Viceministerio tiene como misión dirigir y evaluar la gestión de la política de movilidad humana, con el fin de garantizar la defensa, protección y promoción de derechos y de velar por el cumplimiento de obligaciones, así como la recuperación y fortalecimiento de capacidades, inclusión e interculturalidad de las personas migrantes y sus familias en el país y en el exterior. Este Viceministerio se encuentra conformado a su vez por una serie de subprocesos que le permite llevar adelante su misión (figura 1).

Figura 1. Estructura orgánica en temas de movilidad humana del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana⁶³



Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

⁶³ Elaborado en base al *Estatuto Orgánico por Procesos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana*. Disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2015/04/ESTATUTO-ORGANICO-POR-PROCESOS.pdf> y la figura de la Estructura Orgánica Funcional proporcionada por la página web de la Cancillería. Disponible en: https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/02/Literal_a1-Organigrama_de_la_institucion-Enero-2019.pdf

Dentro de estos subprocessos del Viceministerio se encuentran las siguientes estructuras:⁶⁴

- **La Dirección de Información y Análisis de Movilidad Humana.** Su misión es generar y analizar información en materia de movilidad humana para la construcción de políticas públicas, lineamientos y estadísticas. Su responsable es el Director de Información y Análisis de Movilidad Humana. En cuanto a los productos con los que aporta esta área están: propuestas de políticas públicas nacionales, investigaciones y estudios en materia de movilidad humana, reportes periódicos y bases de datos de movilidad humana actualizadas.
- **La Subsecretaría de la Comunidad Ecuatoriana Migrante.** Su misión es definir, planificar y coordinar la política de movilidad humana con el fin de promover y proteger los derechos de migrantes ecuatorianos en el exterior, además de la recuperación de capacidades e integración de la comunidad migrante retornada y sus familias en el país. El responsable de esta área es el Subsecretario de la Comunidad Ecuatoriana Migrante y dentro de sus atribuciones y responsabilidades se encuentran todas aquellas encaminadas a cumplir con su misión, así por ejemplo, coordinar y articular la participación de la comunidad ecuatoriana migrante en el exterior, emitir lineamientos y directrices para velar por el cumplimiento de las normas jurídicas nacionales e internacionales relacionadas con los derechos de la comunidad ecuatoriana migrante, coordinar y gestionar con las entidades competentes la protección de ecuatorianos en el exterior, e integración de los migrantes retornados, entre otras.

» *Dirección de Atención y Protección a Ecuatorianos en el Exterior.* La misión de esta área es dirigir, coordinar y gestionar la atención y protección a ecuatorianos en el exterior y a sus familias, a fin de garantizar un adecuado acceso a los servicios prestados por el Estado ecuatoriano. El responsable de este proceso es el Director de Atención y Protección a Ecuatorianos en el Exterior. Dentro de sus atribuciones y responsabilidades se encuentran las siguientes: elaborar propuestas de políticas y normas para la atención y protección de ecuatorianos en el exterior, desarrollar procedimientos para la defensa de casos en los que se presenten vulneraciones de derechos de la comunidad ecuatoriana migrante, entre otros relacionados con su misión. En cuanto a los insumos generados por

⁶⁴ Cabe indicar que en el Estatuto por Procesos del Ministerio se incluye una Coordinación de Gestión de Movilidad Humana, pero que al momento no se encuentra operando, razón por la cual no se incluye en este estudio y en la estructura orgánica que se presenta.

esta unidad se encuentran: los informes y planes relacionados con la atención y protección de ecuatorianos en el exterior; los protocolos para la defensa en casos en los que se haya presentado la vulneración de derechos de la comunidad ecuatoriana migrante; en casos de repatriación de cadáveres y restos mortales de ecuatorianos migrantes; el traslado de ciudadanos ecuatorianos privados de libertad; los informes de seguimiento a casos de traslado de ciudadanos ecuatorianos privados de libertad; la restitución internacional de niños, niñas y adolescentes; casos de separación y posterior reintegración de niños, niñas y adolescentes; entre otros.

- » *Dirección de Integración de Ecuatorianos Retornados.* Su misión es dirigir, coordinar y realizar asesoría a ecuatorianos retornados y sus familias para una adecuada inclusión económica y social en territorio nacional. El responsable de este proceso es el Director de Integración de Ecuatorianos Retornados. En lo relacionado con sus atribuciones y responsabilidades se encuentran: elaborar propuestas de políticas y normas para la integración de migrantes retornados; implementar planes y proyectos para el efecto; definir líneas de trabajo para el relacionamiento de las Coordinaciones Zonales con los Gobiernos Autónomos Descentralizados para atención a personas migrantes retornadas. En cuanto a los productos que aporta esta unidad, se encuentran las propuestas, informes y demás documentos encaminados a ayudar a personas migrantes retornadas.
- » *La Subsecretaría de Servicios Migratorios y Consulares.* Tiene como misión definir, planificar y coordinar la prestación de servicios a personas en situación de movilidad humana en el Ecuador y en el exterior. El responsable de este proceso es el subsecretario de Servicios Migratorios y Consulares. Entre sus atribuciones y responsabilidades se encuentran: supervisar el desenvolvimiento y gestión de las oficinas consulares; difundir estadísticas de servicios brindados en las citadas oficinas; proponer mejoras en los servicios a ciudadanos en temas relacionados con asuntos migratorios y consulares. Dentro de las unidades de apoyo a la gestión de servicios migratorios y consulares se encuentran las tres siguientes direcciones:
 - » *Dirección de Visados y Naturalizaciones.* La misión de esta dependencia es dirigir, coordinar y gestionar la prestación de los servicios de movilidad humana relacionados con la condición y categoría migratoria de ciudadanos extranjeros en el Ecuador; así como el otorgamiento de naturalizaciones y reconocimiento de nacionalidad ecuatoriana a nivel nacional e internacional. El encargado de este proceso es el director de visados y naturalizaciones. Dentro de sus atribuciones y responsabilidades

están: elaborar propuestas de políticas y normas para la gestión de visados, naturalizaciones y reconocimiento de la nacionalidad ecuatoriana; del diseño e implementación de proyectos y el desarrollo de protocolos, procesos y demás insumos necesarios, encaminados a la citada gestión. Dentro de los productos que se desprenden de este proceso se encuentran propuestas, informes, planes, protocolos para la gestión de visados, naturalizaciones y reconocimiento de la nacionalidad ecuatoriana.

- » *Dirección de Documentos de Viaje y Legalizaciones.* Su misión consiste en la prestación de servicios relacionados con la emisión de documentos de viaje, legalizaciones y apostillas a nivel nacional e internacional. Su principal responsable es el Director de Documentos de Viaje y Legalizaciones. Dentro de sus atribuciones y responsabilidades se encuentran: elaborar propuestas, establecer lineamientos e implementar planes y proyectos, para la gestión de documentos de viaje y legalizaciones. Dentro de los productos que se desarrollan es este proceso se encuentran: los documentos de asilo diplomático, refugio y apatridia, los documentos de viajes para personas que no tienen la posibilidad de acceder a un documento de identidad o viaje del país de su nacionalidad de origen y los documentos de verificación de identidad del usuario remitido a las autoridades pertinentes, entre otros asuntos relacionados con las necesidades de este proceso.
- » *Dirección de Servicios de Movilidad Humana.* Su principal función consiste en dirigir y evaluar la gestión de las unidades de servicios del Ministerio tanto a nivel nacional como internacional a fin de brindar eficazmente servicios presenciales y virtuales requeridos por personas en situación de movilidad humana. Su responsable es el Director de Gestión de Servicios de Movilidad Humana. Entre sus atribuciones están: coordinar la evaluación y actualización del modelo de gestión de las oficinas consulares del Ecuador en el exterior y de las unidades de servicio a nivel nacional; supervisar la ejecución de lineamientos de las unidades responsables del Viceministerio de Movilidad Humana para las oficinas consulares y coordinaciones zonales; coordinar la elaboración de criterios técnicos para apertura o cierre de oficinas consulares del Ecuador en el Exterior; analizar la actualización del arancel de servicios de Movilidad Humanas; proponer mecanismos de comunicación y atención sobre los servicios al usuario en el Ecuador y en el exterior; y otras actividades encaminadas al cumplimiento de su misión.

Para el correcto desenvolvimiento de este proceso, la Subsecretaría de Servicios Migratorios y Consulares cuenta con el apoyo de dos áreas: la Gestión Interna de Direccionamiento del Servicio y la Gestión Interna de Servicios Virtuales.

- » *Gestión Interna de Direccionamiento del Servicio.* Este proceso es el encargado de desarrollar los modelos e informes de evaluación de gestión consular y zonal, informes para apertura, cierre de oficinas consulares, designación o cese de Cónsules de Ecuador en el exterior e informes técnicos para la actualización del Arancel de servicios de Movilidad Humana.
- » *Gestión Interna de Servicios Virtuales.* Este proceso aporta las siguientes funciones: informes de seguimiento y evaluación de los servicios virtuales de movilidad humana, informes de seguimiento a las solicitudes de apoyo realizadas por migrantes ecuatorianos y extranjeros, otros informes y reportes sobre servicios a migrantes ecuatorianos y a extranjeros.
- » *Subsecretaría de Protección Internacional y Atención a Inmigrantes.* Su misión es definir, planificar y coordinar la política de atención, inclusión e integración de los ciudadanos extranjeros transeúntes, residentes temporales o permanentes en el Ecuador y de personas con necesidad de protección internacional. Su responsable es el Subsecretario de Protección Internacional y Atención a Inmigrantes. Las atribuciones y responsabilidades de este proceso son: asesorar a las autoridades sobre políticas públicas relacionadas con la población extranjera que se encuentre en territorio ecuatoriano; dirigir la política orientada a la atención a sujetos de protección internacional y a ciudadanos extranjeros, en el marco de la normativa interna y los convenios internacionales relativos a movilidad humana y otras actividades encaminadas a la inclusión e integración de la comunidad extranjera. En este proceso actúan la Gestión de Protección Internacional y la Gestión de Inclusión a la Comunidad Extranjera.
- » *Gestión de Protección Internacional.* Su misión está relacionada con la dirección y gestión de la política ecuatoriana de protección internacional, desarrollando procesos en el ámbito de la determinación de la condición de refugio y apatridia. Su responsable es el Director de Protección Internacional. Dentro de sus atribuciones se encuentran: el desarrollo de políticas en los ámbitos de refugio y apatridia; la supervisión del funcionamiento de la Comisión que determina la condición de Refugiados y Apátridas en el Ecuador; el desarrollo de protocolos de atención dentro del proceso de Determinación de la Condición de Refugiado y Apátrida; la instauración

de procedimientos para el otorgamiento de servicios adicionales que permitan brindar un mayor apoyo a refugiados y apátridas. Productos que de este proceso son: propuestas de políticas públicas en materia de refugio y apatriadía; informes en trámites de refugio; lineamientos para la determinación de la condición de refugiado y apátrida.

» *Gestión de Inclusión a la Comunidad Extranjera.* Su misión es coordinar y gestionar políticas y acciones para la integración de la comunidad extranjera en el Ecuador. El responsable de este proceso es el Director de Inclusión a la Comunidad Extranjera. En cuanto a sus atribuciones y responsabilidades se encuentran: la elaboración de políticas, normas, planes y programas para la inclusión a la comunidad extranjera; el trazado de lineamientos, protocolos y modelos de atención para la integración e inclusión de ciudadanos extranjeros en el Ecuador; la coordinación del retorno voluntario de los ciudadanos extranjeros a sus países de origen. Dentro de los productos que se elaboran en este proceso se encuentran: las políticas, informes, proyectos para la inclusión a la comunidad extranjera; los informes relacionados con la atención a ciudadanos extranjeros; los informes de gestión para el retorno voluntario a los países de origen ;los exequátur de Cónsules Extranjeros.

Por su parte, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana cuenta con un nivel descentrado de prestación de Servicios (figura 1). Los responsables de este servicio son las Coordinaciones Zonales que se encuentran en las siguientes cabeceras cantonales: Coordinación Zonal 1 en Tulcán, Zonal 2 en el Tena, Zonal 3 en Ambato, Zonal 4 en Manta, Zonal 6 en Azogues, Zonal 7 en Machala, Zonal 8 en Guayaquil y Zonal 9 en Quito. Sin embargo, cabe indicar que estas Coordinaciones Zonales abarcan la atención de otras provincias además de la provincia de la cabecera cantonal en donde se ubican.

Entre las responsabilidades de las Coordinaciones Zonales se encuentran las de: representar al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana en el área de su jurisdicción; coordinar e implementar en la zona, las políticas, estrategias, normas y procedimientos que establezca el Ministerio para otorgar los servicios migratorios, consulares, refugio, apatriadía y atención y protección al migrante; brindar atención, protección y asesoría a la comunidad ecuatoriana en movilidad; proporcionar información sobre los servicios al ciudadano y atención de preguntas y quejas; entre otros.

De igual manera, las Oficinas Consulares son parte del nivel de gestión del Ministerio

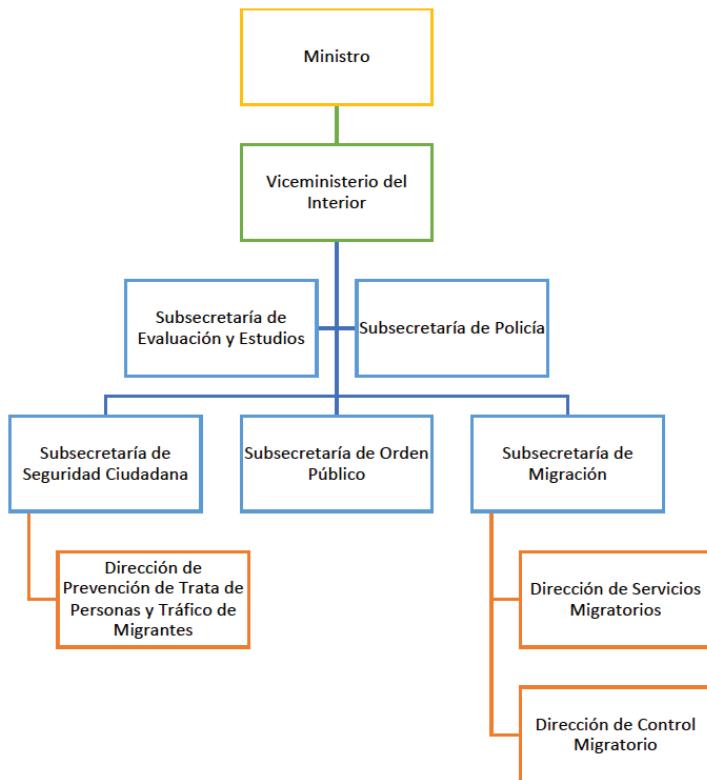
en el exterior. Estas se encargan de proteger los derechos e intereses del Estado ecuatoriano y su población migrante dentro de su jurisdicción y prestar servicios consulares de manera eficiente y oportuna. Entre sus atribuciones se encuentran: representar y tomar medidas para la representación de las y los connacionales ante los tribunales y autoridades del Estado receptor; brindar atención y protección a la comunidad ecuatoriana en el exterior; brindar apoyo y protección a ecuatorianos en el exterior en condición de vulnerabilidad; coordinar con las instituciones nacionales y de la sociedad civil de los países de tránsito y destino de la migración ecuatoriana; proyectar estrategias de protección frente a graves amenazas o violaciones a los derechos de personas o grupos de personas ecuatorianas en el exterior; elaborar y ejecutar campañas de sensibilización y promoción de los derechos de las personas en situación de movilidad humana; informar a la comunidad ecuatoriana migrante sobre sus derechos en el Estado de destino o tránsito, en especial los referentes al retorno voluntario; expedir los documentos de viaje; conceder visas de conformidad con la normativa vigente; receptar las solicitudes de reconocimiento de nacionalidad ecuatoriana en su jurisdicción; legalizar las firmas de las autoridades extranjeras en documentos que deben surtir efectos en el país; promover la participación activa de la comunidad ecuatoriana migrante en la vida política y electoral tanto en el país de destino como el Ecuador; inscribir a las organizaciones de emigrantes, asociaciones, grupos de amigos, comités cívicos, organizaciones sin fines de lucro y demás entidades relacionadas a la participación de la comunidad ecuatoriana emigrante; entre otros.

2.2. Ministerio de Gobierno (anterior Ministerio del Interior)⁶⁵

El Ministerio de Gobierno es la institución responsable del control de ingreso y salida de las personas nacionales y extranjeras al territorio nacional en los puertos, aeropuertos y pasos fronterizos oficiales, así como su registro en el sistema informático de migración. Además, es el órgano rector en materia de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, para lo cual debe coordinar sus acciones y políticas con las demás entidades en todos los niveles de gobierno. Para el desarrollo de estas funciones el Ministerio cuenta con diversas Subsecretarías y Direcciones (figura 2).

⁶⁵ Cabe indicar que mediante el Decreto 718 del 11 de abril de 2019, el presidente Lenin Moreno fusionó el Ministerio del Interior y la Secretaría de Gestión de la Política para convertirlos en Ministerio de Gobierno. Disponible en: <https://derechoecuador.com/registro-oficial/2019/05/registro-oficial-no483-miercoles-08-de-mayo-de-2019-suplemento>, acceso 4 de septiembre de 2019.

**Figura 2. Estructura orgánica en temas de movilidad humana
 del Ministerio de Gobierno⁶⁶**



Fuente: Ministerio de Gobierno.

Las áreas del Ministerio de Gobierno que trabajan con el tema de movilidad humana son las siguientes:⁶⁷

- **Subsecretaría de Migración.** Su misión es dirigir, proponer y ejecutar la gestión de la política de movilidad humana en asuntos relacionados con el servicio y control migratorio. Su responsable es el Subsecretario de Migración, cuyas atribuciones y responsabilidades son las siguientes: colaborar con la elaboración del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana en el ámbito de su competencia; proponer políticas públicas, planes, proyectos y demás insumos en el ámbito de servicios,

⁶⁶ Dados los recientes cambios institucionales, es posible que se modifique el organigrama del actual Ministerio de Gobierno.

⁶⁷ Estatuto Sustitutivo al Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos, Registro Oficial Edición Especial N° 112 del 13 de octubre de 2017.

control y permanencia migratoria; verificar el cumplimiento de los compromisos establecidos en los acuerdos y convenios bilaterales o multilaterales en materia migratoria; analizar y proponer soluciones en temas relativos a procesos y fenómenos migratorios, además de establecer estrategias para el servicio migratorio. Dentro de la Subsecretaría de Migración se encuentra la Dirección de Servicios Migratorios y la Dirección de Control Migratorio.

- » *La Dirección de Servicios Migratorios.* Tiene como objetivo brindar servicios migratorios de calidad, garantizando la movilidad humana ordenada, regulada y segura a través del análisis, verificación, registro y procesamiento de información con el fin de identificar posibles factores de riesgo para la seguridad interna del país. Su responsable es el Director de Servicios Migratorios. Dentro de sus atribuciones se encuentran: colaborar en la elaboración e implementación del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana; coordinar y monitorear la implementación de políticas públicas y mecanismos en servicios migratorios; desarrollar proyectos y otros insumos de servicios migratorios, además de participar en proyectos y acciones relacionados con control migratorio. Con el fin de llevar a cabo sus actividades cuenta con tres unidades de gestión interna: la Gestión de Servicio en Puntos de Control, la de Servicio de Apoyo Migratorio y la de Administración de la Información Migratoria.
- » *La Dirección de Control Migratorio.* Su misión consiste en promover la regularización del estatus migratorio de los ciudadanos extranjeros dentro del territorio nacional. Su responsable es el Director de Control Migratorio. Dentro de sus responsabilidades se encuentran: colaborar en la implementación y seguimiento del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana; desarrollar proyectos y otros insumos de control de permanencia migratoria, deportaciones e inadmisiones; coordinar, aplicar y monitorear los procesos de deportación, e inadmisión que requieran procedimiento administrativo conforme a la Ley de Movilidad Humana. Para un adecuado funcionamiento de este proceso cuenta con el apoyo de dos dependencias: la Gestión de Control de Permanencia Migratoria y la Gestión de Deportaciones e Inadmisiones.
- » *Subsecretaría de Seguridad Ciudadana.* Su misión es proponer, disponer y controlar la implementación de políticas, planes, programas y proyectos de convivencia social pacífica y prevención del delito. Su responsable es el Subsecretario de Seguridad Ciudadana, que entre sus atribuciones tiene: proponer, coordinar y monitorear la implementación de políticas públicas y

mecanismos en el ámbito su competencia; coordinar con la Policía Nacional la implementación de mecanismos de vigilancia en materia de violencia de género, protección de derechos y atención a víctimas; proponer la aprobación del Plan Nacional contra la Trata de Personas y el Tráfico de Migrantes; monitorear las acciones de coordinación interinstitucional para desarrollar políticas públicas que permitan contribuir a la protección integral y emergente de las víctimas de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes; entre otros. Dentro de la Subsecretaría se encuentra la Dirección de Prevención de la Trata de Personas y Tráfico de Migrantes

» *Dirección de Prevención de la Trata de Personas y Tráfico de Migrantes.*

Su misión está relacionada con el Desarrollo e implementación de políticas, proyectos y otras acciones encaminadas a la identificación, prevención y seguimiento de delitos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, en coordinación con la Policía Nacional. Su responsable es el Director de Prevención de la Trata de Personas y Tráfico de Migrantes a quien, dentro de sus atribuciones, le corresponde: desarrollar políticas públicas contra la trata de personas, tráfico ilícito de migrantes y de protección a las víctimas; realizar el seguimiento y evaluación de las políticas públicas referentes a la trata de personas; crear y administrar el registro de víctimas de trata y tráfico ilícito de migrantes; emitir lineamientos para la prevención de la trata y el tráfico; coordinar a nivel interinstitucional y multisectorial la protección de las víctimas de trata, así como coordinar con los gobiernos autónomos descentralizados la implementación de la política pública en materia de trata.

2.3. Comité Interinstitucional

El Comité Interinstitucional de Coordinación para la Prevención de Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes, y Protección a sus Víctimas tiene como objetivo articular la implementación, ejecución, monitoreo, control, seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, de conformidad con el Art. 98 del Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana. Entre las funciones del Comité se encuentran: coordinar y socializar la implementación de las políticas públicas en materia de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes; coordinar con los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) y organizaciones de sociedad civil los mecanismos de prevención de la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes; coordinar la ejecución de convenios bilaterales o multilaterales en el tema.

El Comité está integrado por las siguientes instituciones públicas: Ministerio de Gobierno -que preside el Comité y tiene voto dirimente-; Ministerio de Educación; Ministerio de Inclusión Económica y Social; Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos; Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana; Ministerio de Salud Pública; Ministerio de Turismo; Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación; Secretaría Nacional de Comunicación; Consejo de la Judicatura; Fiscalía General de Estado y Defensoría del Pueblo.

El Comité puede, a través del Ministerio de Gobierno, contar con la participación de otras entidades del Estado, así como invitar a organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales, quienes podrían tener voz informativa. Al interior del Comité existen tres mesas técnicas de trabajo que tratan de: 1) prevención, 2) protección, y, 3) investigación de los casos, con el fin de brindar un abordaje integral al tema.

2.4. Ministerio de Trabajo

A partir de 2015, mediante la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar, se derogó el artículo 560 del Código de Trabajo, que establecía que todo extranjero que deseara ingresar al Ecuador con el propósito de desarrollar actividades con dependencia, debía obtener previamente un certificado otorgado por el Director Nacional de Empleo y Recursos Humanos. Por esa razón, en la actualidad las personas extranjeras que desean trabajar en el Ecuador no requieren autorización laboral, aunque deben realizar el registro de su contrato de trabajo, al igual que los nacionales, a través de la herramienta informática SAITE. Además, todo empleador deberá llevar un registro de sus trabajadores extranjeros y será verificado por el Ministerio del Trabajo por medio de las Direcciones Regionales del Trabajo y Servicio Público a través de los Inspectores del Trabajo.

En el caso de los ciudadanos extranjeros que deseen trabajar en el sector público, la Unidad Administrativa de Talento Humano de la institución pública contratante, deberá solicitar una autorización laboral, cuyo trámite se realiza también en línea.

2.5. Defensoría del Pueblo

De conformidad con la Constitución Ecuatoriana, la Defensoría del Pueblo (DPE) tiene como funciones la protección y tutela de los derechos de los habitantes del Ecuador, así como la defensa de los derechos de las ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior. Esto establece dos ámbitos de acción para esta entidad en materia de movilidad humana: uno en el exterior y otro en el Ecuador, siendo que este último se desarrolla tanto a nivel nacional como a nivel desconcentrado.

En relación con las actividades de la DPE en el exterior, la Ley Orgánica de Movilidad Humana establece que las misiones diplomáticas y oficinas consulares del MREMH deben coordinar con la Defensoría del Pueblo la defensa de los derechos de las personas ecuatorianas en el exterior, así como acciones de cooperación para la protección y promoción de sus derechos. Por tal razón, la Defensoría del Pueblo contaba con diversas delegaciones en México, Estados Unidos, España e Italia, que le permitían atender a los ecuatorianos fuera del país. Entre las actividades que realizaba la Defensoría a través de sus delegaciones en el exterior se encontraban: la realización de gestiones oficiales, asesoría legal y visitas a ecuatorianos privados de la libertad en coordinación con el servicio consular. También, en el ámbito preventivo, realizaba talleres de sensibilización y promoción de derechos y establecía enlaces con organizaciones de migrantes y entidades estatales del país en donde se encontraban. Sin embargo, las delegaciones cerraron en septiembre del 2018. En la actualidad, luego de la expedición de la nueva Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, y dado que se está construyendo el nuevo estatuto orgánico por procesos de esta entidad, todavía no se conoce cómo van a funcionar las delegaciones, pero su objetivo será brindar una atención más adecuada, expedita y con mayor impacto para los ecuatorianos y ecuatorianas en el exterior.

A nivel nacional, la Defensoría del Pueblo cuenta con la Dirección Nacional de Atención Prioritaria y Libertades, que tiene competencia para conocer los casos relacionados con posibles vulneraciones a grupos de atención prioritaria, entre los que se encuentran las personas en movilidad. Para ello, la Defensoría del Pueblo implementa algunas estrategias como las investigaciones defensoriales, vigilancias del debido proceso, gestiones oficiales, interposición de garantías jurisdiccionales, emisión de informes de derechos dentro de las acciones jurisdiccionales,⁶⁸ así como sensibilización e incidencia en temas de movilidad humana. Las Delegaciones con las que la Defensoría cuenta en cada cabecera provincial del país también realizan estas actividades a nivel local.

2.6. Corte Constitucional

Como se señaló anteriormente, la entrada en vigencia de la Constitución de 2008, implementó un amplio catálogo de derechos. Una constitución eminentemente garantista, requería de un órgano encargado de interpretar e implementar sus mandatos, de ahí que en su Art. 429 establece que el máximo organismo de control, interpretación constitucional y de administración en esta materia será la Corte Constitucional.

⁶⁸ DPE. Tutela de Derechos. Disponible en: <https://www.dpe.gob.ec/tutela-de-derechos/>

De esta forma, a partir de 2008, año en que el Tribunal de Garantías se convirtió en Corte Constitucional, esta entidad empezó a emitir sentencias y dictámenes encaminados a garantizar los derechos humanos.

En relación a temas de movilidad humana, se pueden apreciar dictámenes como el que analizó la constitucionalidad del Estatuto Migratorio entre la República del Ecuador y el gobierno de la República Bolivariana de Venezuela.⁶⁹ En la resolución de la Corte se indica que “*el contenido integral del Estatuto Migratorio, objeto de control de constitucionalidad, guarda conformidad con la Constitución de la República del Ecuador, al tutelar derechos constitucionalmente reconocidos y al instrumentalizar y señalar parámetros dentro de los cuales el presente instrumento internacional sea aplicado materialmente*”, por lo que guarda armonía con la Constitución.

Otro dictamen en el que la Corte se pronunció sobre la constitucionalidad del acuerdo firmado por el Ecuador con otro país fue el Memorando de Entendimiento entre la República de Ecuador y la República de Guatemala sobre el Combate al Tráfico de Migrantes y Protección de Víctimas. En dicha resolución se indica que dicho memorando guarda armonía con la Constitución.⁷⁰ Se encuentra además el dictamen N°001-15-DTI-CC,⁷¹ que analiza la constitucionalidad del “Acuerdo marco de cooperación bilateral en asuntos migratorios entre los gobiernos de la República del Ecuador y de la República de El Salvador”, sobre el cual se concluyó que las disposiciones contenidas en el Acuerdo guardan armonía con la Constitución.

Además de las decisiones mencionadas se encuentra la sentencia N°002-14-SIN-CC,⁷² que analiza la inconstitucionalidad en contra de los artículos 8, 24, 25, 27, 33, 34, 47, 48, 49, 50 y 54 del Decreto Ejecutivo N°1182 denominado “Reglamento para la aplicación en el Ecuador del derecho al refugio establecido en el artículo 41 de la Constitución de la República, las normas contenidas en la Convención de las Naciones Unidas de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y en su Protocolo de

⁶⁹ Ver sentencia Corte Constitucional del Ecuador No. 42-10-DTI-CC en: http://sgc.corteconstitucional.gob.ec/Raiz/2010/042-10-DTI-CC/REL_SENTENCIA_042-10-DTI-CC.pdf

⁷⁰ Ver sentencia Corte Constitucional del Ecuador No. 021-13-DTI-CC en: http://sgc.corteconstitucional.gob.ec/Raiz/2013/021-13-DTI-CC/REL_SENTENCIA_021-13-DTI-CC.pdf

⁷¹ Ver sentencia Corte Constitucional del Ecuador No. 001-15-DTI-CC en: http://sgc.corteconstitucional.gob.ec/Raiz/2015/001-15-DTI-CC/REL_SENTENCIA_001-15-DTI-CC.pdf

⁷² Ver sentencia Corte Constitucional del Ecuador No. 002-14-SIN-CC en: http://portal.corteconstitucional.gob.ec/Raiz/2014/002-14-SIN-CC/REL_SENTENCIA_002-14-SIN-CC.pdf

1967”. La Corte aceptó parcialmente las demandas de inconstitucionalidad. En ese sentido, declaró la inconstitucionalidad de los plazos para solicitar refugio y presentar recursos de apelación establecidos en el Decreto N° 1182.

Finalmente, cabe señalar la sentencia de protección N°090-15-SEP-CC,⁷³ que analiza los Derechos al refugio y no devolución. En el presente caso, el actor realizó su solicitud de refugio y la misma fue rechazada por considerarse extemporánea. Posteriormente, se presentó una acción de protección que negó sus pretensiones. La Corte Constitucional, a través de sentencia declaró la vulneración del derecho constitucional a la tutela judicial efectiva en los derechos al refugio y no devolución, y dispuso como medida de reparación integral que la Dirección de Refugio del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana conozca, sustancie y resuelva la solicitud de refugio presentada por el actor.

3. Programas de migraciones a nivel nacional e internacional

En la última década, especialmente a partir de la promulgación de la nueva Constitución, Ecuador ha promovido diferentes planes y programas sobre migraciones a nivel nacional e internacional. Entre ellos, durante el periodo 2007-2010, destaca el Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones (PNDHM), la Agenda Nacional de Igualdad para la Movilidad Humana 2013-2017 (ANIMU) y el actual Plan Nacional de Movilidad Humana, que se alinea con el Objetivo 5 de la Agenda de Política Exterior 2017-2021 del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, que establece que el Ecuador debe “promover el ejercicio de los derechos de las personas en movilidad humana en todas sus dimensiones”.

En ese sentido, Ecuador ha propuesto la creación de políticas que respeta la perspectiva de los derechos humanos y la libre movilidad, pero también políticas dirigidas al no migrar y al retornar. Estos lineamientos permitieron direccionar algunas políticas y programas a favor de los migrantes. En el presente apartado se presentan los principales programas y acuerdos bilaterales y multilaterales sobre migraciones promovidos por Ecuador en las últimas dos décadas.

3.1. Programas y acuerdos sobre inmigración

Pese a que la migración transfronteriza no es un fenómeno nuevo, antes del año 2001 Ecuador no había sido considerado como un “país de inmigración”, a diferencia de

⁷³ Ver sentencia Corte Constitucional del Ecuador No. 090-15-SEP-CC en: http://portal.corteconstitucional.gob.ec/Raiz/2015/090-15-SEP-CC/REL_SENTENCIA_090-15-SEP-CC.pdf

otras naciones del continente, que tradicionalmente han ostentado esa caracterización (como Argentina, Brasil, Uruguay y Venezuela, a nivel regional). No obstante, la dolarización de la economía y la consecuente mayor estabilidad económica fomentó la inmigración desde los países limítrofes, especialmente Colombia y Perú. Además de que muchos ciudadanos colombianos llegaron al Ecuador huyendo de la violencia y persecución que se dio a raíz del conflicto armado colombiano, y en los últimos años, se puede destacar el constante aumento de ingresos de la población venezolana, a partir de los problemas políticos, económicos y sociales en Venezuela.

Debido a la intensificación del conflicto armado colombiano, la inmigración hacia Ecuador por motivos de protección internacional exigió una respuesta por parte del gobierno, que se plasmó en una política en materia de refugio que pretendió ser la solución para aquellos que podían, de acuerdo con la legislación nacional, ser reconocidos como refugiados. No obstante, en un primer momento, los migrantes regionales o limítrofes que llegaban al Ecuador por otros motivos no tuvieron ningún tipo de prelación en comparación con nacionales de otros países,⁷⁴ viéndose limitadas seriamente sus posibilidades de radicación, por los rígidos criterios previstos en la legislación de extranjería vigente en la época. Por esta razón, los extranjeros se vieron muchas veces abocados a la irregularidad migratoria, con todas las consecuencias que aquello provoca.

Por la frontera austral, en cambio, la migración provocada por factores de atracción (el dólar y el nicho laboral producto de los empleos que habían sido abandonados por quienes emigraron desde el sur de Ecuador hacia España y Estados Unidos) y expulsión (dado el empobrecimiento casi endémico de la zona rural de la sierra norte del Perú) fue facilitada parcialmente por el Acuerdo de Paz firmado entre ambas naciones en 1998. Sin embargo, nunca se previó en esos años la firma de tratados que regularan la naciente migración laboral, por lo que – a pesar de las buenas y nuevas relaciones entre ambos gobiernos – Ecuador seguía deportando peruanos, cuya irregularidad, sobrevenida luego de los 90 días permitidos de estadía, dejó de ser excepción para devenir en regla. Ante esa realidad, representantes de los dos países, luego de varias reuniones, decidieron suscribir un Estatuto Migratorio Permanente, con el fin de avanzar con hechos concretos en la integración, no solamente económica, sino laboral y social. Con todo, para poder “partir de cero”

⁷⁴ Dado que el Estatuto Migratorio antes mencionado solamente permitía una migración estacional, dentro de una zona específica y para cierto tipo de actividades solamente, Quienes deseaban salir de esos criterios debían acogerse a lo que en el texto del documento se denominó “Migración que requiere de visa”, que no favorecía de manera particular a los colombianos por sobre otros países.

en la aplicación de este instrumento normativo, fue necesaria la realización de una amnistía en la que se regularizaran a quienes ya se encontraban en territorio nacional. Esta amnistía se propuso para el año 2006, mediante el “Acuerdo para Regularizar la Situación Laboral y Migratoria de Nacionales de Ecuador y Perú en la Región de Integración Fronteriza Ampliada”, previo a la entrada en vigor del Estatuto Migratorio Permanente Ecuatoriano-Peruano, suscrito en el 2008. Aunque los plazos de inicio de ambas medidas se retrasaron (ya que la amnistía se realizó entre marzo y septiembre de 2011, teniendo como destinatarios a aquellos que hubiesen entrado a Ecuador antes de su inicio, y el Estatuto se comenzó a aplicar a la par, teniendo como beneficiarios a quienes ingresaban desde esa fecha al país) constituyeron una solución adecuada a ese tipo de migración, temporal y localizada en ciertos sectores del país,⁷⁵ pero que solamente cubría a quienes trabajasen bajo relación de dependencia, limitando así la migración transfronteriza.

Otro instrumento normativo binacional que permitió la regularización de extranjeros en Ecuador fue el Estatuto Migratorio Ecuatoriano-Venezolano, suscrito entre ambas naciones en 2010, con entrada en vigor en marzo de 2011, que permitía regularizar de manera permanente a nacionales de los dos países. El instrumento, incluso, contenía entre sus disposiciones una amnistía que duró 180 días, mediante la cual, quienes hubiesen estado previamente en situación irregular podían radicarse en el país. Cabe indicar que en la época el flujo migratorio entre las dos naciones no era numéricamente significativo, por lo que la firma del Acuerdo respondió más a una voluntad de integración motivada en coincidencias político-ideológicas que a la necesidad urgente de solucionar un problema de irregularidad administrativa. Sin embargo, a partir de 2014,⁷⁶ una vez que se comenzó a incrementar el número de ciudadanos venezolanos que ingresaban a Ecuador, el Estatuto permitió regularizar la condición migratoria de estos extranjeros, hasta que en el año 2017 la Ley Orgánica de Movilidad Humana establece la visa UNASUR a la cual podían acceder los ciudadanos venezolanos. En ese sentido, la mayor parte de los ciudadanos venezolanos ingresaba al Ecuador en

⁷⁵ No obstante, posterior a la suscripción del Estatuto se retiró la limitación del ámbito de aplicación geográfica, haciéndolo extensivo a todo el territorio en los dos países. Disponible en: https://www.migraciones.gob.pe/documentos/convenios_peru_ecuador.pdf

⁷⁶ “Se estima que, a partir de 2015, el número de venezolanos residendo en el extranjero ha aumentado de aproximadamente 700.000 a más de 3.300.000 en 2019. Esta tendencia creciente se ve reflejada en los datos reportados por el Ministerio del Gobierno del Ecuador, según el cual, el número de ciudadanos venezolanos que residen en el país se incrementó de 51.442 en 2015 a 240.126 a finales de marzo 2019”. OIM. *Monitoreo de Flujo de Población Venezolana*. Disponible en: https://migration.iom.int/system/tdf/reports/ecuador_fmp%20venezolana_r4.pdf?file=1&type=node&id=6104, acceso 29 de agosto de 2019.

calidad de turista, que les daba un plazo de permanencia de 180 días, tiempo en el cual solicitaban la visa UNASUR.

Adicionalmente, representantes de los Gobiernos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay se reunieron en la ciudad de Quito, el 3 y 4 de septiembre del 2018, con el objeto de coordinar una articulación regional con respecto a la crisis migratoria de ciudadanos venezolanos en la región. Durante esta reunión se realizó una declaración común denominada “Declaración de Quito sobre Movilidad Humana”, en la que los países firmantes acordaron, entre otras otros temas, “acoger los documentos de viaje vencidos como documentos de identidad de los ciudadanos venezolanos para fines migratorios”, con el fin facilitar la circulación de las personas, pero instando también al gobierno venezolano a tomar las “medidas necesarias para la provisión oportuna de documentos de identidad y de viaje de sus nacionales”, considerando los problemas que la carencia de tales documentos ha generado, tales como “limitaciones al derecho a la libre circulación y movilidad”.⁷⁷

Sin embargo, el 25 de julio de 2019, el presidente Lenin Moreno, mediante Decreto Nº 826,⁷⁸ estableció que se regularizará con una visa excepcional de residencia temporal a aquellos venezolanos que ya se encuentran en Ecuador, pero al mismo tiempo plantea como exigencia para el ingreso a este país una visa humanitaria,⁷⁹ pese a que de conformidad con el Art. 84 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana “los ciudadanos sudamericanos pueden ingresar, circular y salir del territorio ecuatoriano presentando solamente su documento de identificación nacional”. En este sentido, los ciudadanos venezolanos que deseen ingresar al Ecuador a partir del 27 de agosto de 2019 solo podrán ingresar con una visa de excepción por razones humanitarias, que pueden obtener en los consulados del Ecuador en su país de origen o Colombia. Hasta el momento de culminación de este estudio, no está aún muy claro el procedimiento,

⁷⁷ Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Declaración de Quito sobre Movilidad Humana de Ciudadanos Venezolanos en la Región. Disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ec/declaracion-de-quito-sobre-movilidad-humana-de-ciudadanos-venezolanos-en-la-region/>

⁷⁸ Decreto Nº826, del 25 de julio de 2019. Disponible en: https://drive.google.com/file/d/1S08Fj9MYiQ-bTi49svc-UteRe89Fp_X/view

⁷⁹ El Comercio. “Lenin Moreno anunció que firmó Decreto que establece visa para venezolanos que deseen ingresar a Ecuador”. Disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/moreno-visa-humanitaria-ingreso-venezolanos.html>

pero se conoce que el formulario de solicitud tendrá un valor de \$ 50 dólares.⁸⁰

Estos nuevos requisitos han dificultado en gran medida el acceso de la población venezolana en condiciones regulares al Ecuador, vulnerando aún más sus derechos. Esto ha ocasionado que una serie de agencias como OIM, ACNUR, y varias ONGs que trabajan en el tema se encuentren abogando ante las autoridades para que se exceptúe de la visa por lo menos a las personas que requieren atención prioritaria como mujeres embarazadas, niños y niñas no acompañados, personas con discapacidad o enfermedades catastróficas o crónicas. Asimismo, se está solicitando a las autoridades migratorias que a aquellas personas que están en tránsito (se observe que no tienen interés de ingresar al Ecuador pues tienen una visa o documento para ingresar a otro país) tampoco se les exija esta visa humanitaria.

Por otro lado, cabe indicar que los consensos a nivel regional también han ejercido influencia dentro de la gestión de la migración en Ecuador. De esta forma, aunque la Comunidad Andina no ha impulsado la suscripción de un acuerdo de residencia que permita no solamente la libre circulación, sino que facilite la residencia de los nacionales entre países miembros, el Acuerdo sobre residencia para nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR y Países Asociados, que fuera ratificado y reglamentado por Ecuador en abril de 2014, ha permitido facilitar la inmigración de nacionales de varios países de la región. Este acuerdo beneficia a los nacionales de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay, Bolivia, Colombia y Perú, quienes pueden acceder a una residencia temporal y, luego de dos años, a una residencia permanente.⁸¹ Cabe resaltar que esta medida ha significado no solo un avance dentro de la integración del país con el bloque regional sino que, además, otorga una solución a quienes no cumplen con los criterios mencionados en los párrafos anteriores, especialmente colombianos y peruanos que, en caso contrario, pudiesen haber caído en la irregularidad migratoria.

Otra de las medidas que tomó el Estado, unilateralmente, aunque a partir de una propuesta realizada en el seno del ALBA, fue la amnistía otorgada a los nacionales de Haití luego del terremoto de 2010 que devastó gran parte de la nación insular, siendo una iniciativa de regularización por motivos humanitarios, ajenos a la necesidad de protección internacional. Por medio del Decreto Ejecutivo N°248, suscrito el 9 de

⁸⁰ Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Ecuador inicia proceso de emisión de visa humanitaria. Disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ec/ecuador-inicia-proceso-de-emision-de-visa-humanitaria-para-ciudadanos-venezolanos/>

⁸¹ Más información en: <http://www.refworld.org/pdfid/54f46f934.pdf>

febrero de 2010, se realizó un proceso de regularización extraordinaria desde el 17 de febrero al 30 de junio de 2010, en el que se otorgó una visa de cinco años de duración a los haitianos que hubiesen arribado al país antes del 31 de enero de ese año.⁸²

Como se ha podido observar, el Estado ecuatoriano ha intentado gestionar la inmigración por medio de diversos Decretos Ejecutivos, acuerdos bilaterales y multilaterales, así como la Ley Orgánica de Movilidad Humana. Si bien los acuerdos y más medidas no tuvieron como objetivo el fomento de la migración, en algunos casos buscaron salvaguardar los derechos de los inmigrantes, al facilitarles el acceso a la regularidad migratoria. Sin embargo, el Estado ecuatoriano también puso en marcha una polémica medida por disposición presidencial, que tiene que ver con la solicitud de visa a ciudadanos venezolanos, pese a que la Ley de Movilidad Humana no lo contempla.

Otra de las medidas polémicas que adoptó el Ecuador en temas migratorios, y que no solamente produjo problemas a nivel de la gestión interna de la migración, sino que provocó alarma en varios de los gobiernos regionales, fue la exención de visado de ingreso para los nacionales de cualquier país del mundo, sin distinción, lo que se produjo mediante el comunicado siguiente:

Eliminación de visas de turismo para ingresar al ecuador

El Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración informa que, por expresa disposición del Señor Presidente Constitucional de la República, a partir del día viernes 20 de junio de 2008, los ciudadanos de cualquier nacionalidad podrán ingresar al Ecuador, sin necesidad de visa, y permanecer por un período de noventa días, en aplicación del principio de libre circulación de personas y con el fin de fortalecer las relaciones entre el Ecuador y todos los países del mundo, y promover el turismo.⁸³

Como se puede evidenciar, fue la postura personal del ex-presidente Correa que llevó a adoptar aquella disposición. En otro de sus discursos, el presidente afirmó que estaba decidido a “desmontar ese invento del siglo XX que fueron los pasaportes y

⁸² Más información en: <http://www.migracionoea.org/index.php/es/sicremi-es/17-sicremi/publicacion-2011/paiseses/111-ecuador-2-4-regularizacion-migratoria.html>

⁸³ Tomado de: FIERRO, Juan José. Análisis del retiro del requerimiento de visados de turismo en el Ecuador. Internet. www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1224174871.Por_que_s_1_.doc

las visas".⁸⁴ Aunque la medida no tenía como finalidad promover la inmigración, sino el turismo, fue un fuerte motivo para atraer a flujos de extranjeros no antes conocidos en el país, surgiendo problemas que se hicieron manifiestos en lo posterior ante la falta de un adecuado control migratorio. En ese sentido, China fue el primer país que pidió a Ecuador que se les exija un visado de ingreso a sus nacionales, con la finalidad de evitar facilitarles las acciones a los traficantes de migrantes chinos y a las mafias involucradas en otros delitos transnacionales.⁸⁵ Por otra parte, se pudo conocer que grupos encargados del tráfico de drogas y de migrantes aprovecharon el libre ingreso a Ecuador como puerta de entrada al continente americano, y, ante la presión no solamente interna, sino externa, debido a que aquello constituía una amenaza a la seguridad regional, el ex-presidente Correa se vio obligado a exigir visa de ingreso a diez países, pues se encontró un movimiento inusual de personas hacia Ecuador que podría haberse vinculado al *coyoterismo*, falsificación de documentos y demás delitos conexos.⁸⁶ La exigencia de visa se ha mantenido para algunas nacionalidades como: Afganistán, Bangladesh, Cuba, República Popular democrática de Corea, Eritrea, Etiopía, Kenia, Nepal, Nigeria, Pakistán, Somalia, Senegal.⁸⁷

El problema de seguridad mencionado anteriormente no solamente ha sido denunciado por las autoridades de países de la región,⁸⁸ sino que fue constatado por las propias autoridades ecuatorianas. Por otra parte, dentro de todos aquellos que pudieron ingresar sin visa a Ecuador, luego de la puesta en marcha de la medida, el colectivo

⁸⁴ El Diario ec. "Ecuador eliminará exigencia de visados". Disponible en: <http://www.eldiario.ec/noticias-manabi-ecuador/79682-ecuador-eliminara-exigencias-de-visados/>

⁸⁵ Gobierno ecuatoriano va a dejar de exigir visa de ingreso a los ciudadanos chinos con el fin de "estimular el turismo" y fortalecer las relaciones bilaterales y la amistad entre países. "Ecuador busca ampliar nexo con China" Más información en: <https://www.telesurtv.net/news/Ecuador-elimina-visado-de-turistas-para-ciudadanos-chinos-201602280040.html>

⁸⁶ De conformidad con el estudio de Fierro (2018), algunos funcionarios públicos mencionaron que a partir del retiro de la visa se dieron casos inusuales de falsificación de pasaportes de ciudadanos asiáticos. Fierro, Juan José (2008). *Análisis del retiro de requerimiento de visados de turismo en el Ecuador*. Disponible en: www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1224174871.Por_que_s_1_.doc

⁸⁷ Ministerio del Interior. "Requisitos para ingresar a Ecuador." Disponible en: <https://www.ministeriointerior.gob.ec/requisitos-para-ingresar-a-ecuador/>

⁸⁸ La preocupación regional se pudo registrar a través de la revelación de cables de Wikileaks, en los que países como Estados Unidos manifestaban su seria preocupación por la medida. "El visado libre en Ecuador dispara las alarmas en Washington" <https://www.eltiempo.com.ec/noticias/mundo/1/visado-libre-hace-saltar-las-alarmas-en-washington>

de ciudadanos y ciudadanas cubanas fue el que más desafíos presentó a la gestión migratoria, debido a su manifiesta voluntad de radicación en el país o, en su defecto, de conseguir la forma de llegar a Estados Unidos de manera regular, sin tener que arriesgar su vida huyendo de Cuba en balsas.

En la actualidad, debido a la estabilidad económica producida por la dolarización de la economía y otros factores vinculados a la proximidad geográfica y la facilidad de ingreso (pero no de permanencia, en ciertos casos), Ecuador ha pasado a constituirse no solamente como un país de emigración sino de inmigración, lo que genera grandes desafíos, vinculados tanto a su regularización como a la integración de extranjeros dentro de la sociedad ecuatoriana, tradicionalmente poco acostumbrada a la apertura que exige la multiculturalidad.

En relación a la reacción que pudo generar la firma del Acuerdo de Paz de Colombia con las FARC, la posición de Ecuador fue que esta situación generaría gran cantidad de desplazados y refugiados, pero a su vez este acuerdo era sinónimo de mayor tranquilidad y ahorro en recursos económicos que el gobierno de Ecuador disponía para el control y seguridad nacional en despliegue de sus fuerzas militares en la Frontera Norte, considerando que Ecuador comparte con Colombia una selvática frontera de 700 kilómetros, que era territorio propenso al despliegue y control de las FARC.

Otro caso relevante que ya se mencionó fue la creación en julio de 2010 del Estatuto Migratorio entre la República del Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela,⁸⁹ en el cual se fundamenta el deber de respetar los derechos humanos de las personas migrantes, el derecho a la libre movilidad y el requerimiento de que los flujos migratorios se enmarquen en el respecto a la dignidad humana. Bajo este estatuto se regularizaron más de 87.000 ecuatorianos en Venezuela,⁹⁰ mientras en la actualidad hay un cambio en su aplicación por ser ahora los venezolanos quienes deciden emigrar hacia tierras ecuatorianas o considerar a Ecuador como un país de tránsito hacia otros países de destino.

⁸⁹ http://w2.ucab.edu.ve/tl_files/CDH/Lineastematicas/ESTATUTO%20MIGRATORIO%20ECUADOR%20VENEZUELA.pdf

⁹⁰ Experiencia de los países sudamericanos en materia de regularización migratoria. OIM. ALFONSO, Adriana. https://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/publicaciones/Experiencia_pa%C3%ADses_suramericanos_regularizaci%20n_migratoria.pdf

3.2. Programas y acuerdos sobre trata y tráfico de personas

La trata y el tráfico de personas es un problema global, que afecta también la región sudamericana y el Ecuador. No existen cifras exactas sobre el número de víctimas. En los estudios realizados por OIM, por ejemplo, se indica que en la provincia de Pichincha se registraron 214 noticias del delito de trata entre 2011 al 2014;⁹¹ en Guayas, entre 2013 y 2016, se receptaron 99 denuncias del delito;⁹² y, en Manabí entre 2012 y 2016 se receptaron 46 denuncias sobre trata de personas.⁹³ No obstante, dichos números no dan cuenta de la problemática global, pues se conoce que el nivel de denuncias es bajo.

La Constitución de 2008 contempla la sanción de estos ilícitos. En su Art. 66, la Constitución determina: “*la prohibición de la esclavitud, la explotación, la servidumbre y el tráfico y la trata de seres humanos en todas sus formas. El Estado adoptará medidas de prevención y erradicación de la trata de personas, y de protección y reinserción social de las víctimas de la trata y de otras formas de violación de la libertad*”. A su vez, el Código Orgánico Integral Penal (COIP)⁹⁴ contiene una sección específica destinada a la Trata de Personas, y en su Art. 91 no solamente define la trata como delito, sino que señala distintos tipos de trata, acordes con sus fines (laboral, sexual, comercio de órganos, matrimonio servil o precoz, mendicidad, adopción ilegal, reclutamiento forzoso, así como otras formas de explotación) sancionándola con la pena de prisión de entre 13 a 26 años, de acuerdo con los agravantes (Art. 92), declarando además la no punibilidad de las víctimas de trata (Art. 93) y sanciones para personas jurídicas responsables de este delito (Art. 94). En esta normativa se sanciona cada uno de los tipos de trata y explotación acorde con sus especificidades (Arts. 95

⁹¹ Véase COLOMA, Soledad/OIM (2017). “Diagnóstico Situacional sobre la Trata de Personas en la Provincia de Pichincha”. Disponible en: http://www.oim.org.ec/2016/iomtemplate2/sites/default/files/publicaciones/Diagn%C3%81stico%20Pichincha%20WEB_0.pdf

⁹² Véase MONCAYO, María Isabel/OIM (2017).” Diagnóstico Situacional sobre la Trata de Personas en la Provincia de Guayas”. Disponible en: <http://www.oim.org.ec/2016/iomtemplate2/sites/default/files/publicaciones/Diagn%C3%81stico%20Guayas%20WEB.PDF>

⁹³ Véase MONCAYO, María Isabel, COLOMA, Soledad, MONTENEGRO, Adriana, RODRÍGUEZ, Belén/OIM (2017). “Diagnóstico Situacional sobre la Trata de Personas en la Provincia de Manabí”. Disponible en: <http://www.oim.org.ec/2016/iomtemplate2/sites/default/files/publicaciones/Diagn%C3%81stico%20Manabi%20WEB.PDF>

⁹⁴ https://www.justicia.gob.ec/wp-content/uploads/2014/05/c%C3%B3digo_org%C3%A1nico_integral_penal_-coip_ed._sdn-mjdhc.pdf

a 110). Por su parte, dentro del título “Delitos contra la migración” se encuentra la sanción al tráfico ilícito de migrantes, y luego de definirse el ilícito (Art. 213), se establecen las penas de prisión para los responsables de entre 7 a 26 años, de acuerdo con los agravantes de cada caso.

Además, Ecuador ratificó en 2004 el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente de mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional,⁹⁵ desarrollando en virtud de su compromiso el Plan Nacional para combatir la trata de personas, el tráfico ilegal de migrantes, la explotación sexual, laboral, y otros modos de explotación de personas en particular de niños, niñas y adolescentes que ha sido implementado por un Comité Interinstitucional del Plan Contra la Trata de Personas, conformado por representantes de varios ministerios. El combate a la trata y tráfico de migrantes también fue tratado dentro del Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, que constituye una articulación de toda la política pública acorde con los objetivos de gestión del gobierno para el lapso determinado.

Asimismo, el país cuenta con dos casas de acogida para víctimas de trata: Alas de Colibrí y Casa Linda. Casa Linda, que está ubicada en Machala, es financiada totalmente por el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES),⁹⁶ mientras que Alas de Colibrí es parcialmente financiada por el MIES, lo que ha llevado a problemas para cubrir los gastos de la casa y del personal técnico. Sin embargo, ambas casas solo acogen a adolescentes víctimas de trata por explotación sexual. Se ha mencionado que la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia, que tiene competencia en los casos de víctimas de trata de adultas, podría abrir una casa para víctimas adultas el próximo año, pero depende de temas presupuestarios. Con todo, cabe indicar que no existen propuestas para acoger a varones víctimas de trata de personas.

Por último, el Ministerio de Gobierno, con la ayuda técnica de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), ha realizado una serie de talleres con

⁹⁵ Más conocido como Protocolo de Palermo.

Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/ProtocolTraffickingInPersons_sp.pdf ⁸¹ <http://www.buenvivir.gob.ec/>

⁹⁶ De conformidad con el Art. 102 del Reglamento de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, es el encargado del acogimiento de niños, niñas y adolescentes víctimas de trata, mientras que la Secretaría de Derechos Humanos (que surgió a partir de una reestructuración del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos) se encargará de las víctimas adultas.

los órganos del Comité Interinstitucional, la sociedad civil y representantes de los gobiernos locales para lanzar el nuevo Plan Nacional contra la Trata y Tráfico de Personas. Se esperaba que este nuevo Plan fuera lanzado antes del final de 2019, pero al momento de finalización de este estudio se desconoce aún el mecanismo jurídico bajo el cual se va a implementar.

De esta forma, se puede evidenciar la voluntad del Estado a través de acciones concretas destinadas a combatir estos delitos, por medio no solamente de cambios a nivel normativo, sino mediante la institucionalidad y de la articulación del tema dentro de la agenda de política pública.

3.3. Programas y acuerdos sobre refugio

El fenómeno del refugio en Ecuador ha sido uno de los que más relevancia tomó para el gobierno nacional a nivel de la movilidad humana, no solamente como consecuencia del cambio de política descrito previamente, sino también por una razón coyuntural, derivada de la llegada de miles de personas procedentes de Colombia, quienes, debido al recrudecimiento del conflicto armado en su país, buscaron en el Ecuador un lugar en el cual pudiesen no solamente estar a salvo del peligro sino rehacer, en cierta forma, sus vidas. En ese sentido, aunque la inmigración colombiana en busca de protección internacional se incrementó progresivamente desde el año 2001, es durante la segunda mitad de la década pasada cuando debido a su cantidad y al advenimiento de una situación humanitaria que exigía una respuesta de actores estatales y no estatales, cuando el Estado comenzó a implementar acciones para favorecer el reconocimiento de su condición y proveerles la asistencia necesaria. Sin embargo, antes del 2008 las iniciativas fueron aisladas y gestionadas principalmente a través del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y otras organizaciones comprometidas con la defensa de los refugiados, siendo la principal labor del Estado documentar a los refugiados a través de la Oficina de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores, ya que a nivel de Gobierno no se había estructurado en ese momento una política que tuviera como destinatarios a los refugiados en el país.

Con la finalidad de cambiar esta realidad, el Ministerio de Relaciones Exteriores lanzó por primera vez en la historia, en marzo de 2009, la Política del Ecuador en materia de refugio,⁹⁷ en la que, tomando en cuenta los principios contenidos en

⁹⁷ Disponible en:
http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Ecuador/Politica_del_Ecuador_en_materia_de_refugio.pdf?view=1

la Constitución de 2008 referentes a la no criminalización de la migración y a la consideración del migrante y del refugiado como sujetos de derechos, se propuso como una de sus principales iniciativas la realización de un “Registro Ampliado de Refugiados” basado en la premisa de que:

[...] el sistema actual de reconocimiento del estatus de refugiado en el Ecuador, que se sustenta en las entrevistas individuales de cada caso en particular y una decisión de elegibilidad como refugiado igualmente individual, no puede dar respuesta a la cantidad tan grande de personas que necesitan protección internacional.⁹⁸

El Registro Ampliado, realizado en la zona de la frontera norte de Ecuador entre los meses de marzo de 2009 a marzo de 2010, tuvo como población objetivo solamente a los nacionales de Colombia presentes en el país que alegaban ser refugiados, teniendo como resultado el reconocimiento de 27.740 personas refugiadas, lo que les posibilitaría no solamente la permanencia y ejercicio de derechos en el país, sino que los protegería contra la no devolución, en virtud de los instrumentos internacionales vigentes y ratificados por Ecuador. Para la implementación del programa se tuvo la colaboración del ACNUR y varios ministerios del Estado.⁹⁹

Cabe resaltar que la realización del Registro Ampliado fue posible debido a que la legislación ecuatoriana en el tema contemplaba como refugiados a quienes cumplían los requisitos de la Definición Ampliada de Cartagena, que había sido incorporada por el Ecuador por medio del Decreto 3301 de 1992, en la que se toma como base para el reconocimiento de la condición de refugiado los elementos objetivos relacionados a la situación del país de origen por sobre los motivos protegidos, lo que la diferencia de la definición clásica. No obstante, su relativo éxito (ya que se pretendió inicialmente lograr la documentación de 50.000 personas, cifra que dista mucho de la que se consiguió), el proceso generó críticas por parte de varios sectores del gobierno (especialmente aquellos vinculados con la seguridad) y cierta parte de la opinión pública (debido al cometimiento de delitos por parte de algunos colombianos que habían sido reconocidos como refugiados), lo que provocó presión en el gobierno, y logró que se derogara el Decreto que regulaba el reconocimiento de

98 Pág. 28 del documento mencionado.

99 ACNUR (2010) ACNUR en el Ecuador. La mayor operación en América Latina: 52.000 refugiados reconocidos. Disponible en: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Ecuador/ACNUR_en_el_Ecuador.pdf?view=1

la condición de refugiado en el año 2012, a través de otro, el Decreto 1182,¹⁰⁰ que dejó de contemplar como refugiados a quienes anteriormente fuesen reconocidos bajo la Definición Ampliada de Cartagena y estableció requerimientos más rígidos para el acceso al procedimiento y a las instancias recursivas.

Al momento, y luego de los reclamos de varias organizaciones defensoras de los refugiados, la Corte Constitucional del Ecuador, mediante sentencia N°002-0524 del 12 de septiembre de 2014, declaró inconstitucionales varios artículos del polémico Decreto (Arts. 27, 33 y 48, en los que se establecían plazos rígidos para la presentación de la solicitud, así como para apelar las negativas de admisibilidad y en primera instancia, también se incorporó nuevamente la Definición de Cartagena). Sin embargo, se mantuvo una etapa de admisibilidad que contempla una fase previa en la que las autoridades analizan si las solicitudes de refugio son manifiestamente infundadas, fraudulentas o ilegítimas, a partir de la cual la persona pasa a ser solicitante de asilo. Los problemas que generó esta etapa de admisibilidad consisten en que la entrevista que permitía determinar si una solicitud era manifiestamente infundada, fraudulenta o ilegítima era corta y superficial, lo que impedía a los solicitantes desarrollar su narrativa y permitirles dar a conocer las razones de su solicitud. Además, mientras se resolvía la etapa de inadmisibilidad, la persona no contaba con un documento que le permitiera mantenerse de forma regular en el país. Por esta razón, esta etapa de admisibilidad fue un obstáculo para el acceso al asilo, aunque, como veremos más adelante, se han realizado algunas reformas que han mejorado el proceso.

Sin embargo, sería poco adecuado criticar al Estado ecuatoriano sin tomar en cuenta los esfuerzos realizados por acoger en su territorio a cerca de 60.000 refugiados (siendo el país de América del Sur con la mayor cantidad de refugiados hasta el momento), siendo que el 97 por ciento de estos son colombianos. Además, la Oficina de Refugiados, que luego fue promovida a Dirección General de Refugiados dentro de la Cancillería y en la actualidad fue renombrada como Dirección de Refugio, tiene en la actualidad oficinas en cinco ciudades del país en las que se concentra la mayor cantidad de refugiados y solicitantes de refugio (Quito, Esmeraldas, Nueva Loja, Guayaquil y Cuenca), con el fin de poder dar una adecuada respuesta estatal.

En tal virtud, aunque el fortalecimiento de la capacidad institucional de la Cancillería y la puesta en marcha del Registro Ampliado fueron los principales hechos concretos que derivaron de la mencionada política, existen otros objetivos dentro del documento,

¹⁰⁰ Decreto Ejecutivo N°1182. Disponible en:

<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2012/8604>

como fomentar la inserción social de los refugiados por medio de acciones en política pública, además de trabajar en la promoción de derechos de los refugiados, metas que se van logrando paulatinamente por medio del trabajo de Cancillería en lo relativo a movilidad humana y con la ayuda de entidades como ACNUR, entre otras.

Estas mejoras han sido importantes, porque, si bien se esperaba que con la firma de la paz entre las FARC y el gobierno de Colombia, en noviembre de 2016, los problemas de inseguridad finalizaran, y con ellos disminuyera el número de refugiados, la situación en el vecino país de Colombia continúa siendo volátil, lo que dio paso a que se siguieran suscitando desplazamientos y violencia.¹⁰¹ De conformidad con el ACNUR la configuración de nuevos actores armados ha traído consigo riesgos humanitarios y de protección, tales como reclutamiento de menores, asesinatos, violencia de género, desplazamiento forzado, así como el acceso limitado a recursos básicos como el agua, la sanidad y la educación.¹⁰² Por esta razón, de conformidad con el ACNUR, luego de la Paz en Colombia no han disminuido el número de solicitudes de refugio en el país, sino que incluso han aumentado aproximadamente un 11 por ciento cada año. Más aún, desde 2016 se han observado solicitantes de asilo con un perfil de mayor riesgo y vulneración de sus derechos.

Además, las tensiones políticas, económicas y sociales en Venezuela siguen planteando importantes desafíos de protección, debido al aumento de movimientos transfronterizos de ciudadanos venezolanos en la región. En ese sentido, hasta el 31 de julio de 2019 el saldo migratorio de ciudadanos venezolanos se contabilizaba en 330.414, mientras que el Gobierno ecuatoriano ha recibido hasta junio de ese mismo año 4.000 solicitudes de refugio por parte de esta población, de las cuales 233 han sido reconocidas. No obstante, es necesario recalcar que solo en el año 2019 fueron reconocidas 208 solicitudes. Lamentablemente, si bien ACNUR ha indicado que los ciudadanos venezolanos requieren de protección internacional,¹⁰³ el Gobierno ecuatoriano no ha realizado un reconocimiento colectivo de conformidad con la definición de Cartagena, sino caso por caso.

¹⁰¹ El Comercio. “La firma de la paz en Colombia impulsó más pedidos de refugio en 2018”, en Ecuador. Disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/firma-paz-colombia-refugio-ecuador.html>

¹⁰² ACNUR. Situación en Colombia. Disponible en: <https://www.acnur.org/5b05af144.pdf>

¹⁰³ El Comercio. “La mayoría de ciudadanos venezolanos requiere de protección internacional, según ACNUR”. Disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/acnur-ciudadanos-venezolanos-proteccion-internacional.html>

3.4. Emigración y retorno

Para abordar las dinámicas de emigración y retorno se ha considerado adecuado ubicar a la emigración y el retorno dentro de un mismo título, considerando que la política impulsada por el Estado ecuatoriano desde 2007 está fuertemente enfocada en el retorno de sus nacionales que migraron principalmente luego de la crisis de 1999, razón por la cual se han notado escasas acciones estatales destinadas a promover la emigración.¹⁰⁴

Como se mencionó previamente, una de las ofertas de campaña más significativas del ex-presidente Rafael Correa, en lo referente a la atención hacia los emigrados, fue la creación de una Secretaría, con rango ministerial y dependiente directamente de la Presidencia de la República, destinada a atender las necesidades tanto de los migrantes como las de sus familiares de una forma eficiente, lo que, a pesar de los intentos previos, seguía siendo una deuda pendiente del Gobierno hacia sus mandantes. Por tal razón, y mediante el Decreto Ejecutivo N° 150 del 12 de marzo de 2007,¹⁰⁵ se creó la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI). En los primeros artículos del Decreto mencionado se sintetizan los objetivos y el estatuto que tendría la naciente entidad:

Art. 1 La Secretaría Nacional del Migrante tendrá como objetivo fundamental la definición y ejecución de las políticas migratorias, encaminadas al desarrollo humano de todos sus actores, que servirá de enlace en las acciones de atención, protección y desarrollo del migrante, conforme a los objetivos del Estado ecuatoriano.

Art. 2 La Secretaría Nacional del Migrante funcionará como entidad adscrita a la Presidencia de la República, con personalidad jurídica, patrimonio y régimen administrativo y financiero propios, su labor la desarrollará de manera descentralizada y desconcentrada y estará sometida al control de la Contraloría General del Estado. Estará dirigida por un Secretario General, que será su representante legal y tendrá rango de Ministro de Estado, y será

¹⁰⁴ La única iniciativa que podría decirse fomenta una emigración, siempre temporal y circular, ha sido el programa de “Becas de Excelencia” impulsado por la Secretaría Nacional de Educación, Ciencia y Tecnología (SENESCYT) por medio del cual ecuatorianos viajan a realizar sus estudios en el extranjero bajo condición de retornar al país para devengar por medio de trabajo profesional al menos el doble del tiempo que le fuera otorgado en la beca.

¹⁰⁵ https://www.unicef.org/ecuador/Boletin_29_Parte3.pdf

nombrado por el Presidente de la República.¹⁰⁶

La SENAMI surgió, de esta forma, no solamente como el cumplimiento al ofrecimiento de campaña, sino como una iniciativa mediante la cual la gestión de la migración pasaría a estar concentrada en una sola entidad estatal, pretendiendo así superar las dificultades que generaba la fragmentación institucional previa; además, su autonomía, rango y presupuesto le concedían una mayor capacidad de incidencia sobre la población beneficiaria de sus programas, que el en caso de haber estado bajo la dependencia de otra cartera de Estado. Además, la SENAMI constituyó un hito dentro de la institucionalidad migratoria latinoamericana, al ser Ecuador el primer país en la región en el cual se creó una Secretaría (con rango ministerial) encargada exclusivamente de los temas migratorios y dependiente directamente del Ejecutivo, mientras en otros países las entidades a cargo de la gestión migratoria forman parte de otras carteras de Estado (Ministerios del Interior o Cancillerías, en general), estando también muchas veces condicionadas por las agendas propias del Ministerio dentro del cual se encuentran.

SENAMI fue la demostración más clara de la voluntad política del Gobierno de Correa a la hora de tratar la temática migratoria. Sin embargo, y a pesar de su autonomía y apoyo, no pudo satisfacer de manera amplia las expectativas que su creación suscitó debido, en parte a que, en la práctica, nunca cumplió el objetivo para el cual fue ideada, consistente en la definición y ejecución de políticas migratorias, ya que la legislación de migración y extranjería en ese entonces vigente siempre condicionó la posibilidad de cambios radicales a nivel de la gestión. Esta situación tuvo mayor impacto, además, debido a que todo lo vinculado a inmigración no dejó de estar a cargo de las entidades que usualmente lo manejaron: como el Ministerio de Gobierno (anteriormente Ministerio del Interior) y la Cancillería. Esta superposición provocó, no en pocas ocasiones, confusiones y roces interinstitucionales ya que SENAMI no formó parte de una planificación gubernamental anterior, sino que fue creada y, en cierta forma impuesta, dentro del organigrama del Estado como un cuerpo extraño. Por tanto, el campo de acción en el que pudo desempeñar de mejor manera sus funciones la naciente institución estuvo vinculado a la emigración y el retorno, dado que en su Decreto de creación también se contempló que reemplazaría al Programa de Ayuda, Ahorro e Inversión para los Migrantes Ecuatorianos y sus familias, manejado hasta aquel entonces con poco éxito por la Cancillería.

¹⁰⁶ Decreto Ejecutivo N°150 del 12 de marzo del 2007. Disponible en: <https://derechoecuador.com/registro-oficial/2007/03/registro-oficial-12-de-marzo-del-2007>, acceso: 3 de septiembre de 2019.

La naciente institución ejecutó sus funciones mediante la implementación de una serie de programas destinados al acompañamiento de los migrantes en el exterior, la promoción y ayuda al retorno en condiciones de dignidad y seguridad y la asistencia a las familias de los migrantes presentes en territorio nacional. Para lograrlo, la SENAMI propuso un plan de acción denominado *Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones 2007-2010 (PNDHM)*,¹⁰⁷ con la promoción del eslogan: “Estamos arreglando la casa para que vuelvan”.

El Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones de 2007-2010, proponía los lineamientos de la política ecuatoriana relativa a las migraciones acorde con los principios de la Constitución de Montecristi y con los criterios que fueron recogidos durante un proceso de consulta previa con los protagonistas del hecho migratorio. Este Plan se insertó a su vez en el Plan Nacional de Desarrollo, impulsado por la Secretaría Nacional de Desarrollo (SENPLADES), con lo que se pudo observar que, a pesar de los conflictos interinstitucionales, la SENAMI tuvo parte dentro de la planificación del Estado realizada por el gobierno entrante.

Dentro del Plan de Desarrollo Humano para las Migraciones, además de los principios y metas a lograrse, se menciona como objetivo la puesta en marcha del programa “*Bienvenid@s a casa: Por un retorno voluntario, digno y sostenible*” que a la postre sería el más representativo de las acciones de la naciente secretaría. Al respecto, María Isabel Moncayo señala que:

*El Plan Bienvenid@s a casa es la principal estrategia institucional mediante la cual la SENAMI hace operativo el PNDHM, y está especialmente relacionado con su segundo y tercer objetivo, es decir, con la consolidación de los vínculos de los ecuatorianos en el exterior con el estado ecuatoriano, y con la construcción de mecanismos que promuevan el retorno de los migrantes. El Plan se ejecuta a través de tres iniciativas: 1) el Programa Vínculos, 2) el Programa de Incentivos y Orientación a personas migrantes para la Inversión Social y Productiva y 3) el Proyecto Volver a Casa.*¹⁰⁸

La primera de ellas, el “*Programa Vínculos*”, tuvo como objetivo el “*consolidar y mejorar los espacios y mecanismos de participación y comunicación de las personas*

¹⁰⁷ Disponible en: <http://www.buenvivir.gob.ec/versiones-plan-nacional> “Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones”.

¹⁰⁸ MONCAYO, María Isabel. *El Plan Bienvenid@s a casa: Estudio sobre la experiencia del fondo “El Cucayo”* Pág. 38.

emigradas para con su familia, con su comunidad, con sus organizaciones y con su país”¹⁰⁹ y, entre las herramientas que proporcionó al migrante, y a la comunidad en general, se encontró la plataforma virtual www.migranteecuatoriano.gov.ec en la que los interesados podían encontrar información relevante sobre la SENAMI, sus programas, y acerca de la migración en general, además de la creación de una representación de la Secretaría en Venezuela (país con una comunidad de emigrantes ecuatorianos previa a la originada por la crisis).

Como parte del programa, también se crearon las “*Casas del Migrante Ecuatoriano*” o también conocidas como “Casas Ecuatorianas” en las ciudades con mayor concentración de ecuatorianos en el extranjero, contando al año 2013 con 10 casas en ciudades como Nueva York, Madrid, Barcelona, Londres, Roma, Chicago, entre otras.¹¹⁰ El objetivo de las casas ha sido, acorde con Cancillería, el de “*brindar ayuda, asesoramiento sobre planes y programas, promoción, difusión cultural y capacitación a los ecuatorianos residentes en el exterior. Estos son espacios que buscan acercar los beneficios y servicios del Estado ecuatoriano a nuestros compatriotas*”.¹¹¹ Otras herramientas contempladas por el Programa en mención fueron las “Caravanas Culturales y la Recuperación de Talentos”, destinadas tanto a la sensibilización por medio de la cultura acerca del hecho migratorio, la formación de líderes y la creación de redes transnacionales con la finalidad de intercambio de conocimientos, que no tuvieron el impacto ni la notoriedad esperada. Por otra parte, el “Programa de Incentivos y Orientación a personas migrantes para la inversión social y productiva”, del Plan Nacional de Desarrollo Humano de las Migraciones, fue la estrategia de apoyo al retorno más importante y difundida de la SENAMI, conteniendo en sí varias iniciativas como:

- Establecimiento de convenios con la banca pública*: con el objetivo de facilitar el acceso a créditos productivos para migrantes tanto en la Corporación Financiera Nacional (CFN) como en el Banco Nacional de Fomento (BNF).
- Banco del Migrante*: Sin ser un banco como tal, fue una iniciativa mediante la que el Estado transfirió dinero a entidades del sistema financiero, como cooperativas y

¹⁰⁹ Plan Bienvenid@s a casa. www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/54574.pdf

¹¹⁰ Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. “Nueva casa ecuatoriana se inaugura en Chicago”. <https://www.cancilleria.gob.ec/nueva-casa-ecuatoriana-seinaugura-en-chicago/>

¹¹¹ Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI). <https://ecuadorec.com/secretaria-nacional-del-migrante-senami-www-senami-gob-ec/>

operadoras privadas ubicadas en las áreas de origen de la mayor cantidad de migrantes, con el fin de ser destinado a préstamos y proyectos productivos para los migrantes y sus familias. A diferencia del anterior, este otorgaba dinero, no solamente para emprendimientos productivos, además de hacerlo por medio de entidades privadas.

-*Fondo de incentivos productivos “El Cucayo”*: Fondo concursable de hasta USD 15,000 (individual) o 50,000 (en proyectos asociativos) destinado a migrantes que deseaban retornar con la finalidad de emprender en un pequeño negocio. La creación del fondo generó gran expectativa y desencanto a la par, dado que exigía del migrante la tenencia de una contraparte económica para inversión, lo que en muchos casos no era posible (especialmente en el caso de migrantes que deseaban volver luego de la crisis en España, que en muchos casos disponían solamente de su voluntad de retorno).

Moncayo, en su trabajo realizado sobre la experiencia del fondo “El Cucayo” lo describe de la siguiente manera:

El Fondo Concursable El Cucayo es el principal instrumento del Programa de Incentivos y Orientación a Personas Migrantes para la Inversión Social y Productiva. Fue diseñado para un período de 36 meses, a partir de noviembre de 2008, y cuenta con un presupuesto de USD 6,250,000. Su objetivo fundamental es ofrecer una alternativa de inversión que permita a los migrantes retornados, o que tienen la voluntad de regresar, generar una fuente trabajo para sí mismos y, a la vez, contribuir a dinamizar el tejido productivo del país. Fue concebido como una inversión de riesgo compartido, en la cual el Estado ecuatoriano, a través de un concurso, entrega un capital semilla no reembolsable a un migrante o grupo de migrantes retornados a cambio de una contraparte para que emprendan una idea de negocio o proyecto productivo. Los proyectos financiados se enmarcan dentro de la micro y mediana empresa, y realizan actividades de producción en las áreas de interés de las cuentas nacionales (entre las que están agricultura, pesca, manufactura, servicios, turismo, educación, industria y comercio).¹¹²

Fue un programa de relativo éxito, ya que no solamente fomentó el retorno productivo, sino que colaboró con aquellos que previamente contemplaban la idea de retornar al país ante las buenas perspectivas económicas de los últimos años. No obstante, recibió críticas debido a su selectividad, ya que no se enfocó en las necesidades más apremiantes de muchos que no cumplían con las exigencias propuestas en el plan,

¹¹² MONCAYO, Ibidem. Págs. 43-44.

pero que deseaban retornar.

El proyecto “*Volver a casa*” de 2013 tuvo como finalidad la facilitación del retorno de los emigrantes ecuatorianos mediante la asesoría legal y la información sobre las herramientas que el Estado ofrecía para ayudar al proceso, como exenciones tributarias, entre otras actividades.

Los tres programas mencionados responden a tres esferas desde las que el Estado buscó promover, acompañar y facilitar el retorno: Política-Cultural (Vínculos), Económica (Programa de Incentivos y Orientación a personas migrantes para la Inversión Social y Productiva) y Fáctica (*Volver a Casa*).

El trabajo interinstitucional fue necesario para el cumplimiento de los fines plasmados en los párrafos anteriores, por lo que la SENAMI suscribió acuerdos con entidades públicas¹¹³ como la Corporación Financiera Nacional (con el fin de exonerar de impuestos al ingreso de menaje de casa y trabajo), Registro Civil (que implementó brigadas móviles de cedulación en los países de destino), Cancillería (que brindó apoyo permanente en el exterior a la SENAMI), Ministerio de Educación (para incentivar el retorno de profesores al país), Ministerio de Salud Pública (para lograr el retorno de médicos), Ministerio de Inclusión Económica y Social (para conceder el “Bono de Desarrollo Humano” a migrantes retornados que calificaran), Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (para conceder el Bono de la Vivienda, en casos aplicables) y Junta Nacional de Defensa del Artesano (con fines de capacitación e intercambio de conocimientos).¹¹⁴

Además del Plan “*Bienvenid@s a casa*”, que engloba toda la serie de programas antes descritos, la SENAMI impulsó en 2008 una campaña de comunicación y sensibilización denominada *Tod@s somos migrantes* por medio de la cual se buscaba lograr posicionar el hecho migratorio como una realidad que involucra y exige el interés de todas las personas y grupos del país, con el fin de lograr paulatinamente cambios no solamente a nivel social sino legislativo, lo que no se ha logrado.

Luego de varios años en funciones, de acuerdo con el impacto que tenía cada uno de los proyectos planteados, en 2013 la planificación que diseñó la SENAMI quedó

¹¹³ Secretaría Nacional del Migrante. <http://ecuadorec.com/secretaria-nacional-del-migrante-senami-www-senami-gobec/>

¹¹⁴ Varias de estas iniciativas se mantendrán luego de la desaparición de la Secretaría, ahora a través del Viceministerio de Movilidad Humana.

proyectada de la siguiente manera:¹¹⁵

- 1) *Programa “Tod@s somos migrantes”*, con énfasis en la comunicación, difusión de la realidad de la migración, y construcción de vínculos entre la diáspora y el Estado.
- 2) *Programa “Bienvenid@s a casa”*, destinado a la protección de los derechos de las personas migrantes y enfocado en el acompañamiento al retorno productivo, de profesionales, y en situaciones de vulnerabilidad.
- 3) *Red de casas de atención a la familia migrante* (“Casas ecuatorianas”), enfocada en prestar asesoría e información a los emigrados en los principales núcleos urbanos donde se concentraran, y prestar apoyo en situaciones específicas (ej. Repatriación de cadáveres).
- 4) *Campaña “Tod@s somos responsables”*, destinada a informar y prevenir acerca de la migración en situaciones de riesgo, lo que se vincula con la prevención de otras situaciones de vulneración de derechos como la trata de personas y el tráfico de migrantes

Otra de las iniciativas de la Secretaría fue la construcción de su sede principal en la ciudad de Azogues (Provincia del Cañar), región en la que más se han podido observar las consecuencias de la emigración a nivel nacional, aunque nunca se pudo la inaugurar debido a su supresión durante ese mismo año.

Durante sus años de existencia, la SENAMI fue reorganizándose internamente en función de las necesidades que iba encontrando dentro de la colectividad migrante, y, por ende, varios proyectos tomaron mayor relevancia con el tiempo, como el de las Casas Ecuatorianas o el Programa “Tod@s Somos Migrantes”, siendo estos, a su vez, los que menos críticas acarrearon por parte de sus destinatarios. En cambio, en aquellos programas en los que se incentivó el denominado “retorno productivo” se presentaron problemas vinculados a la calificación y aprobación de los proyectos, ya que muchos de los migrantes retornados, que no pudieron juntar el denominado “capital semilla” para el Fondo Concursable “El Cucayo”, vieron que sus iniciativas no fueron seleccionadas para recibir la contraparte estatal. De esta forma, por ejemplo, al mes de junio de 2010, “de 2.247 ideas de negocio presentadas en los últimos dos años, 203 se convirtieron en

¹¹⁵ Tomado de: SENAMI. “Política Migratoria para el Buen Vivir” Programas y Proyectos 2013. <https://www.ministeriointerior.gob.ec/ecuador-promueve-politica-migratoria-inclusiva-y-de-respeto-a-los-ddhh-2/>

proyectos y recibieron el Cucayo, según la SENAMI.¹¹⁶ Esta circunstancia repercutió negativamente en la aún naciente institución, y generó diversas opiniones, dado que muchos migrantes que se vieron beneficiados reconocieron que el apoyo del Estado, a través de la Secretaría, los incentivó a retornar, mientras que – por otra parte – quedaron aquellos que no pudieron obtener los créditos por falta del “capital semilla”, hecho que causó que desistieran de su idea de retorno o, en otros casos, volviesen sin esa clase de ayuda concreta por parte del Estado.

En suma, fueron varias las razones que impidieron la consolidación de la SENAMI como una entidad que encontrara su lugar de manera permanente en el organigrama estatal y que mantuviera su jerarquía y autonomía para poder ejecutar programas, sin tener la necesidad de fusionarse con otra institución estatal o pasar a depender de alguna de las ya existentes. Por un lado, existieron presiones a nivel interno, vinculadas a la falta de claridad en lo relativo a las competencias específicas entre la SENAMI y la Cancillería, especialmente en el trabajo realizado por ambas dependencias en el exterior, lo que restaba eficiencia a nivel de la gestión, a pesar de la existencia de personal y presupuesto para lograr los objetivos de política migratoria. Al respecto, el Perfil Migratorio del Ecuador 2011 de la OIM menciona lo siguiente:

Además de la SENAMI, varias instancias continúan encargadas de intervenir en determinadas áreas de la política migratoria, entre las que se pueden mencionar el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, el Ministerio de Relaciones Laborales, el Ministerio del Interior y Policía, el Consejo Nacional Electoral y la Defensoría del Pueblo. Sin embargo, aunque la Constitución de la República del Ecuador establece que el Estado es el rector en la definición y ejecución de una política migratoria integral, el actual modelo no es claro respecto a quién debe ejercer esa rectoría. Por este motivo, la creación de la SENAMI no ha logrado resolver los problemas de articulación interinstitucional, lo que se evidencia principalmente en la superposición de funciones entre ciertas instituciones, en la duplicación de competencias, en la falta de coordinación y en la inexistencia de un sistema de información centralizado sobre migración.

Por otra parte, varios colectivos y organizaciones defensoras de los derechos de

116 “Años después de llegar a Europa, algunos ecuatorianos optan por el regreso”. El Universo, Ecuador. Publicado el 16 de junio de 2010. <https://www.eluniverso.com/2010/06/16/1/1360/anos-despues-llegar-europa-algunos-ecuatorianos-optanregreso.html>

Perfil Migratorio del Ecuador 2011. OIM. Pág. 85. Disponible en:

http://publications.iom.int/system/files/pdf/perfil_migratorio_del_ecuador2011.pdf

los migrantes y refugiados manifestaban su inconformidad ante una gestión estatal que no era coherente entre sus principios y sus prácticas, especialmente con los extranjeros en su territorio, con quienes tenía un tratamiento basado en un enfoque de seguridad nacional y apegado a normas anacrónicas que, al dificultarles su permanencia regular, los obligaba a mantenerse de manera irregular, con el riesgo de la deportación, la que se hacía inminente al ser detectados por la autoridad. En este sentido, es notable señalar que en tal forma aumentaron las deportaciones durante el gobierno de la “Revolución Ciudadana” que los denominados “calabozos” pertenecientes a la Policía de Migración fueron rápidamente insuficientes,¹¹⁷ por lo que el Estado se vio forzado a alquilar un hotel en el centro de la ciudad de Quito para poder albergar a los extranjeros en espera de su deportación.¹¹⁸ El contraste entre el énfasis estatal hacia la atención a los emigrantes y la desatención hacia la, cada día creciente, comunidad de inmigrantes hizo que el Estado se planteara la necesidad de reestructurar la institucionalidad migratoria, articulando todas las dinámicas de la migración bajo una sola entidad, circunstancia ante la que la SENAMI podría perder inevitablemente su autonomía, ya que la competencia sobre la permanencia de los extranjeros, tanto migrantes como refugiados, en el Ecuador nunca fue retirada del entonces Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración.

Otro motivo que aumentó la presión sobre el Estado y, sobre la SENAMI de forma particular, fue el malestar de ciertos emigrantes, suscitado ante la gran expectativa que generó en su inicio la Secretaría, en especial todo lo vinculado al “retorno productivo” o a la ayuda para el retorno en general, ya que muchos migrantes no recibieron ayuda de la institución para su regreso, especialmente en casos de necesidad, mientras que otros afirman haber sido estafados al traer el menaje de casa y/o trabajo, al que no debía gravársele aranceles, dado que a su llegada tuvieron problemas para liberar sus

¹¹⁷ “Deportados: el fin del sueño migratorio” en: <https://www.elspectador.com/noticias/judicial/el-fin-del-sueno-americanoarticulo-559114>

¹¹⁸ La nota de prensa, emitida en un medio de propiedad del Estado, no pone énfasis en el aumento de las deportaciones, ni en la incoherencia entre las exigencias del gobierno para sus nacionales en el extranjero con el trato otorgado a los extranjeros en su territorio sino, en cambio, en el esfuerzo que ha hecho el Estado por rentar un hotel donde los que esperan la deportación puedan “vivir con dignidad” siendo particularmente evidente una de las frases de una autoridad entrevista en el artículo, al mencionar que: “*Mientras esté vigente la ley de migración de restringir el libre tránsito, el proceso de deportación es constitucional*” (Evidente incoherencia entre la Constitución y la Ley de Migración vigente).

artículos debido al cobro de tributos por parte del Estado.¹¹⁹

Ante esas circunstancias, la SENAMI se vio confrontada con una realidad que desafiaba su propia capacidad de respuesta. Aunque tuvo autonomía y recursos, la SENAMI nunca logró satisfacer las expectativas que tanto los emigrantes como el Presidente de la República colocaron sobre esta entidad. No obstante, el intento ecuatoriano de un Ministerio que tuviera bajo su cargo exclusivo la gestión de la migración siguió siendo un hito a nivel regional. Al respecto, Ana Margheritis, investigadora en temas de migración y relaciones internacionales, afirma que en el caso de Ecuador:

El desarrollo institucional contrasta con el camino tomado por los países vecinos. Por ejemplo, la Subsecretaría de Comunidades Peruanas en el Exterior¹²⁰ fue creada dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú en 2001; esta, y otras medidas, incluidas la creación de Consejos Consultivos para promover el diálogo y la cooperación entre las comunidades en el exterior y las autoridades consulares, trazaron el sendero para una definición más clara de la política de migración en aquel país hacia el 2005 (Tamagno y Berg 2003; SIMA 2009). Pero, en general, Perú (como Colombia y Bolivia) han mantenido una aproximación más tradicional: aunque el gobierno ha estado apoyando la creación de un espacio transnacional, lo ha hecho a través de canales tradicionales como las oficinas y servicios consulares y siguiendo el enfoque basado en la asistencia en vez del enfoque basado en derechos. Las autoridades peruanas consideran que aquella es una forma más provechosa para gestionar el problema migratorio que la politización ecuatoriana del tema y no encuadran a la migración dentro de términos como crisis, perdida y tragedia, aunque el número de emigrantes peruanos se ha incrementado recientemente. En suma, los asuntos relacionados con los nacionales en el extranjero usualmente recaen dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores; ningún otro país de América Latina tiene una institución con tal nivel de autonomía e importancia en su estructura burocrática –ni siquiera México, probablemente el país con la red más amplia e institucionalizada de relaciones entre agencias federales, gobiernos locales, comunidades de origen y otros grupos migrantes; el Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME) establecido en 2003, es una agencia

119 Un artículo de prensa de 2013, titulado “El Plan Retorno tiene fisuras” da cuenta de estas realidades, más allá del éxito pregonado por el discurso oficial. <http://www.elcomercio.com/actualidad/mundo/plan-retorno-migrantesecuatorianos-espana.html>

120 NdA: Actualmente elevada al rango de Secretaría.

*descentralizada del Ministerio de Relaciones Exteriores que ha llevado a cabo el programa de Comunidades Mexicanas en el Exterior desde 1990.*¹²¹

El último año de existencia de la SENAMI como institución autónoma dependiente directamente de la Presidencia de la República fue 2013. El presidente Rafael Correa, mediante Decreto Ejecutivo N°20 del 25 de junio de 2013, disolvió la entidad como era conocida, y la transfirió hacia la Cancillería, transformando a su vez el previamente llamado “Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración” en “Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana”, convirtiendo a la SENAMI en el Viceministerio de Movilidad Humana, bajo el argumento de “organizar de manera óptima las entidades de la Función Ejecutiva, para adecuarlas a los actuales requerimientos funcionales”.¹²² De esta forma, el Viceministerio de Movilidad Humana tendría la responsabilidad de encargarse de toda la gestión de la migración en el Ecuador, proceso para el cual ha sido necesaria una reorganización de la cartera de Estado con el fin de adaptarla a sus nuevas exigencias Así se planteó su misión principal:

*[...] planificar, dirigir y evaluar la gestión de la política de movilidad humana en asuntos relacionados con la emigración, inmigración, tránsito, retorno y refugio, para contribuir a proteger y promover los derechos de los ecuatorianos en el exterior y de los extranjeros en el Ecuador. Así también, tiene como misión desarrollar procesos de coordinación interna y externa orientados a la integración regional, la promoción y la defensa de los intereses de los ciudadanos ecuatorianos y la inclusión económica y social de los migrantes y sus familias.*¹²³

En la actualidad, y como se mencionó anteriormente, el Viceministerio está dividido en tres subsecretarías que son: la Subsecretaría de Servicios Migratorios y Consulares; la Subsecretaría de la Comunidad Ecuatoriana Migrante, donde se insertarían los programas de la ex SENAMI, y la Subsecretaría de Atención a Inmigrantes.

¹²¹ MARGHERITIS, Ana. “Todos somos migrantes (We are all migrants): The paradox of innovative State-Led Transnationalism in Ecuador” Pág.208. Disponible en: <https://academic.oup.com/ips/article-abstract/5/2/198/1944027> Artículo originalmente publicado en inglés, la traducción al español es del autor.

¹²² Decreto Ejecutivo N°20 del 25 de junio de 2013. Disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2015/04/DECRETO-EJECUTIVO-NO.-20-DE-10-DE-JUNIO-DE-2013.pdf>, acceso el 3 de septiembre de 2019.

¹²³ Viceministerio de Movilidad Humana. <https://www.cancilleria.gob.ec/viceministerio-de-movilidad-humana/>

El cambio, sin embargo, no se agotó en lo meramente nominal ya que – quizá con el fin de evitar nuevos malestares dado que había suscitado demasiadas expectativas – el Viceministerio ha recortado ostensiblemente su propuesta de ayuda y acompañamiento al retorno, enfocándose en la actualidad en ayudar a quien desee retornar mediante exenciones arancelarias y propugnando el retorno de personal calificado. De esta manera, bajo la denominación “Retorno e integración de la persona migrante en el Ecuador” se incluyen las siguientes propuestas:¹²⁴

- 1) *Menaje de casa*, a través de exenciones arancelarias, y en convenio con el SENAE (Servicio Nacional de Aduana del Ecuador).
- 2) *Plan Retorno de Profesores*, impulsado en conjunto con el Ministerio de Educación, se enfoca en repatriar a los docentes que migraron y se ocupa de facilitar la inserción laboral en el sector público de los extranjeros capacitados en el magisterio que deseen migrar a Ecuador.
- 3) *Ecuador saludable*, vuelvo por ti, en conjunto con el Ministerio de Salud Pública, busca el retorno de médicos generales y especialistas, con el fin de ocupar plazas laborales en el sector público. Al igual que en el anterior, el programa permite también la incorporación de profesionales extranjeros altamente calificados.
- 4) *Plan tierras*, por medio del Ministerio de Agricultura, fomenta tanto la asociación, como el retorno, al enfocarse en personas que tengan experiencia en trabajos rurales, y deseen retornar con su capacitación a reactivar ese sector mediante las facilidades que se les otorga para comprar parcelas, a la par que se dicta capacitación y se realiza seguimiento.
- 5) *Retorno de personas con enfermedades catastróficas y discapacidades*, destinado a la ayuda estatal para los ecuatorianos que padecen enfermedades graves y que precisen o deseen regresar al país. Se lo conoce también como “Plan Retorno Manuela Espejo”.
- 6) *Formación y capacitación en el país del destino*, para aprender el idioma o capacitarse en un conocimiento que permita la inserción laboral, el Estado subsidia capacitaciones con ese fin, sin costo, para los ecuatorianos residentes en Estados Unidos.

¹²⁴ Más información en: <https://www.cancilleria.gob.ec/acompanamiento-en-el-retorno-al-pais/>

7) *Repatriación de cadáveres para familias en situación de vulnerabilidad.*

En 2014, la Cancillería realizó dos acciones concretas vinculadas a lograr una armonización paulatina de la legislación con los acuerdos regionales y con los principios gubernamentales. Así, como se mencionó anteriormente, por medio del Acuerdo Ministerial N°000031, del 2 de abril del 2014, se reglamentó el Acuerdo sobre Residencia para los Estados Parte del MERCOSUR y Estados Asociados, que permite la radicación temporal, y luego permanente, en el país a los nacionales de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay, Bolivia, Colombia y Perú.¹²⁵ Por otra parte, el Gobierno presentó la Agenda Nacional de Igualdad para la Movilidad Humana (ANIHMU), documento elaborado por Cancillería, en el cual se contempla un recorrido histórico acerca del rol del Estado en los procesos de movilidad, un análisis de la situación actual, de los desafíos y oportunidades que se presentan en la gestión, además de vincular la temática de la movilidad humana con lo ya realizado por el Plan Nacional del Buen Vivir 2010-2017 al nuevo Plan de Desarrollo 2017-2021 “Toda una Vida”.¹²⁶ Este Plan Nacional de Desarrollo (PND) cuenta con la participación de instituciones, organizaciones y actores sociales de todos los sectores, incluyendo a los ecuatorianos residentes en el extranjero, en el marco de inclusión a las personas en movilidad humana. El Plan tiene dos pilares fundamentales: el desarrollo territorial y la sustentabilidad ambiental. A su vez, el PND se ha construido sobre tres ejes:

1. Derechos para todos durante toda la vida: en este eje se encuentran los derechos de las personas como derechos elementales del buen vivir: la salud, la educación, la vivienda, la seguridad social, el agua, entre otros.
2. Los derechos colectivos de los pueblos, nacionalidades, las diferentes culturas urbanas y las personas en situación de movilidad.
3. Los lineamientos de planificación territorial y de inversión pública: dentro de ello, se hace hincapié en tres criterios para direccionar la inversión pública, incluyendo la transparencia, la austeridad y las prioridades.

En conjunto, este Plan refleja el compromiso del Gobierno para garantizar una vida digna para todos y todas: incluye la interculturalidad y la plurinacionalidad, y

¹²⁵ <http://cancilleria.gob.ec/acuerdo-sobre-residencia-para-nacionales-de-los-estados-parte-del-mercosur-y-estadosasociados/> (Acceso: 13 de noviembre de 2014)

¹²⁶ <https://www.todaunavida.gob.ec/>

revaloriza y celebra las identidades diversas.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) se relaciona con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, que los países miembros adoptaron en el marco de las Naciones Unidas y a partir de los cuales se traducen los compromisos del actual gobierno. El Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana realizó diez mesas de diálogo en todo el país, en las que se contó con la participación de representantes de organizaciones sociales y comunitarias, la academia, organizaciones internacionales, representantes de pueblos y nacionalidades indígenas, afrodescendientes, montubios y asociaciones de migrantes retornados, entre otros. Los insumos surgidos de estos espacios de diálogo contribuyeron a la construcción de las principales políticas de la Agenda de Política Exterior 2017-2021. Este Ministerio afirma que su trabajo debe ser empleado en sintonía con los objetivos de este plan de desarrollo, que son los siguientes:

1. Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas.
2. Afirmar la interculturalidad y plurinacionalidad, revalorizando las identidades diversas.
3. Garantizar los derechos a la Naturaleza para las actuales y futuras generaciones.
4. Consolidar la sostenibilidad del sistema económico social y solidario y afianzar la dolarización.
5. Impulsar la productividad y competitividad para el crecimiento económico sostenible de manera redistributiva y solidaria.
6. Desarrollar las capacidades productivas y del entorno para lograr la soberanía alimentaria y el desarrollo rural integral.
7. Incentivar una sociedad participativa con un Estado cercano al servicio de la ciudadanía.
8. Promover la transparencia y la corresponsabilidad de una nueva ética social.

El Plan Nacional de Desarrollo “Toda una Vida” establece la necesidad de transversalizar los enfoques inclusivos, de igualdad, y de respeto de los diferentes sujetos de derecho, en todos los ámbitos de la política pública ecuatoriana. Enfoques de igualdad que son transversalizados en todos los ámbitos de la política exterior ecuatoriana, equiparando los derechos entre ecuatorianos y extranjeros y, entre ecuatorianos residentes en el Ecuador y ecuatorianos residentes el exterior.

La defensa de derechos de las personas en situación de movilidad humana se ha convertido en la piedra angular para todas las políticas que se pretenden llevar a cabo en Ecuador, y para ello, la apertura de las fronteras, la ciudadanía universal, la no criminalización de la migración, la igualdad ante la ley, la no discriminación, la protección de los ciudadanos ecuatorianos en el exterior, el principio pro persona en movilidad humana, el interés superior en la niña, el niño y el adolescente migrante, la no devolución y la integración regional en materia de políticas de movilidad humana son sinónimo de la ley y la intención de política migratoria en el país.

La Ley Orgánica de Movilidad Humana, promulgada en el 2017, en su Art. 167, establece la transversalidad del enfoque de movilidad humana en el sector público, para lo cual todos los niveles de gobierno deben incluir en sus políticas planes, programas, proyectos y servicios con dicho enfoque. A fin de lograr la transversalidad de derechos y obligaciones de las personas en movilidad humana, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, en su calidad de rector en este ámbito, ha iniciado un proceso de concertación interinstitucional que prioriza acciones tendientes a la plena aplicación de la normativa vigente. El nuevo marco jurídico sobre movilidad humana gira en torno a ejes tales como la supremacía del ser humano como sujeto de derechos, el buen vivir y la seguridad humana.

El actual gobierno ha seguido desarrollando políticas públicas proactivas, basadas en los objetivos del PND y en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, realizando una planificación que va desde la institucionalización del concepto de *movilidad humana*, hasta la creación de una plataforma encargada de coordinar, implementar y evaluar la aplicación de la Ley y su Reglamento.

En función de lo anterior, Ecuador defiende el fortalecimiento de la normativa y los mecanismos, para la implementación y la difusión de los derechos de las personas en movilidad, y asume la protección internacional en todos los niveles del Estado y a todas las personas, por lo que propicia la plena inclusión en las comunidades de acogida y, en especial, la implementación de campañas contra la discriminación y la xenofobia.

A modo de conclusión

La política, la legislación y la gestión migratoria del Ecuador han tenido varios avances, pero también algunos retrocesos. No obstante, toda construcción de una gobernanza migratoria implica este movimiento pendular. En ese sentido, si bien en la Constitución de Montecristi se plasmaron una serie de garantías a favor de la población en situación de movilidad, las normativas migratorias de la época de la dictadura se mantuvieron casi una década después de la promulgación de la

Carta Magna. Por su parte, pese a que en la Ley Orgánica de Movilidad Humana se establecieron una serie de derechos y garantías para la población migrante, en especial para los ecuatorianos en el exterior o retornados, continuó existiendo una mirada que puso el enfoque sobre la seguridad nacional, y no sobre la persona migrante, lo que llevó a que ciertas organizaciones que trabajaban con el tema migratorio presentaran una demanda de inconstitucionalidad en contra de algunos artículos de la mencionada Ley. En ese sentido, la Ley incorpora una yuxtaposición de enfoques fruto de la ardua negociación de su articulado entre diferentes actores estatales y no estatales, pero estas negociaciones finalmente dieron como resultado una Ley que incorpora una serie de enfoques que benefician a la población migrante, y establecen al Ecuador como exponente de innovación en el área de protección a la movilidad humana.

La gestión de las migraciones internacionales dista mucho de ser una ciencia exacta: a la hora de plantear acciones e instrumentos de política, deben considerarse tiempos, lugares y personas, con el fin de articular propuestas que, en caso contrario, pueden llegar a perjudicar incluso a quienes pretenden beneficiar. La vehemencia no va reñida con la prudencia: una de las lecciones que quizá aprendieron los gestores de política migratoria ecuatoriana, a lo largo de los últimos veinte años, es la necesidad de analizar los impactos potenciales de las medidas a tomar, con el fin de no entorpecer la gestión, poner en riesgo la seguridad o generar propuestas que no puedan sostenerse en el tiempo. Ejemplos de ello fueron la exención del visado de ingreso para los nacionales de cualquier nacionalidad y la breve vida de la SENAMI. Con todo, es menester reconocer que Ecuador es líder en la propulsión de estos derechos al considerar la ciudadanía universal y la libre movilidad de las personas como derechos constitucionales. De esta forma, se protegen los derechos de los ecuatorianos en el exterior, de los compatriotas que retornan al país, así como de los refugiados y ciudadanos de otros países que viven en Ecuador, como es el caso de actual de la inmigración desde Venezuela.

Incluso, cabe recordar que la inmigración venezolana representa una situación pendular de migración, ya que en el 2010 era Venezuela el país que regularizaba a los ecuatorianos que estaban en su territorio, y en la actualidad es Ecuador que, por medio de la circular emitida por el ACNUR,¹²⁷ reconoce la situación de la migración venezolana como un flujo derivado de una crisis humanitaria, lo que permite considerarlos como posibles refugiados. Aunado a ello, Ecuador aplicaba una visa a la que denominó UNASUR a los ciudadanos venezolanos, que establecía requisitos

¹²⁷ <http://www.acnur.org/noticias/noticia/mientras-los-venezolanos-huyen-por-america-latina-acnur-emite-nueva-guiade-proteccion/>

muy similares a los que se solicitaba con la visa establecida a partir de la adhesión de este país al Acuerdo de Residencia del Mercosur. Sin embargo, actualmente se están cambiando las condiciones de regularización de la población venezolana con la denominada visa humanitaria, lo que podría empeorar su situación y obligar a esta población a ingresar de manera irregular al Ecuador.¹²⁸

En ese sentido, la promoción del concepto de *ciudadanía universal* podría afianzar el liderazgo de Ecuador en materia migratoria en espacios regionales e internacionales, siempre y cuando se guarde coherencia con los preceptos constitucionales y legales en la materia. Desde esta perspectiva, la política migratoria de Ecuador podría convertirse en modelo de innovación y cambio de paradigmas. Lo anterior requiere de un trabajo permanente de seguimiento de sus normativas, por medio de los órganos del Estado que se encargan de la ejecución de esas políticas para posicionar a nivel internacional su visión de ciudadanía universal y de la difusión de sus avances en materia de políticas públicas en la atención integral a la población inmigrante, refugiada y retornada, con el fin de garantizarles una movilidad humana segura, regular y ordenada.

¹²⁸ Véase Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. “Ecuador inicia proceso de emisión de visa humanitaria para ciudadanos venezolanos”. Disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ec/ecuador-inicia-proceso-de-emision-de-visa-humanitaria-para-ciudadanos-venezolanos/>

Bibliografía

- ALFONSO, Adriana (2013). *La experiencia de los países suramericanos en materia de regularización*. OIM. Disponible en: https://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/publicaciones/Experiencia_pa%C3%ADses_suramericanos_regularizacion_migratoria.pdf

ARIZAGA, Leonardo (2005). *La política del Estado Ecuatoriano hacia los emigrantes nacionales*, en Emigración y Política Exterior del Ecuador. Disponible en: <http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/16913-opac>

ACNUR. *Política del Ecuador en materia de refugio*. Disponible en: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAméricas/Ecuador/Política_del_Ecuador_en_materia_de_refugio.pdf?view=1

BENAVIDES LLERENA, Gina (2007). *Informe sombra al Primer Informe del Estado Ecuatoriano sobre cumplimiento de la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus familiares*. Disponible en: <http://repositorio.usb.edu.ec/handle/10644/472>

CONFERENCIA SURAMERICANA DE LAS MIGRACIONES (s/f). *¿Qué es la CSM?* Disponible en: <http://csm-osumi.org/node/2>

COLOMA, Soledad/OIM (2017). *Diagnóstico Situacional sobre la Trata de Personas en la Provincia de Pichincha*. Disponible en: http://www.oim.org.ec/2016/iomtemplate2/sites/default/files/publicaciones/Diagn%C3%B3stico%20Pichincha%20WEB_0.pdf

COALICIÓN POR LAS MIGRACIONES Y EL REFUGIO (2017). *Pronunciamiento frente a la aprobación de la Ley de Movilidad Humana en Ecuador*. Disponible en: <https://serviciojesuitarefugiadosecuador.files.wordpress.com/2017/03/pronunciamiento-de-la-coalicion-sobre-la-ley-de-movilidad-humana-marzo-2017.pdf>

DE LA VEGA, Pablo. *Emigración y política exterior*, en PLANEX 2006-2020. Disponible en: http://digitalrepository.unm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1205&context=abya_yala

EGUIGUREN JIMÉNEZ, María Mercedes (2010). *Sujeto migrante, crisis y tutela estatal: construcción de la migración y modos de intervención del Estado Ecuatoriano*. Disponible en: <http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/52116.pdf>

FIERRO, Juan José (2008). *Análisis del retiro del requerimiento de visados de turismo en el Ecuador*. Disponible en: <http://www.flacsoandes.edu.ec/en/agora/analisis-del-retiro-de-requerimiento-de-visados-de-turismo-en-el-ecuador>

GÓMEZ, Emilio/Colectivo Ioé (2007). *La inmigración ecuatoriana en España: una visión a través de las fuentes estadísticas*. Disponible en: <https://www>

colectivoioe.org/uploads/2ef88a1de02122aeceb978304c3185dda41bf99b.pdf

MARGHERITIS, Ana. "Todos somos migrantes (We are all migrants): The paradox of innovative State-Led Transnationalism in Ecuador". Disponible en: <https://academic.oup.com/ips/article-abstract/5/2/198/1944027>

MONCAYO, María Isabel (2011). *El plan: "Bienvenid@s a casa: Estudio sobre la experiencia del fondo "El Cucayo"*. Quito: FLACSO-Fundación Carolina.

MONCAYO, María Isabel/OIM (2017). Diagnóstico Situacional sobre la Trata de Personas en la Provincia de Guayas. Disponible en: <http://www.oim.org.ec/2016/iomtemplate2/sites/default/files/publicaciones/Diagnostico%20Guayas%20WEB.PDF>

MONCAYO, María Isabel, COLOMA, Soledad, MONTENEGRO, Adriana, RODRÍGUEZ, Belén/OIM (2017). Diagnóstico Situacional sobre la Trata de Personas en la Provincia de Manabí. Disponible en: <http://www.oim.org.ec/2016/iomtemplate2/sites/default/files/publicaciones/Diagnostico%20Manabi%20WEB.PDF>

OIM (2011). Perfil Migratorio del Ecuador 2011. Disponible en: http://publications.iom.int/system/files/pdf/perfil_migratorio_del_ecuador2011.pdf

OIM. *Monitoreo de Flujo de Población Venezolana*. Disponible en: https://migration.iom.int/system/tdf/reports/ecuador_fmp%20venezolana_r4.pdf?file=1&type=node&id=6104

RAMÍREZ, Socorro (2008). *Las zonas de integración fronteriza de la Comunidad Andina. Comparación de sus Alcances*. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5263799>

RAMÍREZ, Jacques (2013). *La política migratoria en Ecuador: rupturas, continuidades y tensiones*. Quito: IAEN.

RAMÍREZ, Jacques (2017). *Lo crudo, lo cocido y lo quemado: Etnografía de la ley de movilidad humana de Ecuador*. En Ramírez, Jacques Migración, Estado y Políticas. Cambios y Continuidades en América del Sur. La Paz (Bolivia): Vicepresidencia de Bolivia.

SERRANO SALGADO, José (2006). *Trabajadores migrantes: protección de sus derechos laborales y programas de mercado de trabajo 2006*.

Prensa:

- “Acompañamiento en el retorno al país”. Disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ec/acompanamiento-en-el-retorno-al-pais/>
- “Años después de llegar a Europa, algunos ecuatorianos optan por el regreso.” El Universo. Ecuador. Disponible en: <https://www.eluniverso.com/2010/06/16/1/1360/anos-despues-llegar-europa-algunosecuatorianos-optan-regreso.html> (Acceso: 14 de Mayo de 2018)
- “Ciudadanos haitianos podrán acogerse a la regularización migratoria en el Ecuador” El Mercurio. Ecuador. Disponible en: https://www.vice.com/es_mx/article/kz7wjw/haitianos-en-ecuador-el-exodo-de-un-pais-a-partir-de-un-sismo (Acceso: 14 de Mayo de 2018).
- “Correa asume tercer mandato con la consigna de no fallar”. Disponible en: <https://www.cronista.com/internacionales/Correa-asumio-su-tercer-mandato-como-presidente-deEcuador-20130524-0112.html> (Acceso: 14 de Mayo de 2018).
- “Crean Subsecretaría de Asuntos Migratorios”. Disponible en: <https://lahora.com.ec/noticia/1000160946/creansubsecretaria-de-asuntos-migratorios> (Acceso: 15 de Mayo de 2015).
- “Cuestionan decreto ejecutivo”. Disponible en: <https://lahora.com.ec/noticia/1000155468/cuestionan-decretoejecutivo> (Acceso: 14 de Mayo de 2018).
- “Deportados: el fin del sueño migratorio”. Disponible en: <https://www.eluniverso.com/noticias/2016/10/02/nota/5831323/sueno-americano-sigue-vigente-ecuador> (Acceso: 14 de Mayo de 2018).
- “Discurso de posesión del Presidente Rafael Correa Delgado”. Disponible en: <http://www.voltairenet.org/article161992.html>
- “Ecuador busca ampliar nexo con China”. Disponible en: http://www.elcomercio.com/app_public.php/actualidad/politica/visas-ecuador-busca-ampliar-nexo.html (Acceso: 14 de Mayo de 2018).
- “El Plan Retorno tiene fisuras”. Disponible en: <http://www.elcomercio.com/opinion/retorno-migrante.html> (Acceso: 14 mayo de 2018).
- “El visado libre en Ecuador dispara las alarmas en Washington”. El País, España. Disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2010/12/17/actualidad/1292540412_850215.html (Acceso: 14 de mayo de 2018).

- “Gobierno presentó el plan de política exterior al 2020”. Disponible en: <https://www.eluniverso.com/2006/10/25/0001/8/82C339566AC5497EB836A69E7DDA4D84.html> (Acceso: 14 de mayo de 2018).
- “Nueva casa ecuatoriana, se inaugura en Chicago”. Disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ec/nueva-casa-ecuatoriana-se-inaugura-en-chicago/>
- “Política migratoria ausente”. Disponible en: <https://www.eluniverso.com/2005/09/16/0001/626/484849EE8C3F4DF3A4D3C56D50602F2A.html> (Acceso: 14 de mayo de 2018).
- “Requisitos para ingresar a Ecuador. Ministerio del Interior del Ecuador”. Disponible en: <https://www.ministeriointerior.gob.ec/requisitos-para-ingresar-a-ecuador/>
- “Un hotel, centro de detención de inmigrantes en Quito”. Disponible en: <http://periodismohumano.com/migracion/un-hotel-centro-de-detencion-de-inmigrantes-enquito.html> (Acceso: 15 de mayo de 2015).

Normas, Planes y Agendas

Acuerdo entre el Reino de España y la República de Ecuador relativo a la regulación y ordenación de los flujos migratorios. Disponible en: <http://www.boe.es/boe/dias/2001/07/10/pdfs/A24909-24912.pdf>

Acuerdo sobre residencia para nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR y países asociados. Disponible en: <http://cancilleria.gob.ec/acuerdo-sobre-residencia-para-nacionales-de-los-estados-partedel-mercosur-y-estados-asociados/>

Agenda Nacional de Igualdad para la Movilidad Humana (ANIMHU). Disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ec/agenda-nacional-de-igualdad-para-la-movilidad-humana/>

Codificación a la Ley de Migración de Ecuador. Disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ec/wpcontent/uploads/2015/09/LEY-DE-MIGRACION-CODIFICACION.pdf>

Código Orgánico Integral Penal del Ecuador. Disponible en: <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/system/files/document.pdf>

Constitución de 2008. Disponible en: https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf

Constitución de 1998. Disponible en: <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/ec/ec016es.pdf>

Convenio entre Perú y Ecuador sobre tránsito de personas, vehículos, embarcaciones fluviales y marítimas y aeronaves. Disponible en: https://www.migraciones.gob.pe/documentos/convenios_peru_ecuador_2.pdf

Decisión 503 de la CAN. Disponible en: <http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/201832185827normasmigracion.pdf>

Decreto Ejecutivo 660 del 13 de agosto de 2003. Disponible en: <http://www.derechoecuador.com/productos/producto/catalogo/registros-oficiales/2003/agosto/code/17888/registro-oficial-13-de-agosto-del-2003#anchor626878>

Decreto Ejecutivo 1527 del 24 de junio de 1998. Disponible en: <http://www.refworld.org/docid/46d6cbe02.html>

Decreto N°1182 del 30 de mayo de 2012. Disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2012/8604>

Decreto N°3293 del 30 de septiembre de 1987. Disponible en: https://www.cancilleria.gob.ec/wpcontent/uploads/downloads/2012/07/reglamento_refugiados.pdf

Decreto N°3301 del 6 de mayo de 1992. Disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0067.pdf?view=1>

Estatuto Migratorio Permanente Ecuatoriano-Peruano. Disponible en: <http://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/2013/01/ESTATUTO-MIGRATORIO-PERMANENTE.pdf>

Ley 81, Registro Oficial 672 de 27 de septiembre del 2002. Disponible en: <https://www.oas.org/es/sap/deco/moe/ecuador2007/docs/marco%20legal/EcuadorLey%20de%20voto%20en%20el%20exterior.pdf>

Ley de Extranjería Ecuador (Ley N°1897 del 27 de diciembre de 1971). Disponible en: <https://www.oas.org/dil/Migrants/Ecuador/Ley%20N%C2%B0%201897%20del%2027%20de%20diciembre%20de%201971.pdf>

Ley de migración del Ecuador. Disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2015/09/LEY-DE-MIGRACION-CODIFICACION.pdf>

Ley de Naturalización (Decreto Supremo No. 276 de 2 de abril de 1976). Disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2015/04/LEY-DE-NATURALIZACION.pdf>

Ley Orgánica de Movilidad Humana 2017. Disponible en: <https://www.aduana.gob.ec/wp-content/uploads/2017/05/LeyOrganica-de-Movilidad-Humana.pdf>

- Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017. Disponible en: <http://www.buenvivir.gob.ec/>
- Plan Retorno Secretaría Nacional del Migrante. Disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ec/acompanamiento-en-el-retorno-al-pais/>
- Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones 2007-2010. Disponible en: <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/09/Plan-Nacional-Desarrollo-2007-2010.pdf>
- Plan Nacional para combatir la trata, explotación sexual, laboral y otros medios de explotación de personas, en particular mujeres, niños, niñas y adolescentes 2006. Disponible en: http://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/9059.plan_nacional_trata.pdf
- Reforma al Reglamento de la Ley de Extranjería (Decreto 1244 del 2 de agosto de 2012). Disponible en: http://www.espol.edu.ec/sites/default/files/archivos_transparencia/REGLAMENTO-A-LA-LEY-DEEXTRANJERIA.pdf
- Reglamento a la Ley de Migración Ecuador. (Decreto Supremo N° 1900 del 27 de diciembre de 1971). Disponible en : <https://www.oas.org/dil/Migrants/Ecuador/Ley%20N%C2%B01.899%20del%2027%20de%20dicie mbre%20de%201971.pdf>

TERCERA PARTE

LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y PROGRAMAS SOBRE MIGRACIONES

Adriana Braz Montenegro¹²⁹

Introducción

Dado el rol protagónico de las organizaciones de sociedad civil para fomentar en el tema migratorio procesos diálogo con el Estado, demandas sociales y vigilar la aplicación efectiva de los derechos otorgados, este capítulo realiza un análisis de las principales actividades y participación de estas organizaciones en el Ecuador. Por sociedad civil se entiende a aquellas organizaciones y redes que se ubican fuera del aparato del Estado (Massal, 2007, p. 56; Rodríguez Mojón, 1997, p. 30). Esto incluye a toda una variedad de instancias como los “grupos comunitarios, organizaciones no gubernamentales, sindicatos, grupos indígenas, instituciones de caridad, organizaciones religiosas, asociaciones profesionales, fundaciones y PYMES” (De Cárdenas Falcón, 2011, p. 167).

Con el propósito de analizar la participación de la sociedad civil en los procesos de definición e implementación de las políticas públicas y programas sobre migraciones, este estudio realizó una investigación con una metodología cualitativa que utilizó fuentes documentales e información de internet. Así mismo, se realizaron 40 entrevistas semiestructuradas a una muestra de representantes de diversas instituciones de la sociedad civil durante los años 2014, 2018 y 2019. Por último, también se entrevistó a representantes del Estado y Organismos Internacionales para conocer su interrelación con estas entidades.¹³⁰

Cabe indicar que este estudio no pretendió realizar un mapeo exhaustivo de las organizaciones de sociedad civil en el campo migratorio que se encuentran activas o que han cerrado sus operaciones en el país en los últimos años, sino establecer, a través de las entrevistas, y el análisis de las publicaciones y estudios, las principales

¹²⁹ Adriana Braz Montenegro es doctora en Estudios Internacionales por FLACSO-Ecuador; Magister en Relaciones Internacionales con mención en Seguridad y Derechos Humanos por FLACSO-Ecuador; Magister en Resolución de Conflictos y Paz Sostenible por la Universidad Católica de Lovaina.

¹³⁰ En el anexo 1 del capítulo se encuentra el listado de instituciones entrevistadas.

tendencias de su accionar. Las entrevistas fueron realizadas en su mayoría en la ciudad de Quito, capital del Ecuador, por ser el centro político del país y el espacio en el cual se llevan a cabo la mayor parte de actividades vinculadas a la incidencia política y monitoreo de las políticas públicas que influyen en la vida de los migrantes.

De esta forma, en la primera sección de este capítulo se realiza un breve análisis sobre la relación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el tema migratorio, examinando los espacios de colaboración y conflicto que se han dado entre estas dos partes. Este apartado no pretende cubrir todas las acciones de política pública realizada por el Estado en las últimas décadas, pero abordará aquellas que modificaron su relación con las organizaciones de sociedad civil. Luego, se realiza un recuento de las principales actividades de una muestra de estas entidades. Dada su diversidad y la constante modificación de sus labores y proyectos, este estudio se ha concentrado en su accionar durante la última década. Finalmente, se cierra con unas conclusiones que establecen un panorama general de las organizaciones de sociedad civil en el país, así como unas recomendaciones.

1. Relación entre Estado, sociedad civil y migraciones

La intensificación de los flujos migratorios en el Ecuador a partir de finales de la década de 1990 dio paso a una primera etapa de construcción de institucionalidad alrededor de este fenómeno. El incremento de los emigrantes ecuatorianos, principalmente a Estados Unidos y España, así como la llegada a Ecuador de población en necesidad de protección internacional, principalmente de Colombia, visibilizó el tema migratorio ante la opinión pública e hizo que este se posicionara como un asunto de interés del Estado (Herrera Mosquera, Moncayo y Escobar García, 2011, p. 13 y 17; Ramírez y Ramírez, 2005, p. 22-23). En ese sentido, durante la primera década de 2000 se crearon una serie de organizaciones de la sociedad civil que comenzaron a trabajar el tema, así como coaliciones que agruparon a las mismas. Anterior a esto, no existían organizaciones de migrantes que aglutinaran con fuerza las demandas de este grupo ante el Estado (Herrera Mosquera, Moncayo y Escobar García, 2011, p. 13 y 17), solo existieron algunas asociaciones de ecuatorianos en el extranjero que realizaron acciones de cabildeo muy esporádicas en torno al voto de los emigrantes (Araujo, 2010, p. 6).¹³¹

No obstante, esta intensificación de los flujos migratorios, sumada al diálogo que se dio entre el Estado ecuatoriano y las organizaciones de sociedad civil, permitió

¹³¹ El derecho al voto de los ecuatorianos, que apareció en los debates a la reforma constitucional de 1998, fue movilizado a través de un proyecto de ley que presentó la Federación de Ecuatorianos Domiciliados en el Exterior (FEDEE), que estaba radicada principalmente en Estados Unidos.

visibilizar la problemática migratoria como un asunto de política pública y se produjeron avances importantes en el tema. Entre ellos, se puede citar la elaboración en 2001 del Plan Nacional de Migrantes Ecuatorianos en el Exterior, que sentó las bases del tratamiento de la emigración de ecuatorianos de forma integral (Herrera Mosquera, Moncayo y Escobar García, 2011, p. 79, 105-106). Además, a comienzos de 2002 el Ecuador ratificó la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, que establece ciertas pautas para la protección de los derechos humanos de los migrantes y sus familias, cualquiera que sea su estatus jurídico (Serrano, 2008, p. 63). Por su parte, si bien en esa época no existía una política estatal respecto a las personas colombianas que llegaban al país en necesidad de protección internacional, el Estado ecuatoriano ensayó diversas acciones de corte humanitario respecto a esta población (Herrera Mosquera, Moncayo y Escobar García, 2011, p. 78).

Incluso, en materia de derechos políticos, se aprobó en 2002 la Ley Orgánica para el Ejercicio del Derecho al Voto de los Ecuatorianos Domiciliados en el Exterior que permitió a los emigrantes ecuatorianos votar en las elecciones presidenciales del 2006 (Araujo, 2010, p. 6-7). Por otra parte, con relación a la migración forzada, en el año 2004 el Estado ecuatoriano declaró como política prioritaria el combate a la trata de personas y tráfico ilegal de migrantes. Luego, en el año 2005, se tipificó como delito la trata de personas en las reformas al Código Penal de ese año, y un año después, se aprobó el Plan Nacional para el combate a la trata y tráfico de personas (Montenegro y Santacruz, 2014: p.80).

Con todo, fue a partir de la campaña electoral del 2006 cuando se evidenció un mayor énfasis en la discusión de los temas migratorios en el discurso político. Todos los candidatos presidenciales colocaban a los emigrantes como símbolo de la debacle económica y política del país. Sin embargo, fue Rafael Correa, candidato del movimiento Alianza País, que posteriormente ganaría las elecciones, quien consiguió aglutinar de mejor manera las demandas de la sociedad civil en la materia (Herrera Mosquera, Moncayo y Escobar García, 2011, p. 81; Villarreal Villamar, 2017, p. 250). De hecho, el discurso antineoliberal y en contra de los partidos políticos tradicionales de Correa generó una enorme expectativa al interior de la sociedad civil en su conjunto, lo que hizo que esta movilizara toda su estructura y redes de apoyo para sostener su candidatura (Herrera y Zanafria, 2018, p. 28).

Una vez en el mandato, Correa inició una serie de acciones que favorecían a los

migrantes, y que en muchos casos habían sido parte de sus promesas en campaña.¹³² De esta forma, en marzo de 2017, se creó la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI) como entidad adscrita a la Presidencia de la República, pero con personalidad jurídica, patrimonio y régimen administrativo propios. Esta entidad tenía como objetivo la definición, ejecución y articulación de las políticas migratorias en el país, así como el reconocimiento de los derechos específicos de los migrantes. En esta entidad se elaboró el Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones 2007-2010 (Serrano, 2008, p. 65-66 y 69), que fue el “principal instrumento de política pública [en materia migratoria] diseñado por el Estado en ese período” (Herrera Mosquera, Moncayo y Escobar García, 2011, p. 106). Este instrumento fue parte de una metodología participativa en el que se socializó y validó el Plan a través de talleres que contaron con aproximadamente 200 participantes entre representantes de las organizaciones sociales, organizaciones no gubernamentales (ONGs), sector público y asociaciones de migrantes (Serrano, 2008, p. 69-70). Es necesario recalcar que, si bien el discurso de la SENAMI tenía una mirada integral del fenómeno migratorio y sus problemáticas, en la práctica, los programas diseñados por esta organización tuvieron un énfasis en los emigrantes ecuatorianos (Herrera Mosquera, Moncayo y Escobar García, 2011, p. 90).¹³³

Ahora bien, más allá de las acciones relatadas, fue en la Constituyente de Montecristi,¹³⁴ que se realizó entre 2007-2008, en la que se pudieron cristalizar una serie de demandas de los movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales que trabajaban en el tema de las migraciones. En primer lugar, los emigrantes pudieron nombrar seis de sus representantes como asambleístas constituyentes para que formaran parte de la discusión y elaboración de la nueva Constitución. Esto no solo abrió un espacio a este grupo para la discusión de sus derechos en la carta constitucional, sino que los colocó como actores claves en el proceso de reconstrucción nacional que se pretendía realizar a través de este instrumento (Ramírez, 2013, p. 32-34; Herrera Mosquera,

¹³² El Plan de Gobierno del Movimiento País 2007-2011 anunciaría como uno de sus ejes de acción el apoyo a los emigrantes y sus familiares (Herrera Mosquera, Moncayo y Escobar García, 2011, p. 81; Ramírez, 2013, p.28-29). Así mismo, la creación de la SENAMI fue un ofrecimiento realizado por Correa durante su campaña (Serrano, 2008, p. 65)

¹³³ Entre estos se puede citar el Plan Bienvenidos a Casa y el Programa Conjunto Juventud Empleo y Migración.

¹³⁴ En abril de 2007 se realizó una consulta popular en la cual la población votó por el establecimiento de una Asamblea Constituyente que redactara un nuevo texto constitucional que suplantara a la Constitución de 1998.

Moncayo y Escobar García, 2011, p. 82-83).

Asimismo, durante el proceso de la Constituyente fue visible el cabildeo y la presencia de diversas organizaciones de sociedad civil que trabajaban en el tema. En tal virtud, el producto final, la Constitución ecuatoriana de 2008, recoge varias de las demandas ciudadanas en torno al tema, entre las que se encuentran: i) la igualdad, tanto formal como material, entre extranjeros y nacionales con las excepciones solamente establecidas en la propia Constitución (Art. 9); ii) el reconocimiento del derecho a migrar y el hecho de que no se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria (Art. 40); iii) el establecimiento de una serie de acciones por parte del Estado ecuatoriano para mejorar las condiciones de los ecuatorianos en el extranjero, entre las que se incluye la protección de las familias transnacionales (Art. 40, inc.2); iv) la prohibición de expulsión de colectivos de extranjeros (Art. 66, num. 14); v) el reconocimiento a nivel constitucional de los derechos de asilo y refugio (Art. 41) y la prohibición de la trata de personas y tráfico de migrantes (Art. 66, num. 29, lit. a); vi) el reconocimiento del derecho al voto de los extranjeros, luego de residir legalmente por 5 años (Art. 63); vii) la promoción del principio de ciudadanía universal y la libre movilidad de todos los habitantes del planeta (Art. 416, num. 6); entre muchos otros derechos y principios que tenían como objetivo mejorar las condiciones de vida de estos grupos.

Sin embargo, luego del proceso constituyente comenzó un declive en la relación entre el gobierno de Correa y algunos actores de la sociedad civil, que puede dividirse en dos períodos. El primero que va de 2008 a 2012, en el cual, si bien el Estado comenzó a tomar medidas erráticas en materia migratoria, y en algunos casos poco apegadas al marco constitucional, no existía una ruptura profunda con las organizaciones de sociedad civil. El segundo, que se ubica entre 2013 y 2017, estuvo marcado por una pérdida de prioridad de las migraciones frente a otros temas de la agenda de gobierno, lo que llevó a una ruptura más profunda con las organizaciones de la sociedad civil.¹³⁵

Cabe indicar que la política migratoria errática del Gobierno en el primer período obedeció a coyunturas políticas específicas, que denotaban una falta de normativa secundaria acorde con el texto constitucional en materia migratoria, una dispersión institucional en su tratamiento y una falta de coherencia en las medidas que se

135 Es necesario aclarar que esta ruptura no solo se dio con las organizaciones de la sociedad civil que trabajaban el tema migratorio, sino con una buena parte de la sociedad civil en general. No obstante, no todas las organizaciones de la sociedad civil tuvieron una ruptura con el gobierno, algunas de ellas mantuvieron su relación estrecha. Respecto a este tema se puede consultar la siguiente literatura: Herrera y Zanafria (2018) y Lima Bandeira y López-Parra (2017).

tomaban en la materia, más allá de las coyunturas nacionales. A este respecto, se puede mencionar el hecho de que, pese a la entrada en vigor de la nueva Constitución ecuatoriana, el marco jurídico secundario sobre migraciones continuaba siendo disperso, obsoleto y con un enfoque de seguridad nacional (Ramírez, 2013, p. 21); pues este no fue reformado sino hasta febrero de 2017, cuando se promulgó la Ley de Movilidad Humana, que se tratará más adelante.¹³⁶ En ese sentido, pese a las reformas que establecía la Constitución, continuaron vigentes la Ley de Migración y Extranjería que databan de 1971, así como el Decreto Ejecutivo 3301, de 1992, que mantenía un procedimiento para la determinación de la condición de refugiado anacrónico y que no estaba acorde con sus principios (Coalición para las Migraciones y el Refugio, 2012, p. 90-91).

Por su parte, en esta primera etapa, si bien la SENAMI continuó con su política que favorecía preferentemente a los emigrantes ecuatorianos, su mayor problema consistía en posicionarse como la entidad encargada de la definición y ejecución de las políticas migratorias en el país. En la práctica, le fue difícil articularse y evitar la superposición de actividades con diversas instituciones que trataban el tema, tales como las que en su momento fueron el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración; el Ministerio del Interior y Policía; y el Ministerio de Relaciones Laborales.

En relación con las medidas tomadas en materia migratoria de esta primera etapa, cabe indicar que a mediados del 2008 el gobierno eliminó las visas de turismo,¹³⁷ alegando que esta medida concordaba con su política de libre movilidad. Esto dio paso a flujos migratorios no tradicionales provenientes de Cuba, Haití y migración extra-continental que tuvo una repercusión social, política y mediática que llevó a la revisión de la medida durante los años 2009 y 2010.¹³⁸ De igual manera, en junio del 2008, se eliminó el requisito del pasado judicial para los inmigrantes colombianos

¹³⁶ Ramírez (2017) menciona que la tardanza en la promulgación de una ley de movilidad humana no solo se debe a un tema de voluntad política, pues la promulgación de una ley depende de una serie de escenarios, actores, coyunturas, correlaciones de fuerzas, alianzas, entre otras variables. Lamentablemente, fue justamente la falta de una ley acorde con los postulados constitucionales lo que colaboraba para que la política migratoria estuviese sujeta al mismo vaivén que retrasó la promulgación de la ley.

¹³⁷ Ministerio de Relaciones Exteriores, Boletín de Prensa 398, 11 de junio de 2008.

¹³⁸ En diciembre de 2009 se empieza a exigir visa a los ciudadanos chinos y en septiembre de 2010 a los ciudadanos de Afganistán, Bangladesh, Eritrea, Etiopía y Kenia.

solo para volver a solicitarlo pocos meses después.¹³⁹

Entre marzo de 2009 y marzo de 2010 se implementó el Registro Ampliado, que consistía en brigadas móviles que se desplazaban a la frontera norte para determinar de manera expedita, y en base a la definición ampliada de la Declaración de Cartagena, la condición de refugio (ACNUR 1, 2010). Este registro permitió al Ecuador reconocer a 27.740 refugiados, cifra que no había tenido precedentes en América Latina (ACNUR 2, 2010). Sin embargo, esta acción no fue parte de una política de Estado a largo plazo, pues mediante Decreto Ejecutivo 1635, de marzo de 2009, y su posterior Acuerdo Ministerial 000003, de enero de 2011, se implementó un procedimiento de admisibilidad que restringía las posibilidades de obtención del refugio mediante aspectos cuestionables desde el punto de vista de los derechos humanos.¹⁴⁰ Esta medida fue duramente criticada en su momento por las organizaciones de sociedad civil y la Defensoría del Pueblo (DPE) (Coalición por las Migraciones y el Refugio, 2012, p. 91-92; Herrera Vinelli, S., 2011).

Posteriormente, en mayo de 2012, el Gobierno derogó el Decreto Ejecutivo 1635 y el Acuerdo Ministerial 000003, y expidió un nuevo reglamento para la aplicación del derecho al refugio, mediante Decreto Ejecutivo 1182. Sin embargo, este nuevo decreto fue también sujeto a críticas por parte de la sociedad civil. Se criticaba, entre otros hechos, que este instrumento establecía plazos para la presentación de la solicitud de refugio e, incluso, los recursos de impugnación, vulnerando la protección

139 En el 2004, bajo el gobierno de Lucio Gutiérrez se adoptó la iniciativa de pedir el pasado judicial a los colombianos que ingresaban al Ecuador alegando problemas de seguridad. El 1 de junio de 2008, bajo el gobierno de Correa se lo elimina, pero mediante Decreto Ejecutivo N°147, del 3 de diciembre de 2008 se vuelve a solicitar su presentación (Coalición para las Migraciones y el Refugio, s/f).

140 El artículo 3 del Decreto Ejecutivo 1635 establecía que la Dirección General de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores podía declarar la inadmisión de solicitudes de refugio manifiestamente infundadas y abusivas (Art. 3), y que dicha inadmisibilidad no era susceptible de impugnación (Art. 7).

internacional que se debe dar a los refugiados.¹⁴¹ Por esta razón, varios sectores de la sociedad civil plantearon acciones constitucionales en contra de esta medida, que incluso fueron aceptadas parcialmente por la Corte Constitucional (Vásquez, 2015).¹⁴²

De igual manera, pese a que la Constitución del 2008 eliminaba la criminalización de la condición migratoria irregular, no cesaron las detenciones y deportaciones. Sin embargo, en enero de 2011 el Gobierno planteó, como medida alternativa a la detención de extranjeros en centros penitenciarios, su reubicación en un albergue temporal en el Hotel Hernán, en el centro de Quito, donde permanecían de forma indefinida hasta su deportación. Esto generó varias críticas de la sociedad civil y la Defensoría del Pueblo que terminaron en el planteamiento de una acción constitucional en contra de esta medida; lo cual, en última instancia, llevó al cierre de este espacio. Pese a esto, se volvió a abrir un nuevo “albergue” en el Hotel Carrión, a comienzos de 2013, que se mantuvo abierto hasta marzo de 2017, cuando finalmente cerró, a raíz de la promulgación de la Ley de Movilidad Humana (Guerrero, 2017).

En la segunda etapa, que se dio entre 2013 y 2017, se considera que existió una mayor “degradación del tema” migratorio en la agenda del gobierno de Correa (Villarreal Villamar, 2017, p. 285), lo que se tradujo en una mayor fractura en la relación entre el Estado y la sociedad civil. Pese a los desencuentros entre el gobierno con diversos sectores de la sociedad, Correa fue electo para su tercer período presidencial con el 57,14 por ciento de aprobación, y su partido, Alianza País, ganó la representación de las dos terceras partes de la Asamblea Nacional. Esta afirmación democrática llevó a que el Gobierno se encerrara en su propia representación política y legislativa, lo que

¹⁴¹ Entre las demandas se encontraba el Decreto 1182 que establecía plazos para la presentación de la solicitud de refugio (15 días de la llegada al país) y para la presentación de recursos de impugnación (3 días para impugnar la resolución de inadmisión y 5 días para impugnar una resolución negativa dentro de la fase de elegibilidad), lo cual estaba en contra de la protección internacional que se les debe dar a los refugiados, así como vulneraba las garantías al debido proceso. Este Decreto tampoco incluía la definición ampliada de refugiado de la Declaración de Cartagena, pese a que el Ecuador había firmado este instrumento internacional y que había incluido esta definición en su legislación interna desde 1987, vulnerando así principios constitucionales de no regresividad y progresividad de los derechos (Art. 12 de la Constitución). También el Decreto 1182 vulneraba los principios de no devolución, una vez que permitía la deportación de refugiados o solicitantes de refugio “que sean considerados un peligro para la seguridad del país o el orden público” y también para personas que tienen recursos administrativos de refugio pendientes. Finalmente, también se denunció, que a diferencia de los preceptos constitucionales (Art. 41 y 133 de la Constitución), el derecho a solicitar refugio, así como las limitaciones a este, no se encontraban regulados por Ley sino por Decreto (Vásquez, 2015).

¹⁴² La Corte Constitucional solo se acogió a ampliar los plazos para la presentación de la solicitud de refugio y recursos de impugnación (Vásquez, 2015).

debilitó aún más sus nexos con la sociedad civil y otros actores políticos y sociales (Jarrín y Auz, s/f).

Una de las acciones que caracterizaron esta segunda etapa fue la disolución de la SENAMI y el traspaso de sus competencias, recursos y delegaciones al Ministerio de Relaciones Exteriores, con lo que se creó un Viceministerio de Movilidad Humana. Si bien para algunos la absorción de la SENAMI por Cancillería mejoró los problemas presupuestarios que existían en esta primera institución,¹⁴³ una gran parte de los actores de sociedad civil consideró que el cambio fue negativo, pues supuso que el tema migratorio perdiera prioridad y fuerza reivindicativa, lo que en última instancia llevó a la retracción de “la defensa y promoción de los derechos de los migrantes y el fomento de vínculos identitarios y culturales con Ecuador” (Villarreal Villamar, 2017, p. 286).

Otra de las medidas que afectó la relación del Gobierno con las organizaciones de la sociedad civil en general, no solo con aquellas que trabajaban el tema migratorio, fue la promulgación del Decreto Ejecutivo N°16, que impuso una serie de regulaciones y restricciones a estas organizaciones y, que en última instancia, llevó al cierre de algunas, así como la denegación de la personería jurídica a otras (Jarrín y Auz, s/f).¹⁴⁴ Si bien no se cerraron organizaciones que trabajaban con el tema migratorio, varias de estas mencionaron que, en esta etapa, existía un ambiente de censura y persecución, que no permitía que pudieran expresarse libremente y realizar un mejor seguimiento de las políticas estatales en el tema.

Por otra parte, también existieron varios desencuentros entre el Estado y la sociedad civil por la Ley de Movilidad Humana. Luego de la Constitución de 2008, la SENAMI y la sociedad civil trabajaron para crear un primer proyecto de ley; sin embargo, luego de la imposición del pasado judicial a los colombianos, y las restricciones que se impusieron con el Decreto 1635, la sociedad civil se retiró, y la SENAMI continuó el proceso sin la participación de este sector. Por otra parte, luego de que desapareciera la SENAMI, y sus competencias fueran asumidas por el Viceministerio de Movilidad Humana, se

¹⁴³ Se menciona que el traspaso de las competencias de la SENAMI a la Cancillería podría mejorar la estructura, los recursos y la capacidad de negociación a nivel internacional dedicados a los ecuatorianos en el exterior. Por ejemplo, las casas ecuatorianas, que establecían un sistema de atención para los migrantes ecuatorianos, podrían extenderse a los consulados y embajadas del país.

¹⁴⁴ Entre los casos emblemáticos se encuentra el cierre de organizaciones como Pachamama en 2014 y la Unión Nacional de Educadores en 2016. También se intentó cerrar sin éxito a Fundamedios en 2015 y Acción Ecológica en 2016 (Jarrín y Auz, s/f).

continuó trabajando para la presentación de un proyecto. Pero aun cuando en esta etapa se realizaron varios talleres de socialización con la sociedad civil en diversas provincias del país, el proyecto de Ley de Movilidad Humana que se entregó a la Asamblea terminó incorporando varios elementos enfocados en la seguridad nacional, que fueron criticados por este sector,¹⁴⁵ pues no atendía a las demandas ciudadanas (véase Ramírez, 2017; Coalición por las Migraciones y el Refugio, 2015, p. 4-5).

Así mismo, una vez que el proceso pasó a la Asamblea Nacional, también hubo dinámicas complejas que llevaron a que varias organizaciones de la sociedad civil no estuvieran contentas con el producto final de la Ley de Movilidad Humana. De hecho, dentro de la Asamblea se realizó otro proceso de socialización con las entidades públicas, organizaciones de sociedad civil y organismos internacionales para que presentaran sus observaciones, tanto a nivel central, en las diferentes provincias del país, como en el exterior.¹⁴⁶ No obstante, dada la diversidad de enfoques incorporados, y ciertos ajustes de último momento, algunos de los cuales fueron realizados por funcionarios y entidades con una visión de control focalizada en la seguridad nacional, la Ley de Movilidad Humana resultó en un producto que, de conformidad con varios sectores de la sociedad civil, no coincide con el mandato constitucional, los instrumentos internacionales de derechos humanos y los aportes realizados durante el proceso de su construcción. Algunas organizaciones de la sociedad civil incluso mencionaban que la nueva ley “mantiene el enfoque selectivo y sancionador de la migración que regía en la legislación anterior” (Coalición por las Migraciones y el Refugio, 2017). Esto, en última instancia, hizo que a fines de 2017 la clínica Jurídica de la Universidad San Francisco de Quito (USFQ), conjuntamente con la Misión Scalabriniana y el Servicio Jesuita, presentaran una demanda de inconstitucionalidad por 18 artículos de la Ley de Movilidad Humana,¹⁴⁷ que en la actualidad están pendientes de resolución ante la Corte Constitucional.

Otras acciones del Estado ecuatoriano que han generado desencuentros con la

¹⁴⁵ La Coalición por las Migraciones y el Refugio realizó un análisis de este proyecto en octubre de 2015, el cual se encuentra disponible en: <https://movilidadhumana.files.wordpress.com/2015/11/analisis-proyecto-de-ley-de-movilidad-humana-cmr.pdf>, visitado el 6 de enero de 2019.

¹⁴⁶ Se menciona que se realizaron nueve eventos de socialización en diversas provincias a nivel nacional con un total de 832 participantes, y en el exterior se realizaron 39 eventos en los que participaron más de 1000 personas (Asamblea Nacional, 2016, citado por Ramírez, 2017, p. 24).

¹⁴⁷ La demanda de inconstitucionalidad presentada puede ser consultada en el siguiente enlace: <http://www.misionscalabriniana.org.ec/sitio/wp-content/uploads/2017/12/Demanda-de-Inconstitucionalidad-a-la-Ley-de-Movilidad-Humana-presentada-a-la-Corte-Constitucional.pdf>

sociedad civil en los últimos años ha sido el cuestionable tratamiento que se ha dado a los extranjeros de ciertas nacionalidades. A mediados del 2016, por ejemplo, el Estado ecuatoriano procedió a la detención irregular y la posterior expulsión de varios ciudadanos cubanos, que habían acampado en un parque de la ciudad de Quito para solicitar a la embajada mexicana un corredor humanitario que les permitiera continuar su viaje hacia Estados Unidos y poder acogerse a la Ley de Ajuste Cubano.¹⁴⁸ La policía detuvo arbitrariamente a 151 personas de nacionalidad cubana, de las cuales 121 fueron expulsadas del país en aviones militares con destino a la Habana, sin las consideraciones al debido proceso.¹⁴⁹ Este hecho fue duramente criticado por algunas organizaciones de la sociedad civil, la Defensoría del Pueblo¹⁵⁰ e incluso por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2016).

Pese al cambio de Gobierno, la política migratoria continúa siendo errática y no ha desparecido el enfoque puesto en la seguridad nacional. En agosto del 2018, por ejemplo, el Gobierno entrante del presidente Lenín Moreno, declaró emergencia en las provincias de Carchi, Pichincha y el Oro para responder a las necesidades humanitarias que se habían dado, a raíz del vertiginoso crecimiento de los ingresos de la población venezolana en Ecuador. Además, el Gobierno, conjuntamente con la cooperación internacional, proporcionaron medios de transporte hacia el sur del Ecuador para aquellos venezolanos que deseaban continuar su viaje hacia Perú (ACNUR b, 2018). Sin embargo, al poco tiempo de sucedido esto, las autoridades anunciaron la exigencia de pasaporte a los venezolanos, lo que dificultaba en gran medida su ingreso al país. Pese a que esta medida fue retirada por una jueza, el Gobierno ecuatoriano comenzó a solicitar un certificado de validez de las cédulas de identidad venezolanas (HRW, 2018).

Más aún, luego del incidente en el que un venezolano asesinó a una mujer en Ibarra y de que algunos sectores de la población, basándose en este hecho aislado, desalojaran

¹⁴⁸ La Ley de Ajuste Cubano establecida en 1966 en Estados Unidos otorga la potestad al Fiscal General de esa Nación para que discrecionalmente pueda otorgar residencia permanente a los cubanos que entren en territorio estadounidense. Este trato preferencial no se otorga a ninguna otra nacionalidad. http://www.granma.cu/file/pdf/2016/11/02/G_2016110205.pdf

¹⁴⁹ En especial no se permitió que los deportados pudieran apelar las decisiones judiciales de sus casos, y que se resolviera con anterioridad la solicitud de *habeas corpus* que se presentó a favor de los detenidos.

¹⁵⁰ Pronunciamiento DPE sobre la expulsión de las personas cubanas puede ser consultado en el siguiente enlace: <http://www.dpe.gob.ec/pronunciamiento-la-defensoria-del-pueblo-ante-la-situacion-las-personas-cubanas-ecuador/>

violentamente a los venezolanos de hoteles y alojamientos exigiéndoles que abandonaran la ciudad, el Gobierno de Moreno anunció a finales de enero de 2019 que exigiría a estos extranjeros la presentación del pasado judicial. Esta nueva medida ha llevado a una acumulación considerable de extranjeros en el lado colombiano, que podrían ascender a unas 1000 personas.¹⁵¹ Esto llevó a que la Defensoría del Pueblo y algunas organizaciones de la sociedad civil presentaran una demanda de inconstitucionalidad en contra de dicha medida, la cual fue admitida a trámite por la Corte Constitucional el 27 de marzo de 2019.¹⁵²

Además de estas fricciones que se han dado entre el Gobierno y la sociedad civil por el establecimiento de normas y políticas que van en contra de los mandatos constitucionales, la compleja relación entre el Estado y el tercer sector que se ha dado en los últimos años terminó por debilitar a esta última. Varios autores han mencionado que, durante el Gobierno de Correa, el Estado intentó recuperar los espacios de atención social que había cedido a las organizaciones de la sociedad civil, haciendo que varias iniciativas que estaban en manos de las organizaciones sociales y las ONGs perdieran peso, y pasaran a ser implementados por el Gobierno. Pese a que el Estado tenía varias limitaciones para implementar estas iniciativas sociales, existió de hecho una disputa por los nichos de acción que debilitó a las organizaciones. Además, el retorno del Estado durante estos últimos años implicó una mayor regulación y control de las sociedades civiles, que favoreció la subordinación de las mismas a los intereses del Gobierno y finalmente, su desplazamiento (Herrera y Zanafria, 2018, p. 25-32).

Fue una década de desgaste, de pérdida de financiamiento, de quedarse en una cuestión asistencial, pues no había cómo hacer más [...] En la actualidad hay un escenario de mayor tranquilidad para actuar, porque no se está pensando en que mañana van a cerrar la ONG o que van a intervenir a la universidad, pero el tejido social, en su capacidad de organización y pronunciamiento político y acción política, quedó muy disminuido, muy

¹⁵¹ “En el puente de Rumichaca se reforzó el control migratorio”, (19 de febrero de 2019). El Comercio. Disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/rumichaca-migracion-venezuela-certificado-judicial.html>, visitado el 22 de febrero de 2019.

¹⁵² Entre las organizaciones de la sociedad civil que presentaron la demanda de inconstitucionalidad se encuentran el Centro de derechos Humanos de la Universidad Católica del Ecuador, la Misión Scalabriniana, la Pastoral Social Cáritas, el Servicio Jesuita a Refugiados, Diálogo Diverso, Fundación INREDH, entre otros. La admisión a trámite de la demanda, así como información del proceso, puede encontrarse en: <https://www.eluniverso.com/noticias/2019/03/28/nota/7257533/corte-constitucional-suspende-solicitud-pasaporte-pasado-judicial>

golpeado y eso tarda años en recuperarse.¹⁵³

Sin embargo, pese a que la pugna entre Estado y sociedad civil ha sido menos visible en el Gobierno de Lenín Moreno, la falta de financiamiento, el retraso en los pagos a varias ONGs que trabajan con el tema migratorio, así como la desinstitucionalización de los programas sociales que se establecieron en el gobierno anterior, han tenido un efecto directo en la subsistencia y continuidad de las organizaciones que aún continúan operando, hecho que conlleva una regresión aún mayor de los derechos conquistados.

En realidad, no veo la diferencia sustancial [entre el gobierno de Correa y el de Moreno], lo que he visto es que las cosas se han complejizado y están aún más lentas. En este gobierno no hay articulación, no se articula para el trabajo. El gobierno no presta atención a estos temas [...] y no solo en el tema de la trata, sino de atención a grupos prioritarios y niños, niñas y adolescentes.¹⁵⁴

Con todo, estos desencuentros de la sociedad civil y el Estado no pueden explicar por sí solos la desarticulación, desmovilización e incluso el cierre de algunas ONGs, movimientos y agrupaciones que trabajan en el tema migratorio. Varios acontecimientos internacionales produjeron una reducción y cambio de prioridad en la cooperación internacional. Entre estos podemos citar a la crisis financiera que afectó los países del norte global en 2008 y sus consecuentes políticas de austeridad, lo que los llevó a reducir los recursos de ayuda externa y a concentrarse en las regiones y países más necesitados, así como en la crisis de refugiados en Europa (García, 2015). En este sentido, la calificación de Ecuador como un país de renta media y el aumento del número de refugiados en otras latitudes del planeta hizo que Ecuador, y la región latinoamericana, no fueran una prioridad para la cooperación internacional (Herrera y Zanafria, 2018, p.25-26, 85-86). Aunado a esto se encuentra el desdén del presidente Trump por el multilateralismo y la consecuente reducción de la cooperación internacional de Estados Unidos, especialmente en temas de derechos humanos y migraciones. Por último, la firma del Acuerdo de Paz en Colombia ha dado la falsa impresión de que no es necesario invertir el mismo número de recursos en la región. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que el proceso de paz es bastante frágil, que su implementación no ha generado cambios positivos en algunos

153 Entrevista G. Chávez, Docente del Programa Andino de Derechos Humanos de la Universidad Andina Simón Bolívar (UASB), comunicación personal, 20 de septiembre de 2018.

154 Entrevista a D. Rueda, especialista en temas migratorios y trata de personas, comunicación telefónica, 26 de abril de 2019.

territorios y que continúan los desplazados internos y refugiados (NRC, 2018). Por ello, los recursos de la cooperación comienzan a ser más limitados y puntuales, lo que ha dificultado en gran medida las posibilidades de sostenimiento económico para las organizaciones de la sociedad civil en el Ecuador.

Hay que remarcar un tema crítico que se da en este período de dos a tres años. Primero, la cooperación internacional empieza a cerrar fuentes de financiamiento por dos creencias erróneas: Colombia está en paz y los flujos migratorios están siendo más seguros. En relación al primero, con el proceso de Acuerdo de Paz con las FARC y el proceso de diálogo con las ELN, se dio la impresión de que había un proceso de pacificación, y es mentira. Nosotros mismos observamos que nos alegraba la firma de la paz, pero nos preocupaba su implementación, y claro, dos años después tienes todas las razones para poder decir que no nos equivocamos, pues el proceso de conflictividad en Colombia se ha agudizado. El otro tema que también aportó a este proceso es que la cooperación internacional pensó que, terminado el conflicto, se terminaban las crisis migratorias inseguras en América Latina. [...]. No se leyó que América Latina es un polvorín abierto, no se leyó lo que estaba pasando en Venezuela en ese entonces, no se entendieron fenómenos como los de Nicaragua, como los del sur de México, como los de Guatemala, el éxodo migrante de Centroamérica y los procesos políticos de desplazamiento que han existido silenciosamente en Chile y Argentina, principalmente por el conflicto con la zona Mapuche [...] Esos dos elementos políticos se entremezclaron y generaron un vacío de cooperación. A parte, los estados, como el ecuatoriano, se han desentendido de los aportes económicos para sostener programas y políticas públicas de largo plazo.¹⁵⁵

La crisis de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en los temas migratorios ha llevado a la reconfiguración de las mismas y su accionar en los últimos años. Varias organizaciones cerraron sus puertas, o salieron debilitadas, aunque otras se fortalecieron y buscaron otros espacios y fuentes de financiamiento. A continuación, vamos a realizar un recuento de una muestra de organizaciones de la sociedad civil que trabajan o han trabajado en el tema migratorio, para observar de qué manera estos acontecimientos han impactado en cada una de ellas.

¹⁵⁵ Entrevista a Guillermo Rovayo, especialista en temas migratorios, comunicación personal, 3 de octubre de 2018.

2. Vinculación de las organizaciones de la sociedad civil con el fenómeno de las migraciones

Ecuador, al ser un país de origen, tránsito y destino de la migración, y un lugar en el cual convergen una diversidad de flujos migratorios, ha dado paso al trabajo de una variedad y multiplicidad de ONGs, centros de estudios, asociaciones de migrantes y organizaciones de pastoral migratoria especializadas en el tema. Por esta razón, fue necesario construir una tipología de estas organizaciones que permita identificarlas por modalidades comunes, de conformidad con los fines que persiguen y los roles sociales que cumplen a través de sus actividades.

Para distribuir la muestra de asociaciones vinculadas a la cuestión migratoria de este estudio, se tomó como base la tipología para entidades de la sociedad civil elaborada por Gerardo De Cárdenas Falcón (De Cárdenas Falcón, 2011, p. 167-170); sin embargo, también se consideraron las particularidades del país en el tema. En este sentido, se ha dividido a las organizaciones de sociedad civil en organizaciones de base, organizaciones no gubernamentales y organizaciones de intermediación; pero dentro de esta categorización, se ha considerado también una división de las entidades, de conformidad con el tipo de flujos migratorios que atienden, entre ellos los refugiados, los flujos migratorios mixtos y las víctimas de trata de personas.

Por su parte, pese a que los centros de estudios conforman una categoría exclusiva, que por sus objetivos y composición particulares no pueden suscribirse a la tipología de las organizaciones de sociedad civil, esas instituciones han sido consideradas para esta investigación debido a su rol en el conocimiento de la realidad migratoria y su vinculación con la sociedad civil, acciones que contribuyen en el proceso de incidencia política.

2.1. Organizaciones de base

De conformidad con De Cárdenas, las organizaciones de base priman generalmente los lazos de solidaridad e interés colectivo. Estas entidades se conforman para atender necesidades insatisfechas o reclamos de justicia postergados. Su estructura es muy variada y depende de los fines que persiguen, que pueden ir desde temas sociales y culturales hasta los económicos, políticos y técnicos. Además, estas organizaciones de base pueden estar presentes en distintos ámbitos geográficos, que van desde el vecinal hasta el provincial o regional (De Cárdenas 2011, 167-8). Para realizar una mejor caracterización de estas organizaciones se las ha dividido según los flujos migratorios que representan, tales como los emigrantes retornados y refugiados.

2.1.1. Corporación Ecuatoriana de Movilidad Humana

La Corporación Ecuatoriana de Movilidad Humana (COREMH) se creó de hecho el 19 de agosto del 2018 a partir de la necesidad de contar con una vocería nacional de los colectivos de migrantes retornados ante las autoridades públicas, en especial el Viceministerio de Movilidad Humana. Esta organización, fue creada a partir de una votación democrática de sus representantes y reúne aproximadamente 200 organizaciones de hecho y de derecho en el país. El 18 de abril del 2019 Cancillería aprobó el estatuto constitutivo de COREMH.¹⁵⁶

En ese contexto, y reconociendo la necesidad de articular acciones con el Gobierno Central, en la actualidad COREMH trabaja en las diferentes mesas interinstitucionales de la Mesa Nacional de Movilidad Humana,¹⁵⁷ cuyo objetivo es establecer, supervisar, coordinar y evaluar la implementación de las políticas públicas de las personas migrantes. Pese a su reciente constitución, se encuentran discutiendo con el Gobierno: temas de inclusión social, económica, laboral y financiera; temas para la investigación y cuantificación de los flujos de migrantes; temas de comunicación del fenómeno migratorio; la integración y atención a la comunidad migrante; en especial, temas de educación, salud y seguridad social, y el derecho al retorno.

2.1.2. Asociación de Migrantes Profesionales en Retorno Productivo Quitus Generación

La Asociación de Migrantes Profesionales en Retorno Productivo Quitus Generación (ASO QUITUS), tiene como objetivo proveer de información y orientación a los emigrantes ecuatorianos con el fin de proporcionales mayores herramientas para

¹⁵⁶ La información sobre COREMH fue obtenida a partir de la entrevista a Blanca Ortiz, Presidenta de COREMH, el 18 de enero de 2019. Véase también El Telégrafo (2019). “Cancillería reconoce a organización de migrantes retornados”. Disponible en: <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/ecuador/1/cancilleria-migrantes-retornados>, acceso: 3 de septiembre de 2019.

¹⁵⁷ Las Mesas de Movilidad Humana son espacios de articulación de las instituciones que tienen como objetivo la generación de diálogo, intercambio de experiencias, cooperación interinstitucional y participación ciudadana, para el diseño de la política pública en favor de la población en situación de movilidad humana. Existe la Mesa Nacional de Movilidad Humana, que fue creada por reglamento a partir de la iniciativa del Viceministerio de Movilidad Humana. Este espacio está conformado por los Ministerios y otras instituciones públicas con competencia en el tema, así como los representantes de la sociedad civil que se encuentran acreditados ante el Viceministerio de Movilidad Humana. También existen otras mesas a nivel local, que son colectivos de hecho, como la Mesa de Movilidad Humana de Imbabura y la Mesa de Movilidad Humana de la Región Costa. En estas mesas existe una menor formalidad, pues el objetivo está enfocado en la cooperación interinstitucional y la incidencia política.

tomar la decisión de regresar al país y, en caso de hacerlo, facilitar su reinserción en el Ecuador. Esta asociación está legalmente constituida en Ecuador desde marzo de 2014 pero, en la práctica, viene trabajando a favor de los migrantes retornados desde enero de 2013.¹⁵⁸

Con relación a las políticas públicas que se han implementado a favor de los emigrantes, ASO QUITUS considera que, si bien se ha realizado toda una campaña para el retorno de los migrantes ecuatorianos, luego de la crisis en Europa, no existieron las garantías para dicho retorno. Más aún, observan que la mayor parte de los retornados regresaron por sus propios medios, pues los planes de retorno del Gobierno ecuatoriano, impulsados a través de la ex SENAMI y del Gobierno español, tuvieron una serie de falencias que impidieron que buena parte de los ecuatorianos pudieran acceder a los mismos. A este respecto, ASO QUITUS indicó que el Gobierno ecuatoriano no proporcionó información adecuada a los migrantes que deseaban retornar al país sobre el plan de retorno y sus beneficios a través de los medios de comunicación. Además, la transición de las competencias de la SENAMI al MREMH dificultó y retrasó aún más los trámites para el retorno. Por otro lado, la asociación sostiene que el plan de retorno español, que ofrecía la posibilidad del pago anticipado y acumulado del paro a los extranjeros para retornar a su país, era una salida fácil frente a los complejos problemas de la población migrante en España, pues siempre existió una imagen negativa del migrante en el discurso de los medios de comunicación y a nivel político en ese país.

ASO QUITUS reconoce una serie de falencias a nivel normativo e institucional que no han permitido la reintegración efectiva de los retornados en el Ecuador. La Asociación, por ejemplo, reconoce que no hubo un acceso real a créditos bancarios, orientación para legalizar la documentación y la de sus hijos ni procesos de ayuda para su inserción laboral ni su reintegración social. Incluso, en la actualidad, estas dificultades siguen siendo problemas que enfrentan los retornados. En este sentido, la Asociación considera que habría sido indispensable informar a los migrantes ecuatorianos en el exterior sobre las condiciones económicas y sociales del país, pues hubiera permitido al migrante realizar una mayor reflexión sobre el retorno, así como mejorar el proceso de integración en el Ecuador.

Por otra parte, en el año 2014 y 2015 la Asociación trabajó con el Municipio de Quito,

¹⁵⁸ La información sobre ASO QUITUS fue obtenida a partir de la entrevista de K. Guerra, Socia Fundadora y Comunicadora de ASO QUITUS, comunicación personal, 21 de octubre de 2014 y 26 de octubre de 2018.

para que se cumpliera con la Ordenanza Municipal N° 0271 sobre movilidad humana,¹⁵⁹ que preveía la creación de la Casa de la Movilidad Humana, el Observatorio de las Migraciones e, incluso, establecía un fondo económico de apoyo a los migrantes. En ese momento consideraban que su trabajo debía concentrarse a nivel local, pues reconocían que las políticas y planes nacionales se encontraban alejados de su realidad. Sin embargo, muchas de las acciones previstas no se cumplieron, y pese a que se creó la Casa de la Movilidad,¹⁶⁰ que se encuentra dentro de la Secretaría de Inclusión Social del Municipio, esta entidad no pudo dar respuestas a sus necesidades.

2.1.3. Coordinadora Nacional del Migrante

La Coordinadora Nacional del Migrante fue creada de hecho en el 2011. Sus principales objetivos son: la inserción laboral de los retornados y su acceso al sistema financiero; lograr el emprendimiento de este grupo en pequeños y medianos negocios; conseguir una nivelación educativa adecuada de los hijos de los retornados; realizar una orientación a los nuevos retornados para evitar la desinformación y lograr la coordinación en procesos de incidencia para que se tome en cuenta sus demandas en la normativa y las políticas públicas locales y nacionales.¹⁶¹

Al respecto, la Coordinadora logró establecer conexiones a nivel nacional y está trabajando con otros grupos de retornados en Azuay, Guayas, Santo Domingo de los Tsáchilas, Imbabura, Tungurahua y Pichincha. Esta organización ha tratado también en varias ocasiones que se les reconozca personería jurídica, pero no ha obtenido ninguna respuesta, por lo que han comenzado procesos de legalización a nivel local.

Respecto al posicionamiento político del tema migratorio, la Coordinadora considera que los procesos de asociación entre diferentes organizaciones de la sociedad civil

¹⁵⁹ Ordenanza Metropolitana N°0271, mediante la cual se incluye un capítulo luego del capítulo no numerado “De la protección especial de los derechos de los niños y adolescentes en situación de riesgo” en las calles del Distrito Metropolitano de Quito del título II del libro primero del Código Municipal, que regula la promoción, protección y garantía de los derechos de las personas que viven en situación de movilidad humana en el Distrito Metropolitano de Quito. RO 531 del 18 de febrero del 2009.

¹⁶⁰ La Casa de la Movilidad Humana es una instancia municipal creada con el fin de impulsar y fortalecer sistemas de apoyo social, económico y productivo, estableciendo programas de acción para las personas migrantes y sus familias en el Distrito Metropolitano de Quito. Ordenanza 0271 del Consejo Metropolitano de Quito, de 29 de septiembre de 2008.

¹⁶¹ La información sobre la Coordinadora fue obtenida a partir de la entrevista de C. Lamar, Director Ejecutivo Nacional de la Coordinadora Nacional del Migrante, comunicación personal, 15 de octubre de 2014.

les han traído algunos frutos, entre ellos su visibilización en la nueva Constitución y en algunas leyes de menor jerarquía. Sin embargo, reconocen que, pese a la serie de talleres, foros y encuentros a los que han asistido para coordinar sus actividades con otras agrupaciones de la misma naturaleza y el Estado, no han logrado superar la brecha que existe entre lo formalmente establecido por la legislación y el acceso efectivo a sus derechos.

2.1.4. Asociación Rumiñahui Hispano-Ecuatoriana

La Asociación Rumiñahui Hispano-Ecuatoriana, creada en abril de 1997,¹⁶² es una organización que reivindica los derechos de las personas migrantes, en especial los de la comunidad ecuatoriana en España, y trabaja para facilitar su integración y mejorar su calidad de vida y la de sus familias. En la actualidad la Asociación cuenta con oficinas en las ciudades españolas de Madrid, Murcia, Ferrol, Valencia y con delegados en Ecuador (Asociación Rumiñahui 1, s/f).

La asociación trabaja para crear un espacio de encuentro para los migrantes que les permita promover el análisis, la reflexión y la propuesta respecto al fenómeno migratorio para actuar como interlocutores entre los inmigrantes y los órganos de gobierno; fomentar los procesos de integración, información, sensibilización y acercamiento de la población inmigrante a las comunidades de destino; diseñar y ejecutar proyectos de desarrollo y acción social en beneficio de los sectores más vulnerables; y proporcionar información, asesoramiento técnico y seguimiento, para la puesta en marcha de proyectos destinados a los migrantes y sus familias (Asociación Rumiñahui 1, s/f).

Entre los servicios que ofrece la Asociación destacan la orientación e información, asesoría legal en materia de extranjería y talleres para coadyuvar en los procesos de integración en la sociedad de destino, dirigidos a migrantes, refugiados, personas en necesidad de protección internacional o en situación de vulnerabilidad. La Asociación también realiza actividades de prevención de violencia de género en mujeres extranjeras, incluyendo talleres en materia de igualdad de oportunidades y derechos de las mujeres, grupos de empoderamiento, entre otros (Asociación Rumiñahui 2, s/f).

La Asociación también está desarrollando un proyecto para la incorporación y promoción en el mercado laboral de inmigrantes ecuatorianos en España que presentan

¹⁶² De conformidad con la Asociación, fue inscrita en junio de 1997 en el Registro de Asociaciones del Ministerio del Interior de España, grupo 1, sección 1, número nacional 162414.

un alto grado de vulnerabilidad social, para lo cual: apoya a las personas que necesiten desarrollar competencias laborales para el acceso y mantenimiento de un puesto de trabajo; gestiona ofertas de empleo adecuando el perfil de las candidaturas a los requerimientos solicitados; proporciona formación para el empleo específico que las personas van a aplicar. Con estas acciones, la asociación incrementa sus posibilidades en el proceso de selección laboral y fortalece el trabajo en red de los diferentes agentes vinculados con el proceso de inserción laboral (Asociación Rumiñahui 2, s/f).

2.1.5. Promotoras Comunitarias Refugiadas en Quito

Con relación a la población refugiada cabe indicar que entre los años 2012 y 2015 el grupo de Promotoras Comunitarias Refugiadas en Quito entregaba información y orientación sobre el acceso a derechos a las personas en necesidad de protección internacional recién llegadas al Ecuador, identificando en el proceso casos especialmente vulnerables. En ese sentido, las Promotoras recibieron capacitación por parte de ACNUR y, si bien su trabajo era voluntario, contaban con un estipendio que les proporcionaba este organismo internacional para reembolsarles los gastos de movilización y comunicación (ACNUR, s/f).¹⁶³

Durante el tiempo en que operaron, las Promotoras identificaron a más de 20 familias vulnerables y entregaron información a cerca de 500 personas en diversos barrios de Quito. La orientación de las Promotoras iba encaminada principalmente hacia los trámites necesarios para obtener la visa de refugio y, en su momento, también la visa Mercosur, porque pese a su elevado costo,¹⁶⁴ constituía una alternativa frente a la política más restrictiva con relación al tema de refugio en Ecuador. De igual manera, las Promotoras informaban sobre los trámites para ingresar al sistema financiero, los documentos necesarios para el ingreso de los niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo, los trámites para la afiliación al seguro social, e incluso recibían las quejas sobre discriminación. Como se mencionó anteriormente, este grupo dejó de operar en el 2015, pues algunas de sus integrantes fueron reasentadas y ACNUR en la actualidad trabaja con organizaciones de base comunitarias, a través de agencias socias como la Organización Judía Global (HIAS, por sus siglas en inglés) y la

¹⁶³ La información sobre las Promotoras fue obtenida a partir de la entrevista a S. Romero, Miembro de las Mujeres Promotoras Refugiadas, comunicación personal, 21 de octubre de 2014.

¹⁶⁴ En la actualidad el costo de la solicitud de la visa es de \$ 50 USD y una vez aprobada se deben cancelar \$ 200 USD (Ministerio de Relaciones Exteriores, s/f).

Fundación de las Américas (FUDELA).¹⁶⁵

2.1.6. Asociación Civil Venezuela en Ecuador

La Asociación Civil Venezuela en Ecuador ha trabajado en el Ecuador desde el año 2014,¹⁶⁶ pero obtuvo su personería jurídica en 2017.¹⁶⁷ Esta organización tiene como objetivos proponer y ejecutar programas y servicios direccionalados a la inclusión económica y social de los grupos en situación de vulnerabilidad, con especial énfasis en las personas venezolanas en Ecuador. Sus objetivos principales son los siguientes: facilitar información a los nuevos migrantes respecto a las normativas y requisitos que deben cumplir para encontrarse dentro del territorio ecuatoriano de forma regular; efectuar charlas y acciones para prevenir la violación de derechos y garantizar la protección especial de la población que se encuentra en situación de vulnerabilidad; orientar y referir personas vulnerables en situación de movilidad a albergues; promover y asesorar propuestas de emprendimientos y negocios de personas venezolanas y estimular, fomentar y apoyar las actividades culturales, educativas, artísticas, deportivas y demás de los ciudadanos venezolanos. Otras actividades de asesoría, ayuda psicológica, legal e incluso médica, denominadas “Cadena de favores”, consiste en la ayuda *ad honorem* de distintos profesionales y otros voluntarios, que mantienen vínculos con la asociación y brindan servicios a las personas que necesitan atención y no tienen los recursos necesarios para obtenerlos.

2.1.7. Fundación de Venezolanos en el Exterior

La Fundación de Venezolanos en el Exterior (FUNVEX) inició sus actividades en 2015 y en 2018 se conformó jurídicamente.¹⁶⁸ Los objetivos de esta organización son la defensa y protección de los derechos de los migrantes venezolanos en Ecuador, pero también atiende a personas de diversas nacionalidades en situación de

¹⁶⁵ FUDELA es una organización privada que trabaja con iniciativas de inclusión y prevención, entre ellas, de las personas en situación de movilidad, a través de metodologías que incorporan el deporte como herramienta de formación (FUDELA, s/f).

¹⁶⁶ La información sobre la Asociación Civil Venezuela en Ecuador fue obtenida a partir de la entrevista a Daniel Regalado, Presidente de la Asociación, comunicación telefónica, 4 de septiembre de 2019.

¹⁶⁷ A través de la Resolución N°000050, del MIES.

¹⁶⁸ Mediante Acuerdo Ministerial del MIES N°0059.

vulnerabilidad.¹⁶⁹

Entre las actividades que han llevado a cabo se destacan: el acompañamiento a las instituciones encargadas de los procesos de repatriación de ciudadanos venezolanos que han fallecido en el Ecuador; la atención a personas que han sido víctimas de trata o violencia intrafamiliar y la búsqueda de venezolanos desaparecidos en el país. Además, la Fundación también realiza actividades para facilitar los procesos de regularización de los ciudadanos venezolanos en el Ecuador y acciones de incidencia, incluyendo denuncias públicas de maltratos físicos y verbales contra la población venezolana y manifestaciones para que se respeten los derechos de los trabajadores migrantes.¹⁷⁰

2.2. Organizaciones no gubernamentales

Las Organizaciones no gubernamentales (ONGs) constituyen asociaciones sin fines de lucro cuyo propósito es “generar servicios o bienes que la población o parte de ella requiere” (De Cárdenas Falcón, 2011: 169). Sus actividades se concentran en la sensibilización, capacitación, transferencia tecnológica, atención psicosocial y jurídica. Además, buena parte de estas organizaciones se dedican a realizar procesos de incidencia ante el Estado para que se reconozcan los derechos económicos, políticos y sociales de los migrantes, retornados, refugiados, víctimas de trata y sus familiares, entre otros.

Si bien las ONGs en el país trabajan con todo tipo de personas migrantes (refugiados, personas en necesidad de protección internacional, niños, niñas y adolescentes (NNA), mujeres migrantes, personas sujetas a la trata de personas, etc.), varias de estas se han especializado de conformidad con los flujos migratorios que existen. A este respecto, es necesario tomar en consideración que Ecuador es el país con mayor número de refugiados en América Latina. Hasta septiembre de 2013 había reconocido a 54.865 personas refugiadas, el 98 por ciento de las cuales eran personas que huían del conflicto armado colombiano, y un 23 correspondían a NNA en esa condición. Pese a la firma del Acuerdo de Paz en Colombia, en noviembre de 2016, se ha observado

¹⁶⁹ La información sobre FUNVEX fue obtenida a partir de la entrevista a Eduardo Febres Cordero, Presidente de FUNVEX, comunicación telefónica, 27 de agosto del 2019. También véase FUNVEX. Disponible en: <http://www.funvex.org.ec/>, acceso 27 de agosto de 2019.

¹⁷⁰ Ecuador en Vivo. “Fundación de Venezolanos en el Exterior cataloga de Xenófobas las Declaraciones de Moreno”. Disponible en: <http://www.ecuadorenvivo.com/sociedad/190-sociedad/90218-4-muertos-y-82-heridos-es-el saldo-de-la-xenofobia-en-ibarra-tras-asesinato-de-diana.html#.XW7i8n9umM8>, acceso el 3 de septiembre de 2019.

que aún existen muchas personas que continúan huyendo de su país por el clima de inseguridad (ACNUR, 2017).¹⁷¹ Por esta razón, y debido a la vulnerabilidad de esta población, un buen número de organizaciones que trabajan en temas de movilidad humana en el Ecuador han atendido y continúan atendiendo a este flujo migratorio.

Con todo, cabe indicar que, debido al aumento de inmigrantes venezolanos en el Ecuador en los últimos años, varias ONGs están ampliando su cobertura para incluir también a esta población. El saldo migratorio de venezolanos durante los últimos años en Ecuador es de 216.040 personas, de las cuales 123.697 ingresaron durante 2018 (ONU, 2018). Esto ha hecho que varias organizaciones internacionales y ONGs trabajen para apoyar al Estado ecuatoriano en su respuesta a esta crisis migratoria.

2.2.1. Organización Judía Global

HIAS es la Organización Judía Global que se dedica a la atención de la población refugiada y en necesidad de protección internacional. En Ecuador esta organización trabaja desde el año 2003, bajo el marco de una estrategia global, para apoyar la integración local de los refugiados, con el fin de que puedan reconstruir sus vidas y vivir con dignidad (HIAS 1, 2018).¹⁷²

HIAS ha desarrollado en el Ecuador varios programas en las 11 oficinas ubicadas en Cuenca, Esmeraldas, Guayaquil, Ibarra, Lago Agrio, Quito, San Lorenzo, Santo Domingo y Tulcán. El primero de estos programas se refiere a la asistencia humanitaria, que se realiza en articulación y con el financiamiento del ACNUR. Este programa provee ayuda de emergencia a la población refugiada o en necesidad de protección internacional que recién ingresa al país y en situación de vulnerabilidad. La asistencia primaria puede cubrir, dependiendo del caso, el albergue, la alimentación, la salud, la educación, el transporte, información, etc., para el beneficiario y su familia.

Otro de los programas de HIAS consiste en la asistencia psicosocial individual, grupal y comunitaria para que esta población pueda superar las secuelas de la violencia y desplazamiento forzado. También esta área ha diseñado y revisado protocolos tanto

¹⁷¹ ACNUR ha manifestado que “desde la firma del acuerdo de paz, el incremento de la violencia por parte de nuevos grupos armados ha desembocado en asesinatos y reclutamientos forzados, incluyendo menores; violencia de género, limitación del acceso a la educación, al agua y a la salubridad, así como en restricciones de movimiento y desplazamiento forzoso de población civil.” (ACNUR, 2017).

¹⁷² La información sobre HIAS fue obtenida a partir de las entrevistas de S. Lustgarten, Directora Ejecutiva de HIAS, comunicación personal el 25 de octubre de 2014 y M. Parra, Directora de Programa de HIAS, comunicación personal, 3 de octubre de 2018.

para la atención en emergencias como para la atención a funcionarios y cuidadores de la población en necesidad de protección internacional. En ese sentido, en abril del 2016, luego del terremoto cuyo epicentro fue la provincia de Manabí,¹⁷³ HIAS fortaleció y apoyó la respuesta de emergencia del Estado ecuatoriano, especialmente en el cuidado emocional de los equipos de asistencia y cuidado de las familias que se encontraban en los albergues temporales.

HIAS también mantiene un programa de orientación legal que asesora acerca de los trámites para la obtención de la visa de refugio, los requisitos para la tramitación de peticiones de carácter laboral, civil, financiero, migratorio, consular, así como los trámites para el acceso a salud, vivienda, entre otros servicios que facilitan la integración en la sociedad de acogida. Este programa realiza además referencias y acompañamientos a las instituciones públicas y privadas que brindan patrocinio legal (HIAS, 2018b).

Además, HIAS realiza una orientación a la población refugiada con el que busca generar condiciones que faciliten el acceso de esta población al empleo formal y condiciones dignas de trabajo. En ese sentido, HIAS trabaja con universidades y centros de capacitación para mejorar la empleabilidad de sus usuarios. De igual manera trabajan con temas de responsabilidad social empresarial, para vincular a las empresas en estos procesos de integración económica de la población refugiada. En el 2016 HIAS comenzó a implementar a escala nacional un modelo de graduación que consiste en un programa de acompañamiento personalizado e integral, por 18 meses, a familias refugiadas en condición de pobreza extrema con el fin de que estas desarrollen un medio de vida digno y sostenible. Este programa se dio gracias al aporte del ACNUR y del Programa Mundial de Alimentos.

También a raíz del incremento de población venezolana en el Ecuador, y de las condiciones de precariedad en las que se encuentran, HIAS está desarrollando algunas acciones con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). En Tulcán, Quito y Lago Agrio se está apoyando el tránsito seguro de los venezolanos a otros países de la región, como el Perú, o a familias que tienen niños, adolescentes o mujeres lactantes, para proveerles de una asistencia económica que les permita llegar a su lugar de destino en condiciones seguras y dignas. Al mismo tiempo, HIAS se encuentra trabajando con ACNUR para que aquellos venezolanos que expresan

¹⁷³ El 16 de abril de 2016 se dio un sismo de 7.8 grados en la escala de Richter, cuyo epicentro fue el cantón Pedernales de la Provincia de Manabí. El sismo dejó más de 660 personas fallecidas, 70 mil familias sin vivienda y severos daños a la infraestructura, así como importantes efectos en las economías locales (Giunta, I. y Mancero, A., 2017).

su deseo de quedarse en Ecuador reciban una asistencia que les permita cubrir sus necesidades básicas mientras se instalan.

Por último, cabe indicar que HIAS ha sido parte de algunos procesos de incidencia en el tema de movilidad humana, entre los que se encuentran la participación en las Mesas de Movilidad Humana (MMH) a nivel local y nacional,¹⁷⁴ participación en las propuestas de la Ley de Movilidad Humana, que posteriormente fue aprobada por la Asamblea, y la transferencia de información a los gobiernos locales sobre la situación de los refugiados.

2.2.2. Servicio Jesuita a Refugiados en Ecuador

El Servicio Jesuita a Refugiados en Ecuador (SJR), es una delegación del Jesuit Refugee Service (JRS)¹⁷⁵ que opera en el país desde el año 2000. Su objetivo es acompañar, servir y defender los derechos de las personas refugiadas y en necesidad de protección internacional. En los últimos años JRS también ha comenzado a atender a población venezolana o nicaragüense, no considerada en primera instancia como refugiada, tomando en consideración la definición ampliada de refugio de la Declaración de Cartagena (Jesuitas Ecuador, s/f).¹⁷⁶

Al igual que otras organizaciones de la sociedad civil, el Servicio Jesuita ha sufrido algunos cambios en el número de personal y oficinas en los últimos años, debido especialmente a la disminución de las fuentes de financiamiento. En la actualidad, y a partir de un nuevo proyecto que surgió en septiembre de 2018, el Servicio Jesuita cuenta con un equipo de 25 personas repartidas en 5 oficinas en las provincias de Tulcán, Lago Agrio, Esmeraldas, Quito y Guayaquil. Sin embargo, durante los años previos a este proyecto, el SJR había pasado por algunos problemas presupuestarios que lo llevaron a cerrar algunas oficinas y disminuir el número de técnicos.

Para cumplir sus objetivos, el Servicio Jesuita trabaja en 3 campos de actividad. El

¹⁷⁴ Como se mencionó, las Mesas de Movilidad Humana a nivel local son espacios de articulación de las instituciones que permiten restituir los derechos humanos de las personas en contexto de movilidad a través de procesos de incidencia política. Entre ellas destacan la Mesa de Movilidad Humana de Imbabura y la Mesa de Movilidad Humana de la Región Costa.

¹⁷⁵ El JRS es una organización católica internacional establecida por la Compañía de Jesús, que tiene su sede en Roma y se encuentra presente en 57 países a nivel mundial.

¹⁷⁶ La información sobre SJR fue obtenida a partir de las entrevistas a M.P. Ortega, Comunicadora del SJR, comunicación personal, 15 de octubre de 2014 y F. López, Director Nacional del SJR, comunicación personal, 26 de octubre de 2018.

primero consiste en una estrategia de ejercicio de derechos que tiene como propósito brindar una atención integral a la población refugiada. Este campo de acción incluye la atención legal para ayudar a la regularización de las personas solicitantes de refugio, la atención psicosocial, un seguimiento de la sostenibilidad de esta población y el proyecto de vida de cada persona. También, dentro de esta línea, se provee asistencia para mejorar la organización colectiva y la formación de las personas refugiadas.

El segundo campo de actividad consiste en el trabajo con comunidades de acogida, lo que implica acompañar a la población refugiada en su relación con las comunidades de recepción. En esta línea, el Servicio Jesuita trabaja de manera interinstitucional con otras organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales, organizaciones locales y el Estado.

El tercer campo de acción, que corresponde al de comunicación e incidencia, tiene como objetivo circular fuera y dentro de la institución los logros, las dificultades y las experiencias del Servicio Jesuita. El trabajo de comunicación a nivel interno tiene como propósito sistematizar el trabajo realizado y mejorar la comunicación del equipo para optimizar la atención prestada. La comunicación externa, en cambio, tiene como finalidad la interacción con la población refugiada, los actores públicos, otras organizaciones de la sociedad civil, organizaciones de base y opinión pública para dar a conocer las actividades y servicios que brinda el Servicio Jesuita, así como coadyuvar al análisis y reflexión de la temática de movilidad humana. Por otra parte, el trabajo de incidencia se ha concentrado en mejorar la normativa en relación al tema migratorio. Una de las principales acciones en este sentido ha sido plantear, conjuntamente con otras organizaciones que trabajan el tema, una demanda ante la Corte Constitucional por la Ley Orgánica de Movilidad Humana. Esta demanda responde a los vacíos de esta Ley que se han evidenciado en la forma en la que el Estado ecuatoriano está manejando la regularización de la población migrante y refugiada. Así mismo, dentro de este campo, y frente a la disolución *de facto* de la Coalición por las Migraciones y el Refugio, el Servicio ha encontrado otros espacios de alianzas y trabajo articulado, entre los cuales destacan la Red Clamor, que será tratada con mayor detalle más adelante, las Mesas de Movilidad Humana y la nueva agrupación denominada Grupo de Movilidad Humana Venezolana, que en la actualidad realiza un trabajo de incidencia para mejorar las respuestas del Estado frente a este nuevo flujo migratorio.

2.2.3. Consejo Noruego para Refugiados

El Consejo Noruego para Refugiados (NRC por sus siglas en inglés) es una organización sin ánimo de lucro cuyo trabajo responde a las necesidades y derechos

de las personas desplazadas y refugiadas, con una perspectiva de goce efectivo de sus derechos y soluciones duraderas (NRC 1, s/f). En Ecuador el NRC tiene presencia directa desde el año 2008 y en la actualidad posee oficinas en las ciudades de Quito, Tulcán, Lago Agrio, San Lorenzo y Guayaquil.¹⁷⁷

El NRC ha trabajado en algunas áreas para dar respuesta a las necesidades de los solicitantes de asilo, refugiados, personas que necesitan protección internacional y migrantes vulnerables. Una de estas áreas es la de información, asesoría y representación legal que ayuda a esta población a obtener el estatuto de refugiado y otras formas de protección internacional (NRC 2, s/f). En ese sentido, NRC acompaña durante todo el proceso de solicitud de refugio y otros tipos de visas, tanto en lo que tiene que ver con las formas de realizar la solicitud y en qué consiste el proceso, como en los procesos de apelaciones y demás recursos disponibles. Así mismo, el NRC realiza un trabajo de información, orientación y asistencia legal para que las personas afectadas puedan acceder al registro de víctimas colombianas y a las medidas de reparación establecidas en la Ley de Víctimas 1448.

Desde el año 2009, el NRC ha trabajado también para la implementación de herramientas para que los niños, niñas y adolescentes (NNA) en necesidad de protección internacional puedan ingresar al sistema educativo ecuatoriano. En ese sentido, el Consejo ha trabajado con el Ministerio de Educación (ME) en la elaboración e implementación de evaluaciones de ingreso a nivel nacional que han mejorado la ubicación de los NNA en los niveles educativos correspondientes. El NRC también ha apoyado la implementación del Acuerdo Ministerial 337 sobre el acceso y permanencia en el sistema educativo de los NNA que requieren atención prioritaria por su condición migratoria,¹⁷⁸ a través de campañas de información.

Asimismo, el NRC, conjuntamente con el Ministerio de Educación y otras organizaciones, ha conformado mesas de educación en las provincias de Esmeraldas, Carchi, Sucumbíos e Imbabura con el fin de analizar diferentes problemáticas a nivel local en el sistema educativo. Por ejemplo, en la Mesa de Educación en Quito, el NRC ayudó a levantar información sobre los problemas relacionados con la inscripción

177 La información sobre el NRC fue obtenida a partir de las entrevistas a C. León, Coordinador del NRC en Ecuador, comunicación personal, 16 de octubre de 2014 y B. Quintero, Oficial ICLA del NRC, comunicación personal, 7 de enero de 2019.

178 Acuerdo Ministerial N°337 del Ministerio de Educación para el acceso y permanencia en el sistema educativo ecuatoriano de niños, niñas y adolescentes ecuatorianos/as y extranjeros/as que requieren atención prioritaria por su condición migratoria, de 26 de septiembre de 2008.

en el sistema educativo de los hijos de extranjeros a través del Sistema Integral de Gestión Educativa Ecuatoriana (SIGE), información que permitió realizar un proceso de incidencia ante el Ministerio de Educación y lograr la modificación de dicho sistema.

Por otra parte, el NRC ha venido trabajando en el Proyecto Vivienda, Tierra y Propiedad para que los refugiados y solicitantes de refugio sean considerados en los programas de acceso a vivienda rural y urbana, que en la actualidad están destinados exclusivamente a personas ecuatorianas. Dentro de esta línea de trabajo el Consejo ha realizado un estudio de “Acceso a tierra y vivienda para mujeres en necesidad de protección internacional y refugiadas en Ecuador” en las ciudades de Esmeraldas, Tulcán, Lago Agrio y Quito, con el fin de visibilizar las barreras de acceso a vivienda de estos grupos y de esta manera modificar la normativa, programas y proyectos estatales en la materia.

Por último, a partir de la crisis migratoria venezolana el NRC ha brindado asistencia a esta población en la frontera Norte, especialmente en las provincias de Sucumbíos y Carchi brindando hospedaje, alojamiento temporal en caso de emergencia y letrinas para la población que llega. Asimismo, el Consejo ha ayudado al trámite de documentación urgente o básica de los venezolanos que llegan al Ecuador.

2.2.4. Save the Children

Save the Children comenzó a trabajar en el Ecuador a favor de los derechos de la niñez a partir del año 2004 y terminó sus operaciones en el país en 2017. Las zonas de intervención prioritaria de Save the Children en Ecuador eran las provincias de la frontera norte: Azuay, El Oro, Guayas, Loja y Pichincha.¹⁷⁹ En sus últimos años de actuación en Ecuador, esta institución concentró sus acciones en la implementación de proyectos de incidencia política para la construcción y fortalecimiento de los sistemas de protección para NNA, protocolos de atención a la infancia, y la promoción y protección de los derechos de esta población. De igual manera trabajó en la participación y acceso a la educación de esta población y la erradicación del trabajo infantil. Uno de los principales grupos de atención de Save the Children en Ecuador, por su vulnerabilidad, eran los NNA en condiciones de movilidad humana, trata, tráfico, o que sufren las peores formas de trabajo infantil (Save the Children 1, s/f).

A este respecto, el proyecto “Fortalecimiento de los Espacios de Participación

¹⁷⁹ La información sobre Save the Children fue obtenida a partir de las entrevistas de B. Borge, Coordinadora País y David Torres Coordinador del Proyecto de Participación Infanto-Juvenil de Save the Children, comunicación personal, 17 de octubre de 2014.

Infanto-Juvenil para la Construcción de Políticas Públicas de Desarrollo desde la Consolidación de Espacios Organizativos”, que implementó Save the Children a partir de agosto de 2011, tuvo como énfasis a los NNA en situación de movilidad humana, especialmente la población en retorno. Este proyecto se implementó en las provincias de El Oro, Pichincha, Azuay y Esmeraldas. Una de las actividades de este proyecto consistía en generar espacios de encuentro para trabajar con los NNA en temas de incidencia y participación, entre los que se podría citar las “Escuelas de Ciudadanía”, a través de las cuales se formaba a los jóvenes en estos temas. Es necesario indicar que estas “Escuelas de Ciudadanía” fueron coordinadas en algunas provincias con el SJR (Save the Children 2, s/f).

Por su parte, el Proyecto “Protección de los Derechos de los NNA y Fortalecimiento de los Sistemas de Protección Nacional de la Niñez, con Componentes de Prevención, Atención y Rehabilitación para Casos de Abuso, Violencia y Negligencia, en Ecuador y Perú”, tenía énfasis en los NNA en situación de movilidad humana, trata y tráfico de personas en las fronteras norte y sur del Ecuador. Dentro de este proyecto se contemplaba una serie de talleres de formación a funcionarios públicos y organizaciones de la sociedad civil para fortalecer sus capacidades en el tema de protección a esta población.

Con todo, debido a la transición del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (CNNA) al Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional (CNII),¹⁸⁰ y los Consejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia (CCNA) a los Consejos Cantonales de Protección de Derechos (CCPD), que tenían como objetivo la unificación de los sistemas de protección en el país, la elaboración de las rutas de protección para NNA se mantuvieron en espera (Save the Children 2, s/f). Debido a la salida de Save the Children del país este producto no llegó a concretarse.

Así mismo, durante su trabajo en Ecuador Save the Children se encontraba en constante coordinación con las entidades estatales con competencia en el tema de niñez y adolescencia a nivel nacional y local. En ese sentido, mantuvo una estrecha relación con el actual CNII, y a nivel cantonal con los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) municipales,

¹⁸⁰ El Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional (CNII) es en la actualidad la responsable de garantizar el pleno ejercicio de derechos, igualdad y no discriminación de niñas, niños, adolescentes, jóvenes, adultos y adultas mayores (CNII, s/f). El Consejo para la Igualdad es una instancia creada por mandato constitucional que remplazó los consejos existentes, Consejo Nacional de Mujeres (CONAMU), Consejo Nacional de Discapacidades (CONADIS), Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (CNNA) y Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE), en una sola entidad (Asamblea Nacional, 2014).

los CCPD, los Consejos Provinciales, entre otros. Finalmente, Save the Children participó en una serie de espacios interinstitucionales en el tema migratorio como la Red Anti Trata y el Observatorio contra la Trata (Save the Children 1, s/f).

2.2.5. Asylum Access Ecuador

Asylum Access Ecuador (AAE) fue una organización no gubernamental fundada en el Ecuador en el año 2007, que formaba parte de la familia de organizaciones de Asylum Access Global y que operó en el país hasta junio de 2018. Su objetivo era dar una respuesta a la falta de asistencia a los refugiados con un enfoque basado en derechos humanos (Asylum Access, s/f). Antes de su cierre, AAE se encontraba desplegando sus actividades en San Lorenzo, Esmeraldas, Tulcán, Lago Agrio, Ibarra, Santo Domingo Guayaquil y Quito.¹⁸¹

Una de las áreas de trabajo de AAE consistía en el asesoramiento legal a los refugiados y solicitantes de refugio por lo que contaban con herramientas para reivindicar sus derechos, tanto en los procedimientos de determinación del estatus de refugio, como en el acceso a sus derechos laborales, educación, protección del Estado, entre otros. Este asesoramiento lo llevaban a cabo en las diversas oficinas con las que contaban a nivel nacional, pero además realizaban clínicas móviles para atender la población *in situ*. Por su parte, a partir de noviembre del 2017, AAE comenzó a patrocinar determinados casos emblemáticos en temas de movilidad humana, y también algunos que cubrían temas laborales. Para ello, Asylum Access firmó un acuerdo con la Defensoría Pública en el que la organización se comprometía a atender los casos de solicitud de refugio en primera instancia, mientras que la Defensoría llevaba las apelaciones de los casos. Este convenio estuvo funcionando hasta el cierre de la institución.

En el área de litigio estratégico, AAE también buscó sentar antecedentes de casos emblemáticos en cortes nacionales e internacionales para generar cambios. A este respecto, AAE y la Universidad San Francisco presentaron en el año 2013 acciones de inconstitucionalidad en contra del Decreto Ejecutivo 1182, referente a la aplicación en el Ecuador del derecho al refugio. En ese sentido, y luego de todo un proceso de incidencia, la Corte Constitucional declaró el 12 de septiembre de 2014 la inconstitucionalidad de los plazos para solicitar refugio y presentar recursos de apelación. Al mismo tiempo, la Corte aumentó la definición contenida en la Declaración de Cartagena de 1984 que había sido omitida en el Decreto Ejecutivo

¹⁸¹ La información sobre el AAE fue obtenida a partir de las entrevistas a N. Rocabianca, Coordinadora de Operaciones a Nivel Nacional de Asylum Access, comunicación personal, 14 de octubre de 2014 y L. Granja, Ex Directora de Asylum Access, comunicación personal, 4 de octubre de 2018.

1182 (Vásquez, 2015, p. 153-161).

Asylum Access también expandió su trabajo más allá de la atención legal, con el Programa de Justicia Integral, que brindaba atención a las mujeres refugiadas sobrevivientes de la violencia basada en género. Este programa poseía cuatro ejes. El primero consistía en talleres de sanación con psicoterapeutas especializados. El segundo consistía en el seguimiento directo de los posibles casos de violencia que las mujeres parte del programa sufrían una vez llegadas al Ecuador, tales como violencia intrafamiliar, laboral o comunitaria. Este programa contemplaba también el empoderamiento económico de estas mujeres, que se realizaba a través de la impartición de talleres sobre varios temas que mejoraban su autonomía económica, tales como contabilidad o administración de negocios.

Pese a que su objetivo es la población refugiada, AAE expandió sus servicios para atender a la población venezolana, especialmente desde 2016, año en el que comenzaron a llegar al país con mayor afluencia. El personal de AAE realizaba las entrevistas respectivas a extranjeros venezolanos para determinar si eran refugiados y, en su defecto, los asesoraban sobre los procesos de visa, en especial sobre la visa UNASUR, que es a la que podían aplicar con mayor facilidad en el Ecuador. Incluso, un mes antes de cerrar sus operaciones, mencionan que llegaron a atender en sus clínicas móviles a 300 venezolanos en Lago Agrio.

AAE tuvo que cerrar sus puertas debido a la reducción de los fondos que obtenía de la Oficina de Población, Refugiados y Migraciones (PRM por sus siglas en inglés) del Departamento de Estado de Estados Unidos, a partir de los recortes para la ayuda internacional realizados por el presidente Trump. Asimismo, pese a que el conflicto en Colombia sigue desplazando a las personas de sus hogares, la firma del Acuerdo de Paz en ese país ha dado la falsa impresión de que no es necesario seguir invirtiendo en el tema de refugio en la región, lo que ha disminuido considerablemente los fondos en ese rubro.

Otra de las problemáticas en el Ecuador alrededor de la cual se ha creado un entramado de organizaciones de sociedad civil es la trata de personas. Si bien no existen números oficiales sobre el número de víctimas de trata (VdT) en Ecuador, se ha podido observar, a través de la labor de las instituciones públicas con competencia en el tema y las organizaciones especializadas, que el delito de trata de personas es un fenómeno que se presenta con diferentes modalidades en la mayor parte de las provincias del país, y que vulnera los derechos más elementales de las personas. Por esta razón, varias organizaciones de la sociedad civil han tratado de dar una respuesta ante los grandes vacíos que aún existen en la atención y protección de las víctimas de trata, así como la prevención del delito.

2.2.6. Fundación Alas de Colibrí

Una de las principales organizaciones de la sociedad civil que ha trabajado el tema de trata de personas es la Fundación Alas de Colibrí. Esta Fundación, que opera desde marzo de 2012 con auspicio financiero del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), brinda atención a las adolescentes VdT por explotación sexual a través del acogimiento institucional y la atención integral de sus derechos, que incluye asistencia psicológica, social, legal y educativa. La Fundación ha construido dos casas especializadas en esta problemática (Fundación Alas de Colibrí, s/f).¹⁸²

Cabe indicar que la Fundación nació como una casa de acogida para víctimas de trata por explotación laboral. Sin embargo, frente al cierre de la Fundación Nuestros Jóvenes, que trabajaba con víctimas de trata por explotación sexual, y frente a la gran cantidad de casos que les derivaban por esta modalidad, decidieron cambiar la población meta. En ese sentido, en la actualidad la Fundación solo trabaja con víctimas de trata por explotación sexual, pues consideran que es contraproducente mezclar poblaciones. A la fecha han atendido a más de 200 adolescentes entre víctimas de trata, explotación sexual, delitos sexuales y pornografía infantil, abuso sexual. La gran mayoría entra debido a la presunción de trata y posteriormente se realiza un análisis para conocer cuál es la problemática específica. Las VdT que ingresan a la casa de acogida han venido de distintas partes del país, pero con mayor prevalencia de la provincia de Pichincha. La casa ha recibido un considerable número de víctimas de trata colombianas, algunos casos de víctimas peruanas, así como una adolescente venezolana.

En la modalidad ambulatoria la Fundación Alas de Colibrí realiza el seguimiento de las adolescentes hasta después de un año de haber salido de la casa. En ese sentido, el equipo realiza visitas periódicas para monitorear a la familia. Lamentablemente, debido a un fuerte recorte presupuestario desde 2016 ya no pueden realizar visitas ambulatorias a la comunidad donde se encuentra la víctima.

De igual manera, la Fundación ha hecho una serie de actividades de incidencia a través de la prevención, sensibilización y toma del espacio público para colocar el tema de la trata en la agenda política. En ese sentido, la Fundación ha realizado una serie de eventos culturales sobre el tema, como una exposición sobre la explotación

¹⁸² La información sobre Fundación Alas de Colibrí fue obtenida a partir de las entrevistas de D. Rueda, Director Ejecutivo, y V. Supliguicha, Técnica de Fundación Alas de Colibrí, comunicación personal, 14 de octubre de 2014, y D. Rueda, Director Ejecutivo de Fundación Alas de Colibrí, comunicación personal, 25 de septiembre de 2018.

sexual en el Municipio de Quito, centros comunitarios, entre otros. Además, la Fundación ha establecido acuerdos con cooperativas de transporte para que se difundan en estos medios mensajes contra la trata de personas y se capacite a los transportistas en estos temas.

Pese a los recortes presupuestarios año a año por parte del MIES desde 2014, la Fundación ha continuado operando gracias a la realización de préstamos y pequeños proyectos con el Fondo Fiduciario de Naciones Unidas, PNUD, UNICEF y el Consejo Provincial de Pichincha. No obstante, estos fondos no llegan a cubrir la totalidad de las necesidades de la casa.

2.2.7. Fundación Esperanza

El trabajo de la Fundación Esperanza (FE), establecida en Holanda en 1993 y presente en Ecuador por dos décadas, se centraba en varias líneas de atención directa e integral para personas vulnerables en movilidad humana, en especial en las VdT. En ese sentido, la FE brindaba atención psicológica, seguimiento social y orientación legal a las víctimas y, en ciertos casos, las proveía de alojamiento temporal y respondía a sus necesidades materiales como la alimentación, vestido, kits de limpieza, exámenes de salud, entre otros.¹⁸³

Con este propósito, la FE tuvo un trabajo coordinado con las demás organizaciones de la sociedad civil que trabajan con esta problemática, tanto en los temas de atención a víctimas, como en los temas de incidencia política. Por ejemplo, respecto al tema de la atención, la FE solía remitir los casos de VdT menores de 18 años, pues coordinaba sus actividades con otras instituciones que tenían una mayor especialización en este tipo de población. Así mismo, la FE fue parte de la Coalición por las Migraciones y el Refugio y la Red Anti Trata, y participó de otros espacios a nivel provincial como la Mesa de Movilidad Humana de Imbabura y la Mesa de la Región Costa. La Fundación Esperanza cerró sus operaciones en el 2017 y no se encuentra operando actualmente en el país.

2.2.8. Fundación Terre des Hommes

La Fundación Terre des Hommes (Tierra de Hombres) es una organización internacional no gubernamental que inició sus operaciones en Ecuador en 2012 y tiene como misión defender los derechos de la infancia, especialmente en los ámbitos

¹⁸³ La información sobre FE fue obtenida a partir de la entrevista a G. Susaj, Directora de la Fundación Esperanza (FE), comunicación personal, 14 de octubre de 2014.

de la salud materno-infantil, la protección social y la promoción de los derechos del niño. En ese sentido, la entidad se ha dedicado a realizar proyectos de ayuda directa a la infancia, así como campañas de promoción de los derechos fundamentales de este grupo. Entre 2015 y 2018, por ejemplo, esta organización tuvo un proyecto en Ecuador que estaba centrado en la problemática de la migración en riesgo y la trata de personas, trabajando específicamente con NNA indígenas del cantón Cotacachi, además de realizar acciones de incidencia a nivel nacional.¹⁸⁴

En el trabajo de prevención, Tierra de Hombres se ha concentrado en la formación de formadores. Los tres grupos claves con los que la Fundación ha trabajado fueron docentes de las escuelas comunitarias, jóvenes líderes, cabildos y dirigentes de la Unión de Organizaciones Indígenas de Cotacachi (UNORCAC). Tierra de Hombres comenzó con la identificación de la problemática que existía en este cantón y poco a poco ha construido herramientas para la prevención de la trata de personas como cuñas radiales, cortometrajes, materiales impresos, cuentos y otros medios lúdicos. En el transcurso del proyecto pudieron llegar a 7000 beneficiarios, entre formadores y personas que recibieron talleres de prevención. El proyecto terminó en abril de 2018, luego de que se entregara a las autoridades gubernamentales, municipales y a las instancias comunitarias la recopilación de la experiencia y los materiales que se generaron durante esos tres años de trabajo.

En el área de incidencia a nivel nacional, Tierra de Hombres participó en la construcción de la Ley de Movilidad Humana, así como en la Red Anti Trata, visibilizando la problemática de la trata de personas por explotación laboral que se da en el contexto de vulnerabilidad de las poblaciones indígenas, pues generalmente esta es la modalidad de las víctimas de la trata más invisibilizada debido a la naturalización del trabajo informal y la explotación laboral de niños y jóvenes indígenas en la sociedad ecuatoriana y latinoamericana.

2.2.8. Fundación Nuestros Jóvenes

La Fundación Nuestros Jóvenes (FNJ), establecida en 1982, inició su trabajo con los temas de trata de personas en 2005, luego de una serie de cambios institucionales internos y normativos que se venían gestando. Por un lado, la experiencia de trabajo previa con madres adolescentes embarazadas, permitió a la FNJ conocer que muchos de estos casos se relacionaban con la trata de personas. A su vez, existieron también

¹⁸⁴ La información sobre Tierra de Hombres fue obtenida a partir de la entrevista a Verónica Pólit, Coordinadora del Proyecto de Justicia Restaurativa y Ex coordinadora del Proyecto de Migración de Tierra de Hombres, comunicación personal, 26 de octubre de 2018.

una serie de cambios normativos que permitieron una comprensión más integral del delito de trata de personas, como la promulgación del Código de la Niñez y Adolescencia en el 2003, la aprobación por el Congreso Nacional del Protocolo de Palermo en febrero de 2002 y la incorporación del tipo penal de la trata de personas en el Código Penal en junio de 2005 (FNJ, s/f).¹⁸⁵

En ese sentido, la FNJ comenzó a dar atención integral a las adolescentes víctimas de trata por medio de su acogimiento en una casa de protección y su acompañamiento a través de un equipo interdisciplinario especializado en el proceso de rescate, atención y reinserción de las mismas. En especial, FNJ proporcionaba atención psicológica, social, médica y educativa a las víctimas, y se encargaba del patrocinio legal de los casos penales. Además, también existía una iniciativa de generación de ingresos que brindaba una serie de herramientas para ayudar a las adolescentes a construir un proyecto, tales como capacitaciones e, incluso, un capital semilla para iniciar un negocio. Una vez que las víctimas de trata salían de la casa de acogida, la FNJ realizaba el seguimiento de sus casos hasta un año después para asegurar una plena reinserción en sus familias y entorno social. Además, la FNJ también realizaba actividades de prevención e incidencia política en el tema de trata de personas. Al respecto, la FNJ realizó varios talleres de prevención en 33 comunidades del país que involucraban tanto a la familia, la sociedad, la comunidad educativa y las instituciones públicas.

Cabe indicar que el trabajo de la FNJ siempre estuvo bastante articulado con las instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil, que tienen competencia en el tema, para dar una respuesta integral frente al delito de la trata de personas. Entre las instituciones públicas, FNJ trabajó con la Fiscalía, la Unidad Anti Trata de la Policía Judicial, la Dirección Nacional de la Policía Especializada para NNA (DINAPEN), el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), el Ministerio del Interior (MI), entre otras. Además, la FNJ fue la entidad que tomó el liderazgo para la conformación de la Red Anti Trata en el año 2006, y mantuvo la secretaría de este espacio hasta el año 2014.

La casa de acogida de la FNJ se cerró a mediados de 2013 por problemas presupuestarios, luego de 7 años de funcionamiento. En ese sentido, la FNJ considera que, si bien la sociedad civil puede realizar aportes subsidiarios, los temas de protección especial son responsabilidad del Estado como garante de los derechos de las personas, en especial en aquellas situaciones de extrema vulnerabilidad. Esto no excluye que

¹⁸⁵ La información sobre FNJ fue obtenida a partir de las entrevistas a P. Cáceres, Directora Ejecutiva de Fundación Nuestros Jóvenes (FNJ), 17 de octubre de 2014.

puedan existir alianzas público-privadas en el tema de trata, reconociendo los roles y responsabilidades pertenecientes al Estado en esta área.

2.2.9. Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo

La Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD) es una organización de derechos humanos de carácter regional que se creó en Villa Leyva, Colombia, en abril de 1992, en el marco de la Conferencia Internacional “María Elena Moyano” para los Derechos Humanos, la Democracia y el Desarrollo. La PIDHDD tiene personería jurídica internacional concedida por el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay y posee Capítulos Nacionales que articulan a las organizaciones sociales e instituciones de la sociedad civil que trabajan en el tema en Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, República Dominicana El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela y Ecuador (Gloobal, s/f).¹⁸⁶

La PIDHDD tiene como objetivo el desarrollo de la democracia, los derechos humanos y una cultura de paz, y el apoyo a los procesos de construcción de ciudadanía, a través de la exigencia y vigilancia de las obligaciones y compromisos estatales con los derechos humanos, en especial los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESC+A). Bajo este esquema, la PIDHDD realiza acciones de incidencia ante los gobiernos y organismos internacionales, aporta a las demandas de los diversos actores de la sociedad civil, y genera opinión pública y conciencia social al respecto (Gloobal, s/f).

En relación al tema migratorio, la PIDHDD ha intervenido en la generación de propuestas para la agenda política, con un enfoque basado en los derechos humanos de las personas migrantes, a través de tres niveles: a) la Coordinación Regional (Quito, Ecuador); b) el Grupo de Trabajo sobre Migraciones (GTM), bajo responsabilidad del Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (CBDHDD) y la Fundación Colectivo Cabildeo (La Paz, Bolivia) y, c) los Capítulos Nacionales (Gloobal, s/f).

Al respecto, las acciones de incidencia política de la PIDHDD intervienen en los parlamentos nacionales o regionales, Secretarías de Estado o Ministerios (en especial Cancillerías y Ministerios de Gobierno o del Interior), Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares, organismos intergubernamentales y organismos internacionales relacionados

¹⁸⁶ La información de la PIDHDD fue obtenida a través de la entrevista a Pablo de la Vega, Coordinador Regional de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD), 16 de octubre de 2014.

con el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y el Sistema Universal de Derechos Humanos. Además, la PIDHDD promueve y acompaña la adopción de mecanismos o instancias oficiales o semioficiales de diálogo y consenso político entre Estados, organismos internacionales, organizaciones de cooperación internacional, organizaciones de la sociedad civil, academia, iglesias y medios de comunicación (Gloobal, s/f).¹⁸⁷

La PIDHDD también interviene en el monitoreo de las políticas públicas sobre migraciones internacionales, asilo y refugio, desplazamiento interno y apatridia, en el ámbito nacional, regional e internacional. En el primero lo hace a través de alianzas estratégicas con las instituciones nacionales de Derechos Humanos (Defensorías del Pueblo, Comisiones Nacionales de Derechos Humanos o Procuradurías de Derechos Humanos); en el segundo, en cambio, su prioridad es la participación en audiencias temáticas ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH/OEA) y, la tercera, mediante intercambio de información y descripción de situaciones de violaciones de derechos humanos ante los Relatores Especiales de Naciones Unidas (Gloobal, s/f).

Por su parte, respecto al tema de la producción de conocimiento, la PIDHDD, a través su Grupo de Trabajo sobre Migraciones (GTM) y sus Capítulos Nacionales, han publicado, editado o coeditado estudios y/o manuales sobre la situación de los/as trabajadores/as migratorios/as y sus familias, asilados/as y refugiados/as, desplazados/as internos y apátridas, con un enfoque basado en derechos humanos. Al respecto, sus líneas de trabajo son: las migraciones laborales y derechos humanos; DESC+A y migraciones; cambio climático y migraciones; migraciones internacionales y derechos de las mujeres; asilo, refugio, desplazamiento interno y apatridia; trata de personas y tráfico ilícito de migrantes; normas y estándares internacionales de derechos humanos y migraciones internacionales; procesos consultivos regionales sobre migración y derechos humanos; informes sombra para los órganos de supervisión de tratados internacionales de derechos humanos; monitoreo de los diálogos de alto nivel sobre migración y desarrollo; y, los foros mundiales sobre migración y desarrollo (Gloobal, s/f).

2.3. Organizaciones de intermediación

Las organizaciones de intermediación, por su parte, son aquellas que juegan un rol de “bisagra” entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil, promoviendo diferentes programas y actividades de atención a los migrantes e intermediación entre

¹⁸⁷ Por ejemplo, la Mesa de Trabajo sobre Migraciones Laborales (MTML), creada mediante convenio interinstitucional entre el Ministerio de Trabajo y Empleo (ahora Ministerio de Relaciones Laborales) y el OCIM/PIDHDD, en septiembre del 2005; la Mesa Técnica de Migraciones en La Paz, Bolivia; y, otros procesos similares en otros países de la región.

los migrantes y las organizaciones gubernamentales y de la sociedad civil. Entre estas destacan las entidades representativas de las iglesias (Conferencias Episcopales, Congregaciones, etc.) y las entidades de coordinación interinstitucional (De Cárdenas Falcón, 2011: 168).

Las entidades de la Iglesia Católica que abordan la cuestión migratoria promueven la acción caritativa y social a favor de las personas en condiciones de movilidad humana por encontrarse en situaciones de extrema vulnerabilidad. En ese sentido, buena parte de las actividades de las mismas se enfocan en actividades de acogida, protección, promoción, integración, asistencia espiritual, información legal, pastoral de escucha, sensibilización frente al tema migratorio, incidencia entre otras.

2.3.1. Pastoral Social Cáritas

La Pastoral Social Cáritas, que es el brazo de acción social de la Iglesia ecuatoriana, creó el Departamento de Pastoral de Movilidad Humana en 1991, pero desde 1976 existía el Comité Ecuménico Pro Refugiados, que venía trabajando con esta población. En los últimos años, la Pastoral de Movilidad ha enfocado su trabajo en las fronteras norte y sur del país, y atiende a diferentes poblaciones en movilidad como refugiados, retornados, trabajadores migrantes, entre otros (Cáritas virtual Quito, s/f).¹⁸⁸

En los últimos años la Pastoral Social ha venido enfocando su trabajo en la atención jurídica, y psicológica a personas refugiadas, o en necesidad de protección internacional, a través de un equipo interdisciplinario en la frontera norte, especialmente en Lago Agrio, Coca, Ibarra y Tulcán. Durante los últimos cinco, Pastoral Social ha atendido especialmente a migrantes colombianos, pero también a personas de otras nacionalidades como haitianos y cubanos, entre otros. Todas estas actividades se realizan en articulación con otras instituciones presentes en la región, con el fin de dar una respuesta más adecuada y efectiva a los beneficiarios, así como potenciar los recursos humanos y materiales de las instituciones.

A partir del año 2017, con el flujo masivo de personas venezolanas, la Pastoral ha promovido un programa de atención interdisciplinaria a esta población. Incluso, para dar una mejor respuesta a estos flujos, la Pastoral ha establecido comedores y ha entregado víveres, ropa, contención emocional e incluso pasajes para que

¹⁸⁸ La información sobre la Pastoral fue obtenida a partir de las entrevistas a C. Pancho, Coordinadora de Movilidad Humana de la Pastoral Movilidad Humana, comunicación personal, 9 de octubre de 2014, y C. Pancho, Coordinadora de Movilidad Humana de la Pastoral Social Cáritas, comunicación personal, 26 de octubre de 2018.

los venezolanos que llegan a Tulcán y Lago Agrio puedan continuar su trayecto migratorio a otros países. Cabe indicar que solo en el año del 2018 la Pastoral ha atendido aproximadamente 3500 personas de esta nacionalidad.

La Pastoral cuenta también con un proyecto de medios de vida, en el que se está trabajando desde el año 2016 en Lago Agrio, Ibarra y Tulcán, para familias con las cuales se estructuró un plan de formación y un plan de negocios. Esta ayuda se la hace tomando en consideración la dificultad de la población en movilidad humana para insertarse en el mercado formal de trabajo.

Por otra parte, durante los años 2010 a 2014, la Pastoral de Movilidad trabajó en un proyecto con la cooperación española, AECID, en la frontera sur, específicamente en los cantones de Marcabelí, Catamayo y Zamora, que estaba enfocado especialmente en la población retornada. En este proyecto se organizó una escuela de incidencia con agentes pastorales y a partir de los insumos que se obtuvieron se elaboraron propuestas de políticas públicas en favor de la población retornada y otras poblaciones en movilidad. Pese a que el proyecto terminó a comienzos del 2014, el trabajo ha sido institucionalizado en las Pastorales de Movilidad Humana en la frontera sur a través de las Diócesis.

Asimismo, la Pastoral está trabajando con personas en situación de movilidad humana que se encuentran en los Centros de Rehabilitación Social (CRS) de Lago Agrio, Tulcán e Ibarra, y en el Centro de Adolescentes Infractores (CAI) de Imbabura. Muchas de esas personas provienen de países que no tienen consulado en el Ecuador, y la Pastoral de Movilidad les brinda información y orientación. En el CRS de Tulcán se ha desarrollado un programa denominado “Mujer cuenta conmigo” en el que se capacita a mujeres internas colombianas en temas de autoestima y espirituales. En los CRS en Lago Agrio se da Asesoría Jurídica, y en Ibarra trabajan con el CAI, donde se les brinda formación a los adolescentes en temas de violencia de género, derechos humanos, entre otros.

2.3.2. Congregación de las Hermanas Misioneras de San Carlos, Scalabrinianas

La Misión Scalabriniana es una organización de la Congregación de Hermanas Misioneras de San Carlos, Scalabrinianas, constituida en Italia en 1895 y que trabaja en 27 países para la construcción de comunidades que sean referentes en la acogida, promoción y defensa de los derechos de las personas en movilidad. Las primeras hermanas Scalabrinianas llegaron al Ecuador en 1992, quienes en ese entonces contribuían a la labor de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana con migrantes y

refugiados. A partir de 2011, las hermanas Scalabrinianas comenzaron su trabajo como Misión en el país y cuentan con oficinas en Lago Agrio, Tulcán, San Lorenzo, Ibarra y Quito (Misión Scalabriniana Ecuador, s/f).¹⁸⁹

Con el fin de realizar una labor de ayuda integral a las personas en movilidad humana, la Misión Scalabriniana trabaja en el Ecuador en base a cuatro líneas estratégicas: promoción humana, niñez y juventudes, medios de vida e incidencia política.

La línea de promoción humana tiene como objetivo ayudar en los procesos de primera acogida, capacitar y sensibilizar sobre derechos y acompañar los procesos de integración social y comunitaria de las personas en movilidad. En ese sentido, la Misión proporciona ayuda humanitaria a un buen número de familias que llegan al Ecuador, especialmente colombianos y venezolanos, apoyándolos con la alimentación, kits de aseo, cocina y otros implementos básicos. Sin embargo, desde septiembre de 2017, esta línea de acción se ha restringido a la referencia de casos de emergencia a organizaciones como el SJR, Pastoral Social Cáritas, entre otras. Si bien esta restricción obedece a una crisis presupuestaria de la organización, también se la realizó con un objetivo estratégico, lograr que el Estado asuma su responsabilidad en la atención humanitaria de la población migrante que llega al país. Asimismo, dentro de esta línea de trabajo de primera acogida, la Misión Scalabriniana ofrece apoyo a través de la Casa de Acogida Cristo Peregrino a las personas recién llegadas al país, a las cuales brinda atención psicológica personal y grupal. La atención personal se realiza a través de la metodología que denomina Pastoral de Escucha, que acompaña a las personas que viven situaciones difíciles, con las que se realiza una primera contención. Sin embargo, si el beneficiario necesita una atención psicológica más profunda la Misión realiza alianzas con otras instituciones como el SJR y HIAS. Respecto a la atención psicológica grupal, la Misión realiza talleres psicosociales con metodología propia a personas que han huido de contextos de violencia por causa del conflicto armado. El objetivo de estos talleres consiste en resolver las dificultades emocionales, estimular el desarrollo personal y mejorar la integración con el entorno a través de la terapia en grupos.

En la línea de niñez y juventudes, la Misión realiza un trabajo directo de acompañamiento y apoyo a la juventud migrante. Desde esta perspectiva, en 2015, se creó el Movimiento Juvenil Scalabriniano (MJS), que trabaja metodológicamente con los jóvenes en situación de movilidad humana, promoviendo actividades que

¹⁸⁹ La información sobre Misión Scalabriniana fue obtenida a partir de las entrevistas a Janete Ferreira, Directora de Misión Scalabriniana, comunicación personal, 20 de octubre de 2014, y G. Rovayo, Coordinador de Protección y Gestión, comunicación personal, 3 de octubre de 2018, Leda dos Reis, comunicación a través de correo electrónico, 24 de abril del 2019.

garanticen sus derechos humanos.

La línea de medios de vida tiene que ver con la integración social y comunitaria de las personas y familias en movilidad. En ese sentido, la Misión ha aportado para que las personas en movilidad puedan comenzar su vida dotándolos con herramientas para empezar su negocio, toda vez que, por su condición migratoria, no puedan vincularse con el sistema financiero. También, han realizado convenios con 12 cooperativas en las localidades donde trabajan, para que proporcionen créditos a los beneficiarios de la Misión. Una tercera modalidad de esta línea de acción ha sido la creación de aproximadamente 1.400 grupos de auto ahorro, que incluyen grupos de auto ahorro para NNA, especialmente en las comunidades rurales. Estos grupos recolectan pequeñas cantidades de efectivo en un fondo grupal al que pueden acceder como préstamos, que se usan especialmente para apoyar a aquellas personas que por sus condiciones aún no puedan acceder a las dos modalidades anteriores. La Misión cuenta con el servicio de asesoría legal. En especial, realiza una litigación estratégica o litigación emblemática, en casos de extrema vulnerabilidad. En ese sentido, la Misión elige casos paradigmáticos y los auspicia en las vías judicial o administrativa con el objeto de construir políticas públicas diferenciadas en movilidad humana. Hasta finales de 2018 se mantenían aproximadamente 600 casos patrocinados por la Misión. Cabe indicar, que buena parte de los procesos legales de los beneficiarios de la Misión se refieren a solicitudes de visas de refugio, errores administrativos en la tramitación de visas, derechos laborales, en especial acoso por parte de empleadores o despido injustificado por la nacionalidad del empleado. La Misión atiende también casos de violencia basada en género y derechos de la infancia, en especial casos de violencia psicológica o familiar, pues son justamente estos los casos que representan un reto para su comprobación, así como derechos de reunificación familiar.

En el área de la incidencia, la Misión fue una de las organizaciones que iniciaron una acción de constitucionalidad de 41 artículos de la Ley Orgánica de Movilidad Humana y, además, han planteado una acción de protección contra el pedido de pasaporte a la población venezolana. Por su parte, en el 2019, la Misión, conjuntamente con la Pastoral Social Caritas, el Servicio Jesuita, la DPE, entre otras organizaciones, han firmado una acción de demanda contra el Estado por los Acuerdos Ministeriales que seguía exigiendo pasaporte y pasado judicial a la población venezolana para ingresar al país.

2.3.3. Congregación de los Misioneros de San Carlos, Scalabrinianos

La Congregación de los Misioneros de San Carlos, Scalabrinianos, fundada en 1887 y que promueve diferentes programas y servicios a migrantes, refugiados y marineros en 34 países, trabaja en Ecuador desde 2012. Los Scalabrinianos se establecieron en Manta y se focalizaron en tres áreas de acción: protección, promoción socioeconómica y construcción de comunidades.

En el área de protección, los Misioneros Scalabrinianos cuentan con una casa hogar para refugiados y migrantes en situación de vulnerabilidad que por diferentes circunstancias lleguen a esa ciudad. En este espacio se brindan los primeros auxilios a las personas que llegan, incluyendo alimentación y alojamiento, y posteriormente se los asesora respecto a los trámites y documentos para regularizar su condición migratoria.¹⁹⁰

En el área de promoción socioeconómica, los Misioneros Scalabrinianos, con la creación de la Fundación Juan Bautista Scalabrini (JUBASCA) están desarrollando programas de capacitación y derivación laboral, además de un programa de microemprendimiento para personas en movilidad.

En el área de construcción de comunidades, los Misioneros Scalabrinianos se han dedicado a promover procesos de constitución de diferentes comunidades de acogida e integración de las poblaciones locales y las personas en movilidad, a través de programas de acompañamiento pastoral, actividades educativas y la construcción de capillas y estructuras para facilitar el encuentro entre las personas y sus familias en diferentes barrios de la ciudad de Manta.

En el Ecuador, existen también algunos espacios de coordinación interinstitucional, especialmente debido a la necesidad de trabajar en red los temas de incidencia ante el gobierno central, o con los gobiernos locales, considerando sobretodo que la unión de las organizaciones da un mayor peso y publicidad a las demandas, logrando así mejores resultados. Además, por la falta de recursos materiales y humanos para cubrir las diversas necesidades de los migrantes, las instituciones frecuentemente realizan un trabajo en red para poder cubrir los vacíos en términos de atención y protección que pudieran existir.

¹⁹⁰ La información sobre los Misioneros Scalabrinianos en Ecuador fue obtenida a partir de la entrevista de Roberto Maestrelli, director de Fundación Juan Bautista Scalabrini (JUBASCA), comunicación vía correo electrónico, 21 de noviembre de 2014.

2.3.4. Red Clamor Ecuador

La Red Clamor es una red eclesial latinoamericana y caribeña constituida en 2017 para promover programas y servicios a personas migrantes, refugiadas y víctimas de trata. La Red es una plataforma que busca articular a las diferentes organizaciones de la Iglesia que trabajan con la movilidad de personas en América Latina y el Caribe. Uno de los mandatos de la Red es conformar los capítulos nacionales, entre los que se encuentra la Red Clamor Ecuador, que está conformada por el Servicio Jesuita, la Misión Scalabriniana, Cáritas y la Conferencia Ecuatoriana de Religiosos. Esta red se encuentra trabajando desde enero de 2018 en tres áreas: asistencia humanitaria, incidencia y fortalecimiento de las redes locales.

En el trabajo de asistencia humanitaria, la Red Clamor Ecuador se ha enfocado en la población venezolana, debido a la gran cantidad de personas que han llegado al Ecuador de esa nacionalidad. En ese sentido, la Red realiza un acompañamiento en los albergues que se han colocado en Quito para esta población y, además, entrega tarjetas humanitarias que les permite a esta población acceder a víveres y artículos de aseo. En el trabajo de incidencia, la Red ha llamado al diálogo sobre los temas de movilidad humana, entre ellos la migración venezolana y la vulneración de sus derechos, en especial a los entes públicos encargados del tema migratorio. Por último, los lugares en los que se encuentran trabajando en el fortalecimiento de redes locales son Lago Agrio, Manta y Quito.

2.3.5. Coalición por las Migraciones y el Refugio

La Coalición por las Migraciones y el Refugio inició sus actividades cuando un grupo de organizaciones de la sociedad civil, la academia (Universidad Andina Simón Bolívar-UASB y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-FLACSO Ecuador) y profesionales a título personal realizaron, en 2007, el primer informe sombra sobre el cumplimiento del Estado ecuatoriano de la Convención de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares (CTMF), en base al cual el Comité Internacional para la Protección de los Trabajadores Migratorios y sus Familias, de Naciones Unidas, emitió algunas recomendaciones importantes para el país en la materia. En ese contexto, la Coalición se convirtió en un espacio de reflexión y acción que busca aportar a la construcción de una sociedad incluyente con las personas en contextos de movilidad humana. Antes de su disolución la Coalición estaba conformada por las siguientes organizaciones: Catholic Relief Services (CRS), FE, Misión Scalabriniana, Programa Andino de Derechos Humanos (PADH) UASB, FNJ, el SJR y algunos profesionales a título profesional con amplia experiencia en el

tema (Coalición por las Migraciones y el Refugio 1, s/f).¹⁹¹

Dentro de las principales actividades que ha realizado la Coalición se puede destacar la propuesta de contenidos que presentaron ante la Asamblea Nacional Constituyente a finales de 2007, cuyos planteamientos fueron en su gran mayoría acogidos e incorporados en el actual texto de la Constitución. Posteriormente, la Coalición elaboró conjuntamente con el Plan Comunicación Migración y Desarrollo una propuesta de Ley Integral de Movilidad Humana, iniciativa que fue acogida por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y la entonces Secretaría Nacional del Migrante, con lo que se conformó un equipo consultor que apoyaba en la redacción de un proyecto de Código Integral de Movilidad Humana. Sin embargo, luego de la implementación de algunas medidas restrictivas por parte del Gobierno en materia de movilidad humana, el acuerdo político entre la Coalición y el Estado se dio por terminado. Posteriormente, en diciembre de 2009, la Coalición presentó un documento público de aportes para la normativa en movilidad humana en Ecuador, que planteaba principios generales, enfoques y temas que consideraba necesarios en la legislación secundaria en la materia (Coalición por las Migraciones y el Refugio 1, 2009).

Además, la Coalición ha presentado algunos informes sombra sobre el cumplimiento del Estado ecuatoriano de la CTMF y un informe alternativo sobre el cumplimiento de la Convención para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD). Estos informes tenían como objetivo visibilizar la problemática alrededor de los temas de movilidad humana y discriminación en razón del origen nacional en contra de personas inmigrantes y refugiadas que vivían en el Ecuador y, a la par, aportar a los respectivos comités para que sus recomendaciones pudieran mejorar las normas y políticas públicas del Estado ecuatoriano en la materia (Coalición por las Migraciones y el Refugio 2, 2009; Coalición por las Migraciones y el Refugio 2, s/f).

También se pueden citar como aportes de la Coalición varios pronunciamientos públicos sobre diversos temas, como las detenciones arbitrarias y procesos de deportación del Estado ecuatoriano en contra de personas inmigrantes (Coalición por las Migraciones y el Refugio, 2010). De igual manera, en septiembre de 2011 la Coalición presentó una propuesta de regularización extraordinaria para personas en situación migratoria irregular (Coalición por las Migraciones y el Refugio, 2011); y en marzo de 2012, la

¹⁹¹ La información sobre la Coalición fue obtenida a partir de las entrevistas a G. Benavides, Miembro de la Coalición por las Migraciones y el Refugio, comunicación personal, 9 de octubre de 2014, J. Arsentales, Miembro de la Coalición por las Migraciones y el Refugio, comunicación personal, 15 de octubre de 2014, y J. Arcentales, Secretario Técnico (2009-2011) y el ex miembro de la Coalición por las Migraciones y el Refugio, comunicación personal, 25 de septiembre de 2018.

Coalición presentó un informe de las problemáticas de derechos humanos referidas a la movilidad humana en el Ecuador correspondientes al año 2011. Además, la Coalición publicó un documento de análisis sobre la inconstitucionalidad y violación de derechos humanos del Decreto 1182 y también trabajaron en un documento de aportes para el Código de Trabajo (Coalición por las Migraciones y el Refugio, 2012).

Lamentablemente, la Coalición se disolvió en 2018. Si bien no existe un pronunciamiento público sobre el tema, el grupo ha dejado de reunirse para discutir los principales nudos críticos de la política pública en la materia. En ese sentido, los representantes de este espacio consideran que la compleja relación de las organizaciones de la sociedad civil con el Estado, en estos últimos años, influyó mucho en la dinámica de la misma Coalición, lo que en última instancia llevó a su disolución.

2.3.6. Observatorio Latinoamericano sobre Trata y Tráfico de Personas

El Observatorio Latinoamericano sobre Trata y Tráfico de Personas, capítulo Ecuador (ObservaLATrata), es un espacio de cooperación y coordinación entre la academia y organizaciones de la sociedad civil creado en septiembre de 2013, cuyo objetivo es “conformar un espacio de investigación, encuentro, debates y aportes a la formulación de políticas públicas” sobre la temática en el Ecuador, desde un enfoque de derechos humanos. En su página web, la entidad indica que las instituciones que forman parte del ObservaLATrata son Fundación Quimera, FE, FNJ, SJR y, desde el mundo académico, la FLACSO y la UASB¹⁹² (ObservaLATrataEcuador 1, s/f).

El Observatorio tiene como objetivo aportar información y crear conciencia sobre la trata y tráfico de personas, dado que son temas poco conocidos y difundidos, además de que se los confunde con otras problemáticas sociales. Sus aportes consisten en: ofrecer insumos técnicos sobre el tema; abrir espacios de reflexión y debate entre los diferentes actores que trabajan la problemática; promover procesos de formación a funcionarios públicos y sociedad en general; pesquisar los fenómenos de la trata y tráfico de personas; dar seguimiento y evaluar las política, planes y programas adoptados para combatir esta problemática; y establecer canales de diálogo con las instituciones estatales encargadas del tema (ObservaLATrataEcuador 2, s/f).

Una de las actividades recientes que ha organizado el Observatorio, conjuntamente con FLACSO-Ecuador, ha sido el VI Congreso Latinoamericano y Caribeño sobre Trata de Personas y Tráfico de Migrantes, que se llevó a cabo desde el 7 al 9 de

¹⁹² La información sobre el Observatorio fue obtenida a partir de la entrevista a G. Susaj, Directora de Fundación Esperanza (FE), comunicación personal, 14 de octubre de 2014.

noviembre de 2018, en Quito-Ecuador. Este congreso tenía como objetivo promover un debate conjunto entre académicos, representantes de ONGs y actores estatales sobre las causas históricas y estructurales que originan y sostienen en la región la trata de personas, así como el tráfico de migrantes. Durante el congreso, participaron más de 400 personas de 16 países de América Latina y el Caribe, además de Estados Unidos, España y Canadá. En total, se organizaron 50 actividades entre las que se encontraban conferencias, mesas de discusión, talleres, eventos culturales, entre otros (Prefectura de Pichincha, 2018).

2.3.7. Red Antitrata de Quito

La Red Antitrata de Quito se conformó en julio del 2006, a través del liderazgo de la Fundación Nuestros Jóvenes. Esta red, conformada por organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el tema, busca crear sinergias entre las mismas para mejorar el nivel de incidencia ante el Gobierno Central y los gobiernos locales. Entre las actividades realizadas por la Red, se encuentran las propuestas presentadas conjuntamente con la DPE para el proyecto de artículo de trata de personas para el Código Orgánico Integral Penal (COIP) y una serie de eventos, como movilizaciones y presentaciones por el Día Internacional contra la Trata de Personas que se celebra cada 23 de septiembre.¹⁹³

Durante el año 2018, la Red Antitrata se ha articulado con el Ministerio del Interior y el Comité Interinstitucional para realizar una nueva reformulación del Plan Antitrata de 2006, para que estuviera acorde con la nueva Constitución, el Código Orgánico Integral Penal y la Ley de Movilidad Humana. Finalmente, la Red aprovechó la coyuntura de las propuestas de reformas a la Ley de Movilidad Humana en el 2018 para posicionarse ante la Asamblea la idea de una ley específica contra la trata de personas. A este respecto, siempre ha sido posición de la Red la necesidad de contar con una ley que dé cuenta de las particularidades de este flagelo.

2.4. Centros de estudios sobre migraciones

Varias universidades trabajan temas relacionados con la migración, incorporándolos en su currículo, con el dictado de cursos sobre estas problemáticas, la creación de repositorios dedicados a la migración, la organización de seminarios y foros de debate o la realización de investigaciones y tesis al respecto.

La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y la Universidad Andina

¹⁹³ La información sobre la Red Anti Trata fue obtenida a partir de la entrevista de P. Cáceres, Directora Ejecutiva de Fundación Nuestros Jóvenes (FNJ), comunicación personal, 17 de octubre de 2014, y Daniel Rueda, Presidencia de la Red Antitrata, entrevista 25 de abril de 2019.

Simón Bolívar (UASB), por ejemplo, han creado programas de posgrado con líneas de investigación en temas migratorios, incidiendo de esta forma en el incremento de publicaciones y trabajos inéditos de investigación en el campo de estudios sobre migraciones (Álvarez, 2012 citado por Eguiguren, 2017: 70). Entre los temas que los investigadores académicos han abordado se encuentran los análisis sobre las migraciones internas, refugio, retorno, la inserción en el mercado laboral y en el sistema educativo de los grupos en movilidad humana, trata y tráfico de personas, entre otros.

Estos centros de estudio también han realizado acciones de incidencia frente al Estado ecuatoriano, no solo a través de la divulgación de los resultados de las investigaciones sobre la cuestión migratoria, sino también con su participación en diversos espacios y mecanismos que han puesto en evidencia las faltas de las instituciones públicas en su rol de garantes de los derechos humanos de los migrantes. A este respecto, se puede citar como ejemplo la ayuda técnica de las universidades para la redacción de los informes sombra de algunas de las convenciones de las cuales el Ecuador es parte, o la presentación de demandas ante la Corte Constitucional sobre aspectos relacionados con la normativa en materia migratoria o de refugio. Cabe mencionar que también han incidido en la formación de redes internacionales, observatorios, eventos académicos y de debate público, y han mantenido vínculos de colaboración con organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la migración (Eguiguren, 2017, p. 70).

2.4.1. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Ecuador), a través de su Departamento de Relaciones Internacionales y Comunicación, ha venido ofreciendo un curso de Derechos Humanos en el que se analizan los temas migratorios. Por su parte, el Departamento de Sociología y Estudios de Género de FLACSO ha venido ofreciendo desde hace ya algunos años la especialización en el tema de migración, desarrollo y derechos humanos, como una forma de vincularse con la sociedad ecuatoriana, en especial con los funcionarios públicos las ONGs y las agencias internacionales, entre otros. Esta especialización ha tenido como objetivo formar los profesionales en estos temas con el fin de interiorizarlos sobre las complejas dinámicas que intervienen en Ecuador y en la región andina en la materia, entre ellas: emigración, inmigración, tránsito, retorno, refugio y desplazamiento, y su relación con los procesos globales. A partir de 2019 esta especialización se ofrece en la modalidad virtual. También a comienzos de 2019 el Departamento, conjuntamente con el proyecto ERC de la Universidad de Ámsterdam, realizó un taller sobre

“Migración global y regímenes de deportación”¹⁹⁴ (FLACSO 1, s/f, FLACSO 2, s/f).

Con respecto a las líneas de investigación en el tema migratorio, FLACSO siempre ha impulsado varios estudios con diferentes docentes de la Facultad. Los estudiantes de la maestría y el doctorado del Departamento de Relaciones Internacionales y Comunicación han desarrollado diversas tesis sobre el tema migratorio bajo el paraguas de esta disciplina. Asimismo, el Departamento de Sociología ha realizado una serie de estudios sobre el tema, entre cuyas líneas de investigación se encuentran: el refugio, el retorno, especialmente de NNA, mujeres y migrantes indígenas, la inserción en el mercado laboral y en el sistema educativo de estos grupos, las migraciones internas y las migraciones cualificadas, además de un estudio comparativo en ocho países sobre la migración venezolana en América Latina. El Departamento de Sociología también ha sido parte de una serie de coloquios, jornadas de estudio y conversatorios sobre distintos aspectos de la migración (SIMA/FLACSO, s/f).

El Departamento de Sociología de la FLACSO ha creado una página web denominada Sistema de Información sobre Migraciones Andinas (SIMA/FLACSO) con el fin de proporcionar información actualizada para los investigadores, estudiantes, funcionarios públicos, y la ciudadanía en general, sobre las migraciones internacionales en la región andina y el mundo. Esta herramienta ofrece una biblioteca virtual especializada en la materia, información estadística de las dinámicas migratorias, información sobre las investigaciones en curso de FLACSO en el tema, enlaces con redes e institutos afines y un boletín trimestral denominado ANDINAMIGRANTE que presenta un dossier investigativo sobre la temática (SIMA/FLACSO 2, s/f).

La FLACSO también es parte del Observatorio contra la Trata y, en ese sentido, ha colaborado en la realización de encuentros, jornadas de estudio y mesas redondas para la discusión de diversos temas que tienen que ver con la migración, entre los que se encuentran el VI Congreso Latinoamericano y Caribeño sobre Trata de Personas y Tráfico de Migrantes que se mencionó anteriormente. En los últimos tres años, el Departamento de Sociología conjuntamente con el Observatorio ha realizado cursos de formación continua y talleres sobre trata y tráfico de personas, además, una investigación de trata de personas y políticas públicas. Así mismo, la FLACSO también participa en la Red Latinoamericana de Estudios de Migraciones Forzadas que es un grupo de académicos y organizaciones de la sociedad civil que tiene como objetivo el estudio y

¹⁹⁴ La información sobre FLACSO fue obtenida a partir de la entrevista a C. Gómez, Profesora Investigadora del Departamento de Sociología y Estudios de Género, comunicación personal, 14 de octubre de 2014 y a Gioconda Herrera, Profesora Investigadora del Departamento de Sociología y Estudios de Género, 18 de febrero de 2019.

debate político en torno a las dinámicas de la migración forzada en América Latina y el Caribe (Red Latinoamericana de Estudios de Migración Forzada, s/f).

2.4.2. Universidad Andina Simón Bolívar

El Programa Andino de Derechos Humanos (PADH), de la Universidad Andina Simón Bolívar (UASB), sede Ecuador, que viene funcionando desde 2001, es un espacio académico orientado al debate e intercambio de opiniones y experiencias para contribuir al desarrollo de la democracia, el estado social de derecho, y la promoción de los derechos humanos en América Latina, incluyendo temas de investigación y trabajo sobre las migraciones¹⁹⁵ (UASB, s/f).

A este respecto, el PADH ha construido tres ejes de trabajo en el tema migratorio. El primero se vincula con la docencia, y en ese sentido tiene como objetivo incorporar la materia de movilidad humana o hacer enlaces de la misma en todos sus programas de postgrado. A partir de este proyecto, el programa empezó desde 2002 con una oferta de especialización superior en Derechos Humanos en la que se incluyeron los temas de movilidad humana. En la actualidad, la especialización aborda el tema migratorio en la materia de Desafíos Actuales de los Derechos Humanos. También, en 2015 el Programa realizó una maestría de Derechos Humanos en el que el tema de movilidad humana se colocó como mención. Por último, el Programa ha realizado varios cursos abiertos de educación continua que tratan sobre: migraciones internacionales, políticas públicas y migraciones, migraciones y género, refugio, trata y tráfico, entre otros. Cabe indicar que el énfasis para tratar el tema de movilidad en sus programas de postgrado ha sido la incorporación del enfoque de derechos humanos.

Con relación al segundo eje de trabajo, el PADH se encuentra realizando vínculos con la comunidad a través de la docencia y talleres. Desde esta perspectiva, el PADH ha ofrecido varios cursos abiertos al público que abordaban temáticas diversas, como la trata de personas, migraciones internacionales, género y movilidad humana. Así mismo, desde septiembre de 2018 el PADH cuenta con un taller permanente de movilidad humana que es un espacio de acción y de reflexión en el que ha organizado conversatorios sobre la migración venezolana, ha impartido cursos a la población migrante y se ha vinculado a otras organizaciones como la DPE. El PADH también han impulsado una línea de investigaciones con los docentes del programa sobre varios temas ligados a la

¹⁹⁵ La información sobre el PADH fue obtenida a partir de las entrevistas de G. Benavides, Docente del Programa Andino de Derechos Humanos (PADH), comunicación personal, 9 de octubre de 2014, y G. Chávez, Docente del Programa Andino de Derechos Humanos, comunicación personal, 20 de septiembre de 2018.

problemática de la movilidad humana en varias regiones del país, las cuales, en algunos casos, han estado financiadas por instituciones como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) o el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Entre los estudios realizados, se han abordado los temas de la población colombiana y haitiana en el Ecuador, la trata de personas en la frontera sur del país, el tráfico de migrantes, el derecho al trabajo de las personas refugiadas y garantías jurisdiccionales y migraciones internacionales en la ciudad de Quito. Por su parte, el PADH también ha procurado que sus estudiantes optaran por integrar el tema de movilidad humana en sus investigaciones, tales como tesis y monografías.

Por último, el PADH considera que, en la última década, las universidades y las organizaciones de la sociedad civil han tenido un escenario complejo para desarrollar sus actividades. Por un lado, indican que la política en materia de movilidad humana ha sido muy discrecional y manejada de acuerdo con lecturas políticas en las que primó la selectividad, la seguridad y la soberanía estatal por sobre los derechos humanos. Por otra parte, reconoce que hubo un desgaste de la sociedad civil ante un Estado que colocó muchas trabas en su accionar. Estas políticas, sumadas a la falta de financiamiento internacional, debilitaron mucho la capacidad de respuesta de estas organizaciones. En ese sentido, si bien la salida del gobierno de Correa ha dado paso a un escenario en el que las organizaciones de sociedad civil cuentan con un mayor margen de acción, el Programa considera que tardará algunos años para que se puedan ir reconstituyendo.

2.4.3. Universidad San Francisco de Quito

El Colegio de Jurisprudencia de la Universidad San Francisco de Quito (USFQ), por su parte, contiene en su malla académica la cátedra de Derecho Internacional del Refugio, entre de los cursos de la sub especialización de Derechos Humanos que oferta. Además, el curso de Niñez y Adolescencia de la sub-especialización en Derecho Penal cuenta con contenidos en migración y trata de personas. Esta política universitaria ha llevado a que algunos de sus alumnos hayan optado por realizar sus tesis en temas migratorios, en especial los que se vinculan con el refugio.¹⁹⁶

Otra de las labores de la USFQ respecto al tema migratorio tiene que ver con las actividades que se llevan a cabo en la Clínica Jurídica de la universidad. Este espacio, que constituye parte de la malla curricular obligatoria de los alumnos de la carrera

¹⁹⁶ La información de la Clínica Jurídica USFQ fue obtenida a partir de la entrevista a D. Salazar, Vicedecana del Colegio de Jurisprudencia, USFQ, comunicación por correo electrónico, 19 de octubre de 2014 y 11 de enero de 2019.

de Jurisprudencia, tiene como objetivo la litigación estratégica de casos de interés público a nivel nacional e internacional en el marco de la defensa de los derechos humanos de grupos de atención prioritaria o en situación vulnerable. Desde esta perspectiva, los estudiantes y profesores universitarios que forman parte de la Clínica Jurídica USFQ, han manejado casos relacionados con los derechos de las personas en movilidad humana ante instancias como la DPE y la Corte Constitucional. En su momento, la Clínica presentó una acción pública de inconstitucionalidad respecto del Decreto Ejecutivo 1182, que reglamentaba la aplicación en el Ecuador del derecho de refugio, y que introdujo un plazo máximo de 15 días para solicitar el estatus de refugiado en el país y plazos menores para la apelación de la inadmisibilidad de las solicitudes de refugios.¹⁹⁷

A fines de 2017, la Clínica Jurídica también presentó una acción pública de inconstitucionalidad, conjuntamente con otras organizaciones de la sociedad civil, respecto de 18 artículos de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, que aún se encuentra pendiente de estudio ante la Corte Constitucional. La Clínica Jurídica ha acompañado estos litigios con acciones de incidencia ante la Asamblea Nacional, acudiendo en distintas ocasiones a las mesas que están elaborando para las reformas a la Ley Orgánica de Movilidad Humana, con el fin de ofrecer aportes desde la academia.

Por otro lado, en el marco de esta actividad de litigación estratégica, la Clínica Jurídica también ha coordinado actividades conjuntas con el ACNUR y organizaciones de la sociedad civil para socializar los logros obtenidos en el tema de refugio y migración y las buenas prácticas en el manejo estratégico de casos en varios foros. La particularidad de la Clínica Jurídica de la USFQ es que todas estas actividades son desarrolladas bajo iniciativa de los estudiantes universitarios y la dirección de los profesores.

Por último, la USFQ brinda asesoría jurídica y patrocinio legal a personas naturales o grupos que requieren atención prioritaria y que carecen de los medios económicos para contratar estos servicios a través del Consultorio Jurídico Gratuito. En este sentido, esta dependencia, que está adscrita al Colegio de Jurisprudencia, ha actuado en casos de solicitudes de refugio y otros derechos de las personas en necesidad de protección internacional.

¹⁹⁷ Decreto N°1182, Reglamento para la aplicación en el Ecuador del derecho de refugio establecido en el Art. 41 de la Constitución de la República, las normas contenidas en la Convención de las Naciones Unidas de 1951 sobre el estatuto de los refugiados y en su protocolo de 1967. Registro Oficial N°727 del 19 de junio de 2012.

Conclusiones

Durante la investigación se comprobó que son diversas las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el tema migratorio, no solo por los variados tipos de atención que brindan, sino también por la heterogénea población migrante que atienden, y los distintos objetivos y enfoques que manejan. Con todo, todas ellas comparten la preocupación de articular sus esfuerzos con el fin de mejorar la calidad de vida de emigrantes, inmigrantes, retornados, refugiados, personas en necesidad de protección internacional, víctimas de trata y tráfico, y sus familias.

Muchas de estas organizaciones se encuentran trabajando en redes interinstitucionales, en proyectos conjuntos, espacios de cooperación y coordinación, entre otros, para dar un mayor peso y publicidad a sus demandas, logrando así una mejor incidencia para elaborar y fortalecer las normativas y políticas públicas a favor de la población migrante, y modificar aquellas que tienen un carácter discriminatorio o la perjudican. Además, por la falta de recursos materiales y humanos para cubrir las diversas necesidades de los migrantes, las instituciones frecuentemente realizan un trabajo en red para poder dar una mejor atención y protección a estos grupos.

En términos de incidencia política existen diferentes acciones que se están realizando. Una de ellas ha sido contribuir a la propuesta de la Ley de Movilidad Humana, en la lucha por la inclusión del tema de movilidad en la agenda pública del Gobierno. De igual manera, las organizaciones de la sociedad civil han colaborado con el Ministerio de Educación para la inclusión escolar de los NNA extranjeros y han trabajado con el Consejo de Igualdad Intergeneracional para fortalecer los sistemas de protección de niñez y adolescencia, entre otros. A nivel local, las organizaciones sociales han trabajado muy de la mano con GAD municipales y provinciales para la sensibilización y capacitación de los funcionarios públicos, la inclusión del tema de movilidad humana en sus agendas e, incluso, han propuesto la elaboración de ordenanzas locales al respecto.

Sin embargo, las organizaciones de la sociedad civil han encontrado que todavía existe una brecha grande respecto a lo formalmente establecido en la Constitución ecuatoriana y el acceso real de los migrantes a sus derechos, tanto en los procesos más simples, como el registro de los NNA hijos de ecuatorianos retornados o extranjeros en el país; la no solicitud del pasado judicial a ciertas nacionalidades; la prohibición de la discriminación, así como el acceso a los derechos a la salud, educación, vivienda, trabajo y recreación, entre otros, conforme lo establece la misma Constitución.

Parte de los vacíos, en términos de atención y protección de la población migrante,

se debe al hecho de que existe una incongruencia entre los derechos establecidos en la Constitución y la normativa secundaria, las competencias institucionales y las políticas públicas en la materia. Varias de las organizaciones entrevistadas comentaron que los continuos cambios institucionales y la falta de una coordinación real entre el Estado y la sociedad civil impedían crear acciones sostenidas en el tema. Además de la brecha en el acceso a derechos, algunas organizaciones mencionaron que en el Ecuador existe un proceso de represión y criminalización del ejercicio a la libertad de expresión y la protesta social, lo que ha llevado, en algunos casos, a disminuir e, inclusive desalentar, la participación social, incluyendo la participación social en materia de movilidad humana.

Otro de los problemas que se mencionaron fue la falta de financiamiento de la cooperación internacional, lo que ha llevado a varias organizaciones de la sociedad civil a tener problemas presupuestarios e, incluso, cerrar sus puertas. En ese sentido, varios integrantes de la sociedad civil han comentado que no ha existido una lectura clara de los complejos procesos migratorios en la región y en el Ecuador.

Finalmente, hay que considerar que, si bien el papel de las organizaciones de sociedad civil es apoyar al Estado para que cumpla con su papel de garantizar los derechos humanos, su existencia es fundamental no solo para cubrir los vacíos que puedan existir en términos de atención y protección de la población migrante, sino también como veedores de los procesos que llevan a cabo las entidades públicas, con el fin de realizar sanos contrapesos en una sociedad democrática.

CUARTA PARTE

PROPUESTAS DE ESPACIOS E INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA DEFINICIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE MIGRACIONES EN ECUADOR

Introducción

En las últimas décadas, hubo una significativa transformación en Ecuador, que pasó de ser un país relativamente cerrado a las migraciones, a ser un país que en los últimos 20 a 25 años ha experimentado flujos importantes de emigración, así como inmigración colombiana, peruana y venezolana. Las crisis económicas y financieras que desataron una fuerte emigración hacia los países del Norte, el conflicto armado en el vecino país de Colombia, así como los problemas políticos y económicos del Ecuador, han modificado sustancialmente el perfil migratorio de este país.

En ese sentido, las propuestas de políticas públicas que se pueden formular deben tener en cuenta las dinámicas migratorias del país, con el fin de que el Estado ecuatoriano esté preparado para enfrentar situaciones de diversa índole. Esta diversificación de las corrientes migratorias que actúan hoy en Ecuador supone el diseño de políticas específicas. Más aún, frente a la crisis migratoria actual es necesario crear y mantener espacios de discusión ciudadana, en los que sea posible proponer políticas profundas y flexibles que den una respuesta adecuada a la situación.

A continuación, se plantean diversas recomendaciones que se refieren a la mejora de los sistemas de información, a acciones de sensibilización del conjunto de la sociedad, a la participación ciudadana en el diseño, implementación y monitoreo de las políticas migratorias y, por último, al fortalecimiento interinstitucional de las diversas entidades estatales involucradas en la temática migratoria.

1. Propuestas de fortalecimiento de información objetiva, oportuna, confiable y pertinente sobre el fenómeno migratorio

Ha sido una deuda constante, no solo en Ecuador, sino en toda la región, la inexistencia de un sistema integrado de información en temas migratorios. Si bien existen datos de la Dirección de Migración del Ministerio del Gobierno sobre saldo de extranjeros y ecuatorianos desagregados por algunos rubros, información que es recopilada y

procesada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Ecuador (INEC),¹⁹⁸ no existe un registro real de las personas que ingresan, los motivos de su ingreso y su tiempo de permanencia, así como un registro aproximado de personas que ingresan de manera irregular. Pese a que existe una Comisión de Migración en el INEC desde noviembre de 2005, integrada por esta dependencia, la SENPLADES, Ministerio de Gobierno, Ministerio de Turismo y Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, que se encarga de definir y estandarizar los indicadores sobre migración internacional, sería positivo contar con un sistema de información más específico, lo que permitiría un mejor análisis de las características de la migración y las propuestas de políticas públicas en la materia, más consecuentes con la realidad del país.

De hecho, la última recomendación del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares realizada en octubre de 2017 indica:

El Comité recomienda al Estado parte que establezca una base de datos centralizada para compilar información y estadísticas cualitativas y cuantitativas relacionadas con la migración que abarquen todos los aspectos de la Convención, entre ellos el de los trabajadores migratorios en situación irregular, y que recabe datos pormenorizados sobre la situación de los trabajadores migratorios en el Estado parte. El Comité alienta al Estado parte a que, en consonancia con la meta 17.18 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, recopile información y estadísticas desglosadas por género, edad, nacionalidad, origen étnico, discapacidad, motivo de la entrada en el país y salida de él, y tipo de trabajo realizado, a fin de orientar eficazmente las políticas pertinentes y la aplicación de la Convención. Asimismo, recomienda al Estado parte que colabore con sus representaciones consulares y diplomáticas en el extranjero para recabar datos sobre la migración, por ejemplo, sobre las condiciones de las personas migrantes en situación irregular y las víctimas de la trata. Cuando no sea posible obtener información precisa, como en el caso de los trabajadores migratorios en situación irregular, el Comité agradecería recibir información basada en estudios o estimaciones.¹⁹⁹

Por otra parte, la información básica sobre temas migratorios proviene de los censos de

¹⁹⁸ INEC. Entradas y salidas internacionales. Disponible en: <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/entradas-y-salidas-internacionales/>

¹⁹⁹ Observaciones finales sobre el tercer informe periódico del Ecuador al Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, 5 de octubre de 2017. Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=7&DocTypeID=5

población realizados en Ecuador (1982, 1990, 2001 y 2010). Lamentablemente, siendo que el último censo se dio en 2010, esta información no da cuenta de los drásticos cambios que han sufrido los flujos migratorios hacia y desde Ecuador en los últimos años. Por esta razón, es necesario que Ecuador cuente con herramientas más específicas y expeditas, que permitan la recolección de información en temas migratorios necesaria para el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas en la materia.

Con relación al tema del refugio el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana ha colocado en su plataforma digital una página electrónica que permite tener datos actualizados sobre los solicitantes de refugio.²⁰⁰ Esto permite, no solo a las diversas autoridades y funcionarios estatales contar de manera expedita con mejores herramientas para la formulación de políticas en materia de refugio, sino sobre todo a la sociedad civil y la comunidad académica contar con datos que les permitan formular mejores estrategias de cooperación técnica con el Estado y propuesta de reforma para las actuaciones públicas. Por último, en materia de trata de personas, son las denuncias colocadas en la Fiscalía General del Estado (FGE), las que se toman como referencia para dar cuenta de esta realidad. Sin embargo, los bajos números registrados de este delito por el escaso número de denuncias, no dan cuenta de la magnitud del mismo.

Por su parte, para aplicar los dispuesto en el Art. 118 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, el Ministerio de Gobierno ha creado un registro para la identificación de víctimas de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes que permite el procesamiento y análisis de la información para tener una caracterización del delito y que servirá como insumo en la formulación de políticas públicas, planes de acción y estrategias de prevención. Este sistema se denomina Sistema de Registro de Casos de Trata de Personas y Tráfico de Migrantes (REGISTRATT) y se encuentra operativo desde junio de 2018, aunque solo las entidades estatales con competencia en el tema pueden acceder al mismo. Cabe indicar que además de conocer casos de trata de personas, el sistema registra el número de víctimas, victimarios y, a futuro, se piensa incorporar un mecanismo para coordinar los casos interinstitucionalmente.

2. Propuestas de sensibilización del conjunto de la sociedad sobre el impacto positivo de las migraciones y respeto a los derechos humanos de los migrantes

La crisis económica y financiera del país a finales de los años 1990 llevó a construir una imagen de los emigrantes como una de las principales víctimas de esta debacle,

²⁰⁰ Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Sobre refugio, datos actualizados. Disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ec/informacion-sobre-refugio/>

colocándolos como personas emprendedoras que buscaban mejores días en otro país. Sin embargo, esta imagen no ha ido siempre acompañada de un tratamiento igual para los inmigrantes que ingresaron al Ecuador. Si bien durante el Gobierno de Correa, en un primer momento, se establecieron una serie de derechos para las personas en movilidad y una política migratoria abierta y coherente con los postulados constitucionales de 2008, Correa comenzó a tomar en los últimos años de su mandato políticas de índole restrictiva para los inmigrantes. Además, en el gobierno de Moreno también se han suscitado una serie de medidas que han vulnerado la situación de la población migrante, tratadas estas en los capítulos anteriores.

A la par de estas actuaciones de las entidades estatales, en la opinión pública y los medios también ha oscilado la imagen que construyen de la persona migrante. Si bien se ha criticado el tratamiento que reciben los emigrantes ecuatorianos en el exterior, ha existido una serie de actuaciones y expresiones xenófobas en contra de los extranjeros en territorio ecuatoriano. Esto ha sido aún más evidente en los últimos años y meses, debido al significativo incremento de ciudadanos venezolanos en el país.²⁰¹ Incluso, se ha manifestado por algunos medios de comunicación que algunas expresiones de las mismas autoridades pueden haber desatado las actitudes xenófobas en la población.²⁰² Por esa razón, es urgente realizar una campaña pública de sensibilización e información sobre el tema migratorio en el país, tanto para retornados como para inmigrantes, pero con especial atención en estos últimos. Esta campaña, debe recalcar el aporte que realizan los migrantes, pero también el hecho de que Ecuador es un país de emigración y que los ecuatorianos deben dar el mismo tratamiento a los inmigrantes que espera que se le otorgue a su población en el exterior. Más aún, el *principio de ciudadanía universal* establecido en la Constitución del Ecuador de 2008, debe continuar siendo promocionado como uno de los grandes avances del Ecuador en la materia. Sin embargo, cualquier campaña realizada en pro de la población migrante no tendrá sustento si las autoridades no son consecuentes con los principios constitucionales y establecen una gobernanza migratoria acorde.

A este respecto, la última recomendación del Comité realizada en octubre de 2017 indica:

El Comité reitera su recomendación al Estado parte de que fortalezca y amplíe los programas de formación y capacitación sobre el contenido de la Convención,

²⁰¹ The New York Times. “La xenofobia en Ecuador empuja a migrantes venezolanos a salir del país”. Disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2019/01/28/ecuador-ibarra-venezolanos/>

²⁰² Plan V. Venezolana en Ibarra. “La xenofobia es real, no nos quieren”. Disponible en: <https://www.planv.com.ec/historias/sociedad/venezolana-ibarra-la-xenofobia-real-no-nos-quieren>

con el fin de hacerlos de carácter permanente, y que esos programas se imparten a todos los funcionarios y demás personas que trabajan en esferas relacionadas con la migración. Recomienda asimismo al Estado parte que vele por que los trabajadores migratorios tengan acceso a información sobre los derechos que les reconoce la Convención, y que colabore con las universidades, las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación para difundir información sobre la Convención y fomentar su aplicación.²⁰³

3. Propuestas de espacios de participación ciudadana en el diseño, definición, implementación y monitoreo de las políticas públicas sobre migraciones, incluyendo inmigración, refugio y emigración

Un hito importante en la participación de la sociedad civil para el diseño, implementación y monitoreo de las políticas migratorias en Ecuador, fue el proceso constituyente en el año 2008, en el que este sector participó ampliamente para la incorporación de una serie de derechos y principios a favor de las personas en movilidad. De igual manera, si bien la relación entre Estado y sociedad civil para la construcción de la Ley de Movilidad Humana fue por momentos compleja, no puede dejar de recalcarse que existieron varios espacios de debate y cooperación. No obstante, el Comité recomienda que se reforme la Ley Orgánica de Movilidad Humana y su Reglamento en un proceso participativo que tome en cuenta los aportes de la sociedad civil y las organizaciones e instituciones que trabajan en movilidad humana.

Con todo, como se mencionó en los capítulos anteriores, las organizaciones de la sociedad civil en Ecuador se han visto muy debilitadas en los últimos años. Por esta razón, la participación de este sector en las políticas públicas ha sido muy acotado. Entre los espacios de cooperación y coordinación que se han construido últimamente, se puede citar la organización por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de una Mesa Nacional de Movilidad Humana,²⁰⁴ con diversas mesas intersectoriales, cuyo objetivo no solo es el cumplimiento actual de las políticas públicas existentes, sino también la propuesta de nuevas políticas públicas en la materia. Sin embargo, este espacio es de conformación reciente y sus logros en

²⁰³ Observaciones finales sobre el tercer informe periódico del Ecuador al Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, 5 de octubre de 2017. Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=7&DocTypeID=5

²⁰⁴ Acuerdo Ministerial No 275. Disponible en: https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/10/acuerdo_ministerial_275.pdf

materia de política pública son aún bastante tímidos.

Por su parte, con relación a la crisis migratoria que enfrenta actualmente Ecuador debido al considerable número de ciudadanos venezolanos que han ingresado a este país, diversos organismos internacionales como OIM y ACNUR, así como otras agencias socias, y varias ONGs que trabajan en el tema en el país, han colaborado para dar respuesta a la emergencia. En ese sentido, han contribuido para disminuir los tiempos de espera en los controles migratorios, abastecer de agua, alimentos básicos y de higiene, albergue, servicios de salud, entre otros. También han colaborado para reforzar la determinación de la condición de refugiado e identificar venezolanos vulnerables para su protección y asistencia.

4. Propuestas de fortalecimiento interinstitucional entre las organizaciones de la sociedad civil, organismos de gobierno y organismos internacionales

Como se mencionó, uno de los espacios institucionalizados de coordinación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil ha sido el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, a través de la Mesa Nacional de Movilidad Humana para articular acciones del Gobierno Central conjuntamente con los Gobiernos Autónomos Descentralizados, la sociedad civil y la cooperación internacional.

Otro de estos espacios ha sido el Comité Interinstitucional de Coordinación para la Prevención de Trata de Personas y Tráfico de Migrantes y Protección de sus Víctimas, tratado en los capítulos anteriores, que incluso ha sido valorado por el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares como uno de los avances del Ecuador en materia de trata de personas y tráfico de migrantes.

Pese a la existencia de estos espacios de coordinación, es necesario continuar trabajando para fortalecer la creación de nuevos espacios de cooperación y coordinación interinstitucional, sean tanto organizados por el Estado, como por las organizaciones de la sociedad civil y entes intergubernamentales.

Anexo 1: Entrevistas

Entrevista 1. Cristina Pancho, Coordinadora de Movilidad Humana de la Pastoral Movilidad Humana, 9 de octubre de 2014.

Entrevista 2. Gina Benavides, Docente del Programa Andino de Derechos Humanos (PADH) de la Universidad Andina Simón Bolívar (UASB) y Miembro de la Coalición por las Migraciones y el Refugio, 9 de octubre de 2014.

Entrevista 3. Nicoletta Roccabianca, Coordinadora de Operaciones a Nivel Nacional de Asylum Access, 14 de octubre de 2014.

Entrevista 4. Carmen Gómez, Profesora Investigadora del Departamento de Sociología y Coordinadora del Programa de Especialización de Migraciones y Derechos Humanos de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 14 de octubre de 2014.

Entrevista 5. Gentiana Susaj, directora de la Fundación Esperanza (FE), 14 de octubre de 2014.

Entrevista 6. Daniel Rueda, Presidente, y Verónica Supliguicha, Técnica de la Fundación Alas de Colibrí, 14 de octubre de 2014.

Entrevista 7. Cristóbal Lamar, Director Ejecutivo Nacional de la Coordinadora Nacional del Migrante, 15 de octubre de 2014.

Entrevista 8. Ralf Oetzel, Coordinador del Proyecto Fortalecimiento de la Capacidad de Países Andinos, Específicamente de Ecuador y Colombia, en Materia de Migración y asilo (PRODEM), 15 de octubre de 2014.

Entrevista 9. María Paula Ortega, Comunicadora del Servicio Jesuita de Refugiados (SJR), 15 de octubre de 2014.

Entrevista 10. Javier Arsentales, Miembro de la Coalición por las Migraciones y el Refugio, 15 de octubre de 2014.

Entrevista 11. Carlos León, Coordinador del Consejo Noruego (NRC) en Ecuador, 16 de octubre de 2014.

Entrevista 12. Pablo de la Vega, Coordinador Regional de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD), 16 de octubre de 2014.

Entrevista 13. Begoña Borge, Coordinadora País y David Torres Coordinador del

Proyecto de Participación Infanto-Juvenil de Save the Children, 17 de octubre de 2014.

Entrevista 14. Paulina Cáceres, Directora Ejecutiva de la Fundación Nuestros Jóvenes (FNJ), 17 de octubre de 2014.

Entrevista 15. Danilo Valdivieso. Coordinador del Comité Pro Movilidad Humana (CMH), 17 de octubre de 2014.

Entrevista 16. Daniela Salazar, Profesora de la Clínica Jurídica y Derechos Humanos. Universidad San Francisco de Quito (USFQ), 19 de octubre de 2014.

Entrevista 17. Janeth Ferreira, Directora de la Misión Scalabriniana, 20 de octubre de 2014.

Entrevista 18. Karina Guerra, Socia Fundadora y Comunicadora de ASO QUITUS, 21 de octubre de 2014.

Entrevista 19. Sol Romero, Miembro de las Mujeres Promotoras Refugiadas, 21 de octubre de 2014.

Entrevista 20. Sabrina Lustgarten, Directora Ejecutiva HIAS Ecuador, 25 de octubre de 2014.

Entrevista 21. Roberto Maestrelli, Director de JUBASCA, 21 de noviembre de 2014

Entrevista 22. Gardenia Chávez, Docente del Programa Andino de Derechos Humanos de la Universidad Andina Simón Bolívar (UASB), 20 de septiembre de 2018.

Entrevista 23. Javier Arcentales, Secretario Técnico (2009-2011) y en la actualidad Miembro de la Coalición por las Migraciones y el Refugio, 25 de septiembre de 2018.

Entrevista 24. Daniel Rueda, Director Ejecutivo de Fundación Alas de Colibrí, 25 de septiembre de 2018.

Entrevista 25. Humberto Salazar. Coordinador General Técnico de la Fundación Esquel, 26 de septiembre de 2018.

Entrevista 26. Giovana Tipán, Directora de la Unidad de Gestión de Movilidad Humana Prefectura de Pichincha, 27 de septiembre de 2018.

Entrevista 27. Maricela Parra, Directora del Programa de HIAS, 3 de octubre de 2018.

Entrevista 28. Guillermo Rovayo, Coordinador de Protección y Gestión de la Misión Scalabriniana, 3 de octubre de 2018.

Entrevista 29. Lilia Granja, Ex Directora de Asylum Access, 4 de octubre de 2018.

Entrevista 30. Fernando López, Director Nacional del Servicio Jesuita, 26 de octubre de 2018.

Entrevista 31. Verónica Pólit, Coordinadora del Proyecto de Justicia Restaurativa y Ex Coordinadora del Proyecto de Migración de la Fundación Tierra de Hombres, 26 de octubre de 2018.

Entrevista 32. Cristina Pancho, Coordinadora de Movilidad Humana de la Pastoral Social Cáritas, 26 de octubre de 2018.

Entrevista 33. Karina Guerra, Socia Fundadora y Comunicadora de ASO QUITUS, 26 de octubre de 2018.

Entrevista 34. Joffre Pinzón Merino, Presidente del Movimiento Familiares y Migrantes, 4 de enero de 2019.

Entrevista 35. Briggite Quintero, Oficial ICLA, Consejo Noruego para los Refugiados, 7 de enero de 2019.

Entrevista 36. Blanca Ortiz, Presidenta de COREMH, 18 de enero de 2019.

Entrevista 37. Gioconda Herrera, Profesora investigadora del Departamento de Sociología y Género de FLACSO-Ecuador, 19 de febrero de 2019.

Entrevista 38. Daniel Rueda, Director Ejecutivo de la Fundación Alas de Colibrí, 25 de abril de 2019.

Entrevista 39. Eduardo Febres Cordero. Presidente de FUNVEX, 27 de agosto del 2019.

Entrevista 40. Daniel Regalado, Presidente de la Asociación, 4 de septiembre de 2019

Bibliografía

- AAE (s/f). “Acerca de Asylum Access Ecuador”. Disponible en: <https://asylumaccess.org/program/ecuador/>, visitado el 14 de enero de 2019.
- ACNUR 1 (2010). “Registro Ampliado una operación sin precedentes en América Latina”. Disponible en: <https://www.acnur.org/noticias/noticia/registro-ampliado-una-operacion-sin-precedentes-en-america-latina/>, visitado el 5 enero de 2019.
- ACNUR 2 (2010). “ACNUR en el Ecuador. La mayor operación en América Latina: 52.000 refugiados reconocidos”. Disponible en: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Ecuador/ACNUR_en_el_Ecuador.pdf, visitado el 5 de enero de 2019.
- ACNUR (2017). “Crece el desplazamiento forzado en Colombia a pesar del Acuerdo de Paz”. Disponible en: <https://www.acnur.org/noticias/briefing/2017/3/5aa142ce111/2763-crece-el-desplazamiento-forzado-en-colombia-a-pesar-del-acuerdo-de-paz.html>, visitado el 25 de diciembre de 2018.
- ACNUR (s/f). “Base de datos de buenas prácticas de medios de vida e integración local en América Latina: Proyecto de Promotoras Comunitarias en Quito”. Disponible en: <http://livelihoods.acnur.org/buscar-por-categoría/art/proyecto-de-promotoras-comunitarias-en-quito/>, visitado el 21 de octubre de 2014.
- Araujo, L. (2010). “Estado y voto migrante: una radiografía de la Región Andina”. En: *Andina migrante*, 7: 2-10. Quito: FLACSO sede Ecuador. Programa de Sociología.
- Asamblea Nacional (2014). “Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad”. Disponible en: <http://www.asambleanacional.gob.ec/contenido/ley-organica-de-los-consejos-nacionales-para-la-igualdad-1>, visitado el 21 de octubre de 2014.
- Asociación Rumiñahui 1 (s/f). “¿Quiénes somos?” Disponible en: <http://www.ruminahui.org/index.php/quienes-somos-blog>, visitado el 3 de septiembre de 2019.
- Asociación Rumiñahui 2 (s/f). “¿Qué hacemos?” Disponible en: <http://www.ruminahui.org/index.php/que-hacemos-24/2013-11-30-15-55-09/integracion-inmigrantes>, visitado el 3 de septiembre de 2019.
- Cáritas virtual Quito (s/f). “Los 50 años de la Pastoral Social Cáritas en el Ecuador”.

Disponible en: <http://www.caritas-virtual-quito.org/periodico-virtual/reportajes/16-los-50-anos-de-la-pastoral-social-caritas-en-el-ecuador.html>, visitado el 19 de octubre de 2014.

CIDH (2016). Comunicado de Prensa. “CIDH expresa preocupación ante detenciones y deportaciones de migrantes cubanos en Ecuador”. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2016/102.asp>, visitado el 11 de enero de 2019.

CNII (s/f). “¿Quiénes somos?” Disponible en: <http://www.cnna.gob.ec/la-institucion/quienes-somos.html>, visitado el 21 de octubre de 2014.

Coalición por las Migraciones y el Refugio 1 (2009). “Contenidos Básicos sobre Movilidad Humana: Aportes para una normativa en Ecuador”. Disponible en: <http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/369/File/Informes%20alternativos/contenidosbasicosmovilidad.pdf>, visitado el 17 de octubre de 2014.

Coalición por las Migraciones y el Refugio 2 (2009). “II Informe Alternativo a la Convención de Trabajadores Migratorios y sus Familias”. Disponible en: <http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/369/File/Informes%20alternativos/Segundoinformealternativo-2010.pdf>, visitado el 17 de octubre de 2014.

Coalición por las Migraciones y el Refugio (2010). “Pronunciamiento sobre detenciones arbitrarias y procesos de deportación contra personas inmigrantes en el Ecuador”. Disponible en: <http://movilidadhumana.files.wordpress.com/2010/10/pronunciamientomigracion.pdf>, visitado el 17 de octubre de 2010.

Coalición por las Migraciones y el Refugio (2011). “Propuesta de regularización”. Disponible en: <http://movilidadhumana.files.wordpress.com/2011/09/presentacion-propuesta-de-regularizaci3b3n-coalicion.pdf>, visitado el 17 de octubre de 2014.

Coalición por las Migraciones y el Refugio (2012). “Informe sobre movilidad humana”. Ecuador 2011. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8981.pdf?file=fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8981>, visitado el 7 de enero de 2019.

Coalición por las Migraciones y el Refugio (2015). “Análisis del Proyecto de Ley de Movilidad Humana”. Disponible en: <https://movilidadhumana.files.wordpress.com/2015/11/analisis-proyecto-de-ley-de-movilidad-humana-cmr.pdf>, visitado el 8 de enero de 2019.

Coalición por las Migraciones y el Refugio (2017). “Pronunciamiento frente a la

- aprobación de la Ley de Movilidad Humana en el Ecuador”. Disponible en: <http://migranteshoy.celam.org/derechos-ecuador/757-ley-de-movilidad-humana-en-ecuador-retroceso-y-preocupacion.html>, visitado el 10 de enero de 2019.
- Coalición por las Migraciones y el Refugio 1 (s/f). “Informe Alternativo para la Eliminación de la Discriminación Racial”. Disponible en: http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/ECU/INT_CERD_NGO_ECU_13659_S.pdf, visitado el 17 de octubre de 2014.
- Coalición por las Migraciones y el Refugio 2 (s/f). “¿Quiénes Somos?”. Disponible en: <http://movilidadhumana.wordpress.com/about/>, visitado 17 de octubre de 2014.
- De Cárdenas Falcón, L. G. (2011). “Un tema controvertido: la sociedad civil contenido y perspectivas”. En *Revista Sociedad y Utopía* No 37: 157-182.
- Eguiguren, M. M. (2017). “Los estudios de la migración en Ecuador: del desarrollo nacional a las movilidades”. En *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (58): 59-81.
- FLACSO 1 (s/f). “Sociología y Estudios de Género”. Disponible en: <https://www.flacso.edu.ec/portal/academico/unidad/sociologia-y-estudios-de-genero.19>, visitado el 14 de octubre de 2014.
- FLACSO 2 (s/f). “Oferta académica: migración, desarrollo y derechos humanos 2014-2015”. Disponible en: <https://www.flacso.edu.ec/portal/academico/detalle/especializacion/migracion-desarrollo-y-derechos-humanos-2014-2015.124>, visitado el 14 de octubre de 2014.
- FNJ(s/f). “ProgramaAntiTrata”. Disponible en: http://www.fundacionnuestrosjovenes.org.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=3&Itemid=5, visitado el 22 de octubre de 2014.
- FUDELA (s/f). “Fundación de las Américas: Inicio”. Disponible en: <https://fudela.org.ec/>, visitado el 14 de abril de 2019.
- Fundación Alas de Colibrí (s/f). Misión y Visión. Disponible en: <http://www.fundacionalasdecolibri.org/misioacuten.html>, visitado el 22 de octubre de 2014.
- García, J. (2015). “Cooperación internacional y posconflicto en Colombia: más allá de los recursos económicos”. En *Sextante. Bitácora de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de los Andes* 5. Disponible en: <https://sextante.uniandes.edu.co/index.php/ejemplares/sextante-5/horizontes/cooperacion-internacional-y-posconflicto-en-colombia>, visitado el 27 de marzo de 2019.

Giunta, I. y Mancero, A. (2017). “Introducción: recuperación posdesastre y cooperación internacional”. En Carrión, A., Giunta, I., Mancero, A. y Jiménez, G., *Posterremoto, gestión de riesgos y cooperación internacional Ecuador: 9-20*. Quito: IAEN. Disponible en: https://www.preventionweb.net/files/57529_posterremotov6final.pdf, visitado el 26 de diciembre de 2018.

Gloobal (s/f). Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD). Disponible en: <http://www.gloobal.net/iepala/gloobal/fichas/ficha.php?id=3732&entidad=Agentes&html=1>, visitado el 3 de septiembre de 2019.

Guerrero Cacuango, N. (2017). “La privación de la libertad de los migrantes irregularizados en Ecuador. El centro de detención como institución legitimada (2011-2017)”. Tesina de especialización, FLACSO Ecuador.

Herrera Mosquera, G., Moncayo, M. I., y Escobar García, A. (2017). *Perfil migratorio del Ecuador*, 2011. Quito: OIM.

Herrera S. y Zanafría J. (2018). “Estudio sobre fortalecimiento y sostenibilidad de las organizaciones de la sociedad civil en el Ecuador: entorno capacidades y prácticas”. Quito: Esquel, Grupo Faro y Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Disponible en <http://www.unos.ec/wp-content/uploads/2019/03/ESTUDIO-SOBRE-FORTALECIMIENTO-Y-SOSTENIBILIDAD-SC-EN-ECUADOR.pdf>, visitado el 26 de marzo de 2019.

Herrera Vinelli, S. (2011). “La política internacional de refugio como resultante de la política burocrática. Un análisis a partir del caso de solicitantes de refugio cubanos en Ecuador”. Tesis de Maestría–Programa Relaciones Internacionales. FLACSO–Ecuador.

HIAS 1 (2018). “Quiénes somos”. Disponible en: <http://www.hias.org.ec/index.html>, visitado el 2 de enero de 2019.

HIAS 2 (2018). “Orientación Legal”. Disponible en: <http://www.hias.org.ec/index.html>, visitado el 2 de enero de 2019.

Hidago, S. y Auz, J. (s/f). “Repertorios de acción y dinámicas inter-relacionales entre la sociedad civil y el Estado ecuatoriano: un análisis histórico, político y normativo”. Quito: UNOS.

HRW (2028). “El éxodo venezolano. Urge una respuesta regional ante una crisis migratoria sin precedentes”. Disponible en: <https://www.refworld.org.es/>

[pdfid/5ba01e544.pdf](#), visitado el 14 de febrero de 2019.

Jesuitas Ecuador (s/f). *Servicio Jesuita a Refugiados Ecuador*. Disponible en: <http://www.jesuitas.ec/servicio-jesuita-a-refugiados-ecuador-sjr-ec/>, visitado el 2 de enero de 2019.

Lima, M. y López-Parra, F. (2017). “El llamado tercer sector en el escenario ecuatoriano de la Revolución Ciudadana”. En Revista Est. De Políticas Públicas: 40-51. <http://dx.doi.org/10.5354/0719-6296.2017.46364>

Misión Scalabriniana Ecuador (s/f). “Visión”. Disponible en: <http://misionscalabriniana.org.ec/?p=2903>, visitado el 20 de octubre de 2014.

Montenegro Braz, A. y Santacruz, A. (2014). “Haciendo camino al andar: la construcción local de política pública contra la trata de personas en Ecuador”. En *URVIO - Revista Latinoamericana De Estudios De Seguridad*, (14): 79-92. <https://doi.org/10.17141/urvio.14.2014.1345>

NRC (2018). “10 asuntos que desafian la paz en Colombia”. Disponible en: <http://www.nrc.org.co/2018/04/11/10-asuntos-que-desafian-la-paz-en-colombia/>, visitado el 27 de marzo de 2019.

NRC 1 (s/f). “Información general”. Disponible en: <http://www.nrc.org.co/index.php/sobre-nrc/informacion-general>, visitado el 7 de enero de 2019.

NRC 2 (s/f). “Ecuador”. Disponible en: <http://www.nrc.org.co/ecuador/>, visitado el 7 de enero de 2019.

ObservaLATrata Ecuador 1 (s/f). “¿Quiénes observamos?”. Disponible en: <http://observalatrata.com/?p=176>, visitado el 15 de enero de 2019.

ObservaLATrata Ecuador 2 (s/f). “Ejes de trabajo”. Disponible en: <http://www.observalatrataecuador.org/index.php?contenido=3>, visitado el 19 de octubre de 2014.

ONU (2018). “Ecuador: Flujos mixtos de población venezolana. Estado de Situación al 30 de septiembre 2018”. Disponible en: <http://www.un.org.ec/wp-content/uploads/2018/10/ONU-Apoyo-situaci%C3%B3n-Venezuela.pdf>, visitado el 26 de diciembre de 2018.

Prefectura de Pichincha (2018). “Logros y retos del VI Congreso Latinoamericano y Caribeño ‘Trata de personas y tráfico de migrantes’”. Disponible en: <http://www.>

pichinchaldia.gob.ec/actualidad/item/3740-logros-y-retos-del-vi-congreso-latinoamericano-y-caribenio-trata-de-personas-y-trafico-de-migrantes.html, visitado el 26 de marzo de 2019.

Ramírez, F., y Ramírez, J. (2005). “La estampida migratoria ecuatoriana”. En *Crisis, redes transnacionales y repertorios de acción migratoria*, 2. Quito: ABYAYALA.

Ramírez, J. (2013). *La Política migratoria en Ecuador: rupturas, continuidades y tensiones*. Quito: IAEN.

Ramírez, J. (2017). “Lo crudo, lo cocido y lo quemado: Etnografía de la ley de movilidad humana de Ecuador”. En *Migración, Estado y Políticas. Cambios y Continuidades en América del Sur*. La Paz (Bolivia): Vicepresidencia de Bolivia.

Red Latinoamericana de Estudios de Migración Forzada (s/f). “¿Quiénes somos?”. Disponible en: <http://redlatinoamericanamf.weebly.com/questquieacutenes-somos.html>, visitado el 14 de octubre de 2014.

Rodríguez Mojón, M. R. (1997). “¿Qué entendemos por Sociedad Civil?”. En *Cuadernos de estrategia*, (89): 17-36.

Save the Children 1 (s/f). “¿Quiénes somos?”. Disponible en: <http://ecuador.savethechildren.net/es/quiénes-somos>, visitado el 22 de octubre de 2014.

Save the Children 2 (s/f). “El Oro”. Disponible en: <http://ecuador.savethechildren.net/es/¿dónde-trabajamos/el-oro>, visitado 22 de octubre de 2014.

Serrano A. y Troya G. (2008). *Perfil Migratorio del Ecuador*. Quito: OIM. Disponible en: http://www.oim.org.ec/2016/iomtemplate2/sites/default/files/publicaciones/perfil_migratorio.pdf, 22 de febrero de 2019.

SIMA/FLACSO 1 (s/f). “Novedades”. Disponible en: <http://www.flacsoandes.edu.ec/sima/index.php/sima2/>, visitado el 14 de octubre de 2014.

SIMA/FLACSO 2 (s/f). “¿Qué hacemos?”. Disponible en: http://www.flacsoandes.edu.ec/sima/index.php?option=com_content&view=article&id=253&Itemid=210, visitado el 14 de octubre de 2014.

UASB (s/f). “Información General: ¿Qué es el PADH?”. Disponible en: http://www.uasb.edu.ec/padh_contenido.php?cd=1149&pagpath=1&swpath=inf&cd_centro=5&ug=ig, visitado el 14 de octubre de 2014.

Vásquez, D. (2015). “La inconstitucionalidad parcial del Decreto 1182 sobre el

derecho a solicitar refugio en el Ecuador: Análisis y efectos”. En *USFQ Law Review*, 2 (1).

Villarreal Villamar, M.C. (2017). “Migraciones, desarrollo y políticas migratorias: análisis de la experiencia ecuatoriana”. Tesis de Doctorado, Facultad de Políticas y Sociología. Universidad Complutense de Madrid. Disponible en: <https://eprints.ucm.es/43456/1/T38943.pdf>, visitado el 6 de enero de 2019.

CAPÍTULO II

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE MIGRACIONES Y LA SOCIEDAD CIVIL EN AMÉRICA LATINA

EL CASO DE URUGUAY

Coordinadores

Martín Koolhaas
Adela Pellegrino

Integrantes del equipo de investigación

Beatriz Diconca
Ana Santestevan

Siglas y acrónimos

ACCICEV: Asociación Cultural Casa de los Inmigrantes ‘Cesar Vallejo’

ACNUR: Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados

ANII: Agencia Nacional de Innovación e Investigación

APHIE: Asociación de Padres con Hijos en el Exterior

BPS: Banco de Previsión Social

CAinfo: Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública

CCAM: Consejo Consultivo Asesor de Migración

CIPFE: Centro de Investigación y Promoción Franciscana y Ecológica

CETP: Consejo de Educación Técnica Profesional

CCUM: Comisión Católica Uruguaya de Migración

CEFIR: Centro de Formación para la Integración Regional

CEINMI: Centro de Estudios Interdisciplinarios sobre Inmigración

CIDESAL: Creación de Incubadoras de Diásporas de Saberes de América Latina

CNT: Convención Nacional de Trabajadores

CORE: Comisión de Refugiados

CSIC: Comisión Sectorial de Investigación Científica

CSM: Conferencia Sudamericana de Migraciones

ECH: Encuesta Continua de Hogares

ECS: Encuesta de Caracterización Social

ENHA: Encuesta Nacional de Hogares Ampliada

FIC: Facultad de Información y Comunicación

FLACSO: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

INE: Instituto Nacional de Estadística

INEFOP: Instituto de Empleo y Formación Profesional

JNM: Junta Nacional de Migración

MEC: Ministerio de Educación y Cultura

MERCOSUR: Mercado Común del Sur

MIDES: Ministerio de Desarrollo Social

MTSS: Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social

NEMMPO: Núcleo de Estudios Migratorios y Movimientos de Población

NNUU: Naciones Unidas

OEA: Organización de los Estados Americanos

OEI: Organización de Estados Iberoamericanos

OIM: Organización Internacional para las Migraciones

OIT: Organización Internacional del Trabajo

ONU: Organización de las Naciones Unidas

OPPDHM: Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur

PEDECIBA: Programa de Desarrollo de las Ciencias Básicas

PBI: Producto Bruto Interno

PIT: Plenario Intersindical de Trabajadores

PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

SEDHU: Servicio Ecuménico para la Dignidad Humana

SER: Servicio Integral de Reintegración

SICREMI: Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas

SUDT: Sindicato Único de Trabajadoras Domésticas

SUNTMA: Sindicato Único de Trabajadores del Mar TVF – Tránsito Vecinal Fronterizo

UDELAR: Universidad de la República

UNASUR: Unión de Naciones Sudamericanas

UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (por su sigla en inglés)

UNFPA: Fondo de Población de Naciones Unidas (por su sigla en inglés)

Introducción

La migración internacional ha jugado históricamente un papel preponderante en distintas facetas de la sociedad uruguaya. Desde los comienzos del país como República independiente, los sucesivos gobiernos tuvieron a la inmigración extranjera como objetivo de sus políticas. Hasta mediados del siglo XX, Uruguay recibió importantes oleadas de inmigrantes extranjeros, particularmente provenientes del sur de Europa (España y en menor medida Italia). La inmigración limítrofe, de argentinos y brasileños, ha tenido una presencia constante a lo largo de la historia del país.

A partir de mediados de la década de 1960, en el marco de una crisis económica que se fue agudizando progresivamente, Uruguay dejó de ser un país de inmigración para convertirse en un país de emigración. El saldo migratorio del país fue negativo hasta la emergencia de la crisis económica internacional alrededor de 2008, momento en que se intensificaron los flujos de retorno de los emigrados uruguayos residentes en España y Estados Unidos, los dos principales países receptores de las corrientes migratorias uruguayas producidas en el siglo XXI. Al mismo tiempo, existe evidencia de un incipiente crecimiento de los flujos de inmigración extranjera.

La migración internacional ha desempeñado, y continúa cumpliendo, un importante papel en el crecimiento poblacional del país. La reversión de la tendencia a tener saldos migratorios negativos, observada a partir de 2008/2009, permitió que el crecimiento de la población, estimado a partir de los resultados del Censo 2011, fuera superior al proyectado a partir de los datos del recuento poblacional de 2004 (Censo 2004-Fase I).

El presente trabajo, en primer lugar, se propone describir en profundidad las tendencias recientes en materia de migración internacional. En particular, algunas de las preguntas de investigación que se plantea son: ¿Cómo ha evolucionado la dinámica migratoria en Uruguay durante los últimos veinte años? ¿Cuán intensa ha sido la emigración y cuáles han sido los principales países de destino de los emigrados? ¿Cuán intensa ha sido la inmigración de población extranjera y cuáles han sido los principales países de origen de los inmigrados? ¿Cuán intensa ha sido la inmigración de población nativa (retornados) y cuáles han sido los principales países de procedencia de los migrantes de retorno? ¿Cuál es el perfil demográfico y socioeconómico de los migrantes internacionales (inmigrantes, emigrantes y retornantes)? El trabajo también incluye breves apartados que analizan temas específicos: la situación de los refugiados, la migración irregular, las remesas enviadas por los emigrados y las tendencias de la migración interna, es decir, la que ocurre al interior del país.

En segundo lugar, la presente investigación tiene como propósito describir las políticas públicas y programas sobre migraciones internacionales en Uruguay. Se describe el marco normativo nacional y su relación con los instrumentos jurídicos internacionales, así como se realiza una exhaustiva descripción de las diversas instituciones que tienen competencia en la materia, a partir de la aprobación de una nueva ley de migración (Nº 18.250) en enero de 2008, que se enmarca en un enfoque de promoción de los derechos humanos de los migrantes, en sintonía con normativas similares aprobadas en países de la región en tiempos recientes (por ejemplo, Argentina).

En tercer lugar, la investigación que aquí se presenta analiza la participación de la sociedad civil en los programas sobre migración, así como su incidencia en el diseño, definición, implementación y monitoreo de las políticas migratorias. En particular, se plantea una descripción exhaustiva de las actividades desarrolladas por organizaciones sociales de base, organizaciones de intermediación, organizaciones eclesiales y ecuménicas, organizaciones no gubernamentales, centros de investigación, redes sociales y el sector privado.

Finalmente, el cuarto objetivo de la investigación consiste en formular recomendaciones para una mejor gestión de las migraciones en el país, estructuradas en cuatro dimensiones: (i) el fortalecimiento de los sistemas de información en materia de migración; (ii) la sensibilización al conjunto de la sociedad respecto de la importancia social, económica y demográfica de los migrantes y la necesidad de respeto irrestricto a sus derechos humanos; (iii) espacios de participación ciudadana en el diseño, definición, implementación y monitoreo de las políticas públicas sobre migraciones, incluyendo inmigración, refugio y emigración; (iv) fortalecimiento inter-institucional entre las organizaciones de la sociedad civil, organismos de gobierno y organismos internacionales.

PRIMERA PARTE

ANÁLISIS GENERAL DE LA DINÁMICA MIGRATORIA DE URUGUAY

Martín Koolhaas¹
Adela Pellegrino²

En este capítulo se presenta un resumen de las principales tendencias históricas y recientes de la migración internacional en Uruguay. El capítulo comienza describiendo en términos generales el perfil demográfico del país. Posteriormente, se describen respectivamente las características generales de la inmigración y la emigración en los distintos momentos históricos, enfatizando el perfil demográfico y socioeconómico de los migrantes en el contexto de las décadas más recientes. El capítulo concluye con la presentación de un breve panorama de otros asuntos importantes sobre la problemática migratoria, como la evolución de las remesas que envían los emigrantes, la migración irregular, los refugiados y la migración interna, incorporando, cuando corresponde, información estadística actualizada.

1. Dinámica demográfica en Uruguay

La evolución histórica de la población uruguaya se diferencia de la de otros países de América Latina y de la del conjunto de los países subdesarrollados. Esta singularidad se debe tanto a la particular historia del poblamiento del país como al hecho de haber atravesado muy tempranamente por la denominada transición demográfica.³

¹ El texto que se presenta a continuación se beneficia de varias investigaciones realizadas en el Programa de Población de la Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de la República), donde Martín Koolhaas y Adela Pellegrino son docentes e investigadores. Martín Koolhaas es candidato a Doctor en Estudios de Población, Magíster en Demografía y Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de la República, Uruguay. Docente e investigador del Programa de Población de la Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de la República, Uruguay).

² Adela Pellegrino es Doctora en Historia por la Ecole des Hautes Etudes des Sciences Sociales de París. Licenciada en Ciencias Históricas por la Universidad de la República, Uruguay. Docente e investigadora del Programa de Población de la Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de la República, Uruguay).

³ Se denomina transición demográfica al proceso por el cual las poblaciones pasan de una situación de equilibrio, consecuencia de una natalidad y mortalidad altas, a otra situación de equilibrio, con mortalidad y natalidad bajas. En ambos casos, tiene lugar un crecimiento bajo o nulo de la población. El desfasaje en los niveles y en el inicio de los descensos de las muertes y de los nacimientos da lugar a etapas más o menos “explosivas” en el crecimiento de la población.

La consecuencia directa de este fenómeno, que comienza en Uruguay a fines del siglo XIX, es un crecimiento lento o nulo de su población, lo cual equipara la situación demográfica del país con la de los países desarrollados, que registran tendencias similares.

Este proceso se encuentra actualmente en una fase avanzada de la transición demográfica; incluso se puede considerar que en el país se ha iniciado lo que se denomina “segunda transición demográfica”, cuya singularidad es presentar niveles de fecundidad por debajo del reemplazo poblacional; es decir, no nacen suficientes mujeres como para reemplazar a aquellas que culminan su edad reproductiva o mueren. Asimismo, se observa un aumento de la tasa de divorcios, acompañada por un descenso de la nupcialidad (cantidad de matrimonios) y un incremento de las uniones consensuales y de nacimientos fuera del matrimonio legal.

La migración internacional ha jugado históricamente un papel fundamental en el crecimiento de la población del país. Uruguay se caracterizó por ser un país receptor de migrantes desde los inicios de su vida independiente. A partir de mediados de la década de 1960, en el marco de una crisis económica que se fue agudizando progresivamente, Uruguay dejó de ser un país de inmigración para convertirse en un país de emigración. En la última década se ha verificado una reversión de las tendencias migratorias vigentes desde la década de 1960. En un primer momento, que podemos identificar entre 2008 y 2012, el cambio de tendencia estuvo asociado a un doble proceso de disminución de las corrientes emigratorias y un aumento de los flujos de retorno. En el último quinquenio se ha identificado un crecimiento de corrientes de inmigrantes latinoamericanos y caribeños, de países diferentes a la tradicional inmigración limítrofe (en mayor medida, originarios de Venezuela, Cuba y República Dominicana). En suma, si bien no se dispone de estimaciones actuales confiables del saldo migratorio, el escenario actual estaría pautado por un saldo cercano a cero entre los flujos de inmigrantes y de emigrantes, con la diferencia respecto a 2009-2012 de que el peso de la migración de retorno ha descendido y se ha incrementado la importancia numérica de la inmigración extranjera.

Otra característica demográfica del país es su pequeñez, tanto en términos de población como de territorio. Alrededor de 1950, cuando el Estado ya se encontraba en una fase avanzada de la transición demográfica, su población era de 2.3 millones. Casi siete décadas más tarde, fruto del bajo ritmo de crecimiento poblacional, la población estimada es de 3.518.552 personas (año 2019).⁴ En base a las proyecciones

⁴ La superficie de Uruguay es de 176.215 km². Con la población estimada al año 2019, la densidad poblacional es de 20 personas por km².

de población más recientes, elaboradas por el Instituto Nacional de Estadística (INE), en un escenario de migración neta igual a cero,⁵ se espera que la población uruguaya siga creciendo a un ritmo bajo hasta el año 2046, cuando alcanzará las 3,7 millones de personas. De acuerdo con dichas proyecciones, como consecuencia de un aumento en la esperanza de vida al nacer, 7,2 años proyectada para los varones, frente a 5,3 años para las mujeres, los primeros tardarán más que las mujeres en reducir sus efectivos.

Tabla 1. Principales indicadores demográficos de Uruguay, 1950-2019

	1950/1955 NN.UU	1965/1970 NN.UU	1985/1990 NN.UU	2000 INE	2019 INE
Tasa bruta de natalidad (por mil)	21,2	20,5	18,2	16,3	12,9
Tasa bruta de mortalidad (por mil)	10,5	9,6	9,9	9,0	9,4
Tasa neta de migración (por mil)	0,9	-2,5	-2,0	-6,1	0,0
Tasa de crecimiento total (por mil)	11,6	8,4	6,3	1,2	3,5
Esperanza de vida al nacer (en años)	66,1	68,6	72,1	75,0	77,9
Tasa global de fecundidad (hijos por mujer)	2,7	2,8	2,5	2,2	1,8
Porcentaje de población mayor de 64 años	8,2	8,7	11,3	13,0	14,4

Notas: (i) Se presentan dos series distintas de indicadores porque el Instituto Nacional de Estadística (INE) de Uruguay aún no ha revisado las estimaciones de población anteriores a 1996, ajustándolas a las nuevas estimaciones y proyecciones elaboradas a partir del Censo 2011 (Estimaciones y Proyecciones Revisión 2013, período 1996-2050). Por otra parte, las estimaciones de Naciones Unidas (NN.UU) del 2012 difieren ligeramente de las elaboradas por el INE. (ii) Los valores de Naciones Unidas sobre el porcentaje de población mayor de 64 años están promediados entre el año inicial y el final de cada intervalo.

Fuente: Estimaciones de la División de Población de Naciones Unidas (1950/1955, 1965/1970 y 1985/1990) e INE Uruguay (2000 y 2019).

⁵ Dicho de otra manera, se asume que se mantendrá la tendencia observada en los últimos años (2009-2011), en que la magnitud de los flujos emigratorios es idéntica a la de los flujos migratorios (incluyendo extranjeros y retornados).

2. Inmigración

2.1. Características generales de la inmigración antes de 1950⁶

Se han identificado cuatro grandes etapas en el proceso migratorio de los países latinoamericanos, desde el inicio de la ocupación de los territorios por los reinos de España y de Portugal, hace más de cinco siglos, hasta nuestros días (Pellegrino, 2002).

La *primera*, que se inicia con la Conquista y finaliza con la Independencia, se caracterizó por la incorporación de población proveniente de la Metrópoli y de población africana en régimen de esclavitud. La *segunda*, en la que los países de América Latina y el Caribe y, muy particularmente, la región sur del continente, recibieron una parte de la gran corriente de emigración europea de la segunda mitad del siglo XIX y principios del siglo XX. La *tercera* fase transcurrió desde 1930 hasta mediados de la década de 1960 y en ella el fenómeno dominante estuvo dado por los movimientos internos de población hacia las grandes metrópolis. La migración internacional adquirió entonces un carácter regional y fronterizo y funcionó como complemento de la migración interna. La *cuarta* fase transcurrió en las últimas décadas del siglo XX, cuando el saldo migratorio pasó a ser sostenidamente negativo y la emigración hacia los Estados Unidos y otros países desarrollados se convirtió en el hecho dominante del panorama migratorio de la región (Pellegrino, 2002). Estas etapas tuvieron intensidad y cronología diferentes en los países.

Uruguay se caracteriza por haber tenido un proceso precoz en lo relativo a la transición demográfica y la modernización, así como por la diversidad y la intensidad de los flujos de migración en la conformación de la población. La migración ha sido una protagonista importante en el crecimiento de la población y en la formación de su cultura y de su economía.

2.1.1. La etapa colonial

En la primera etapa, es poca la información con que contamos para cuantificar la población. En general, los estudiosos sobre este período coinciden en sostener que el territorio era poco poblado al llegar los conquistadores.

El poblamiento del Uruguay se fue conformando a partir de la población originaria que ya residía en el territorio, a la que se sumó la población integrada durante el proceso de colonización, cuyo volumen fue pequeño, debido al escaso interés de la corona española por ocupar este territorio. Los pobladores que se incorporaban eran

⁶ Cf. Pellegrino (2014).

conquistadores o colonos españoles y portugueses que avanzaban por la región con el propósito de fijar las fronteras terrestres.

Ubicada entre los dos grandes imperios coloniales de España y Portugal, la Banda Oriental fue escenario de movimientos migratorios que tenían como principal objetivo ocupar territorios y fundar pueblos en zonas lindantes, que permitieran avanzar sobre las líneas fronterizas de cada uno de los imperios.

Más tarde, la disolución de las misiones jesuíticas intensificó la entrada de comunidades indígenas, fundamentalmente guaraníes, que ingresaron desde el norte, por el litoral del río Uruguay y por la frontera actual del país con el Brasil. Los estudiosos del tema han insistido en el peso demográfico de esas corrientes migratorias, incorporadas a lo largo de unos dos siglos, que se distribuyeron en todo el territorio del país (González y Rodríguez, 1988 y 1990).

Los africanos, trasladados en condición de esclavitud, fueron un contingente significativo del período. Para dar sólo algunas cifras ilustrativas, el historiador Alex Borucki (2011), estimó en 70.000 los esclavos arribados al Río de la Plata entre 1777 y 1812 y que este volumen se puede considerar como la cifra mínima de la que dan cuenta los registros de los puertos de tráfico de esclavos. No obstante, no hay datos precisos sobre cuál fue el peso de la población africana sobre el volumen de la población del Uruguay.

Aunque no hay información exacta sobre cuál es el peso de la población africana sobre el volumen de la población del Uruguay, se pueden considerar las estimaciones de Rosenblat (1954), citado por Pi y Vidart (1968), según las cuales, en 1850 habría una población de 50.000 personas con “distintos grados de mestización caucásico-africana”, y entre 8.000 y 10.000 personas definidas como “negros puros”.

El peso demográfico de los individuos que se han auto-identificado como descendientes de africanos en el último censo nacional de 2011 es de un 8 por ciento sobre el total de la población. A pesar de una segregación considerable por parte de la sociedad uruguaya frente a este grupo étnico, su presencia en la cultura nacional es muy importante y creciente, en particular en lo referido a la música y la religión.

2.1.2. La República

La Independencia tuvo como consecuencia la eliminación de las Leyes de Indias que limitaban el ingreso de la población en los territorios coloniales. Los gobiernos de la nueva república independiente impulsaron medidas que tendían a estimular el ingreso y la incorporación de la inmigración.

En el diagnóstico que hicieron los gobiernos que condujeron la República, la escasez de población era un escollo para el crecimiento y un objetivo prioritario era incorporar pobladores inmigrantes. Una población numerosa era parte del discurso basado en los supuestos doctrinarios predominantes en la Europa del siglo XVIII, que identificaban el volumen poblacional con el progreso económico y con el poderío militar. Por otra parte, poblar los territorios contribuía a fijar las fronteras todavía difusas de las nuevas naciones independientes.

En Uruguay, el ingreso de inmigrantes europeos fue considerado “precoz” por F. Devoto (2009), dado que ya en la década de 1830 comenzaron a integrarse los europeos y continuó la inmigración fronteriza de portugueses, procedentes de Brasil, y argentinos, hecho que en un territorio poco poblado tuvo un impacto demográfico muy considerable.

El territorio uruguayo, que constituía una frontera entre Argentina y Brasil (anteriormente el imperio portugués), hizo que el país recibiera aportes inmigratorios originarios de ambos países, cuyo peso es de significativa consideración. La afluencia de inmigración europea, en la segunda década del siglo XIX, hace disminuir el peso relativo de estas corrientes. En 1860 la inmigración europea significaba casi el 55 por ciento de la inmigración total, mientras que en 1908 constituyía casi el 74 por ciento.

La inmigración europea se radicó fundamentalmente en la capital del país, donde su presencia llegó a ser muy alta. En cuatro de los censos que se realizaron en el siglo XIX, Montevideo concentraba más de 45 por ciento de la población. Asimismo, la migración regional existió de manera permanente y la presencia de brasileños en el norte y de argentinos en el litoral y sur fue uno de los factores que tuvo un impacto considerable en el crecimiento de la población de Uruguay en la segunda mitad del siglo XIX. Desde el punto de vista demográfico, la inmigración aportó de manera significativa al volumen total de la población y constituyó un factor clave en su crecimiento (de acuerdo con los censos, ésta pasó de 223.230 en 1860 a 1.042.686 en 1908). La presencia de inmigrantes tuvo como consecuencia un cambio de la estructura de edades en la que predominaron los adultos jóvenes, que estimularon el incremento de la natalidad al aumentar la población en edad de reproducción. La población se masculinizó de manera significativa y en los tramos de edad en los que predominaba la población con edad para trabajar, el peso de los inmigrantes fue muy importante.

El aporte de inmigrantes se aceleró a partir de mediados del siglo XIX. En el censo de 1860, el primero que cubría toda la República, los extranjeros eran el 33 por ciento de la población; una parte considerable era originaria de los países vecinos y otra de Europa. Su distribución territorial era muy diferente: los europeos tenían tendencia a concentrarse en el sur del país, fundamentalmente en Montevideo, los brasileños en

las zonas fronterizas con Brasil y los argentinos en el sur y el litoral. Promediando el siglo XIX, casi la mitad de la población de Montevideo estaba integrada por extranjeros, lo que se redujo progresivamente y, en 1908, el censo registró 17 por ciento en todo el país y 30 por ciento en Montevideo.

Los inmigrantes europeos fueron parte de la formación del Uruguay moderno (Oddone, 1966; Porzecanski, 2011). Ellos fueron actores activos del proceso de cambios en la ganadería y la agricultura, la creación de una fuerza de trabajo con experiencia en las actividades industriales y en las artesanías, jugaron un papel importante en el pequeño comercio y los servicios, y contribuyeron a los cambios de las costumbres y los hábitos de la población. La heterogeneidad de esta población permitió una diversidad mayor de opciones ideológicas, tuvieron un papel fundamental en la creación de sindicatos, donde actuaban obreros con experiencia sindical y militantes políticos socialistas o anarquistas, cuyo pensamiento se difundió en la prensa militante y en las organizaciones de inmigrantes.

La primera y segunda década del siglo XX fue escenario de un crecimiento importante de la inmigración en el Río de Plata. Si bien el foco principal de lugar de recepción fue Buenos Aires, en esos años se integró un volumen muy importante de inmigrantes también en Uruguay. La crisis de 1929 estancó el ingreso de inmigrantes y luego, después de la Segunda Guerra Mundial, se recibieron grupos de refugiados y desplazados; también se recibieron los últimos flujos de europeos, principalmente españoles e italianos. Luego de ese período, se detuvo la inmigración europea y comenzó una etapa en la que el fenómeno predominante pasó a ser la emigración de uruguayos.

2.1.3. Los años sin registros

A partir de la crisis de 1929, comienza un cambio en los patrones económicos que tienen repercusiones demográficas.

En los países latinoamericanos, al modelo agro-exportador le sucede otro de “crecimiento hacia adentro”, basado en un desarrollo industrial, inicialmente orientado hacia el mercado interno. Esta política, que adquirió un nuevo impulso durante la Segunda Guerra Mundial, tuvo una evolución desigual. En Argentina, Chile y Uruguay, la industria tuvo una participación creciente en el conjunto de la economía desde el principio del período. En otros países, como Brasil, Costa Rica, México y Venezuela, la industria tuvo un crecimiento importante, pero más tardío.

En este período, algunos países de América Latina comenzaron a manifestar cambios en la dinámica demográfica, fenómeno que tendría su auge en las décadas de 1950 y 1960. La transición demográfica tuvo como consecuencia un extraordinario

crecimiento de la población. Entre 1955 y 1965 el crecimiento promedio anual de la población latinoamericana alcanzó su máximo valor (alrededor de 3 por ciento anual). Entre 1930 y 1990, la población pasó de 104 a 437 millones. En el mismo período, las áreas urbanas aumentaron sus efectivos en nueve veces, mientras que las rurales no llegaron a duplicar los suyos (Villa, M., 1992).

El impacto de la migración fue considerable, pero todavía estamos ante movimientos que son fundamentalmente internos y el efecto importante es la urbanización de la población.

Hay un paralelismo entre el modelo económico hacia adentro y la movilidad de la población dentro de fronteras. Si bien hubo migración internacional, que en este período fue predominantemente intra-regional y fronteriza, las corrientes internacionales eran complementarias de las migraciones internas y, en muchos sentidos, tenían sus mismas características. Los polos receptores más importantes fueron Argentina y Venezuela, en América del Sur, y Costa Rica, en Centroamérica.

En el caso de Uruguay, la transición demográfica se procesó de manera gradual en el transcurso de un siglo. Dada la evolución del proceso en este país, no se observaron los comportamientos explosivos de algunos países latinoamericanos, sino, por el contrario, el crecimiento de la población fue descendiendo progresivamente. Un paréntesis de información de censos (entre 1908 a 1963) nos permite evaluar el crecimiento de los movimientos internos y el crecimiento urbano. Sin embargo, podemos saber que hubo un considerable crecimiento poblacional de Montevideo, la capital, que tuvo un aporte notable de las migraciones internas hacia dicha ciudad. Una de las características de la migración interna hacia Montevideo es el crecimiento de barrios llamados “los canegriles” que concentraban gran parte de la población migrante interna.

De acuerdo con Lombardi (1987), la ciudad de Montevideo vivió un período particular de dinamismo, alcanzando las mayores tasas de crecimiento demográfico en el período que sigue a la Segunda Guerra Mundial. Aunque en este lapso se recibió la última oleada de inmigración europea, el aporte fundamental al crecimiento urbano provenía de la inmigración desde el interior del país, tanto de población rural como de población de otras regiones urbanas. Lombardi señala que, si bien la ciudad experimentó un crecimiento importante, éste no revistió el carácter “traumático” que se dio en otras ciudades, debido fundamentalmente a la menor disparidad de comportamientos sociales de los contingentes migratorios en relación con los residentes de la capital.

Por su parte, el Uruguay en la década de 1950 vivía sus últimas etapas de esplendor

económico, resultado de la posición favorable en que se ubicaron sus productos de exportación durante el período de la Segunda Guerra Mundial, que se prolongó por algunos años debido a la Guerra de Corea.

El volumen de inmigrantes internacionales ingresados en este período es difícilmente cuantificable. El saldo migratorio de ingresos extra-continentales registró aproximadamente 48.000 personas entre 1946 y 1955. Los ingresos y salidas de inmigrantes constituyen un tema complejo de evaluar, en todos los períodos históricos, por la mala calidad del registro y por la movilidad de los migrantes que se desplazaban entre ambas márgenes del Plata y desde y hacia el sur del Brasil.

En el período 1930-1960, de manera similar a lo ocurrido en otros países, el modelo económico orientado a impulsar el desarrollo de la industria nacional y la política llamada “de crecimiento hacia adentro” estimularon la concentración de la población en la capital del país, así como en otras ciudades que tuvieron un cierto desarrollo industrial. La migración rural-urbana fue predominante, al tiempo que la migración regional se redujo de manera considerable, como lo revelan los censos argentinos en este período, que registraron una presencia menor de uruguayos tanto en valores absolutos como relativos.

En suma, hasta mediados del siglo XX Uruguay recibió importantes contingentes de inmigrantes provenientes de países europeos (principalmente España e Italia). La migración procedente de Argentina y Brasil ha tenido una presencia constante, asociada a los vínculos fronterizos: los brasileños han tendido a concentrarse en el norte del país y los argentinos en el litoral y en el sur.

2.2. Características generales de la inmigración entre 1950 y la actualidad⁷

La década de 1950 recibió los últimos flujos de inmigrantes europeos, principalmente italianos y españoles. En este período comienzan a observarse también indicios de un nuevo flujo migratorio de uruguayos orientado a los países fronterizos, Estados Unidos, Canadá y, más tarde, a fines de las décadas 1960 y 1970, a Australia y algunos países europeos.

En función del perfil emigratorio que adquiere el país desde la década de 1960, desde entonces la llegada de población desde el exterior ha estado pautada no sólo por los flujos de población inmigrante no nativa, sino también por el ingreso de población nativa que

⁷ El texto dedicado al análisis del perfil de los inmigrantes incluido en esta sección ha sido extraído, con ligeras modificaciones, de Koolhaas y Nathan (2013).

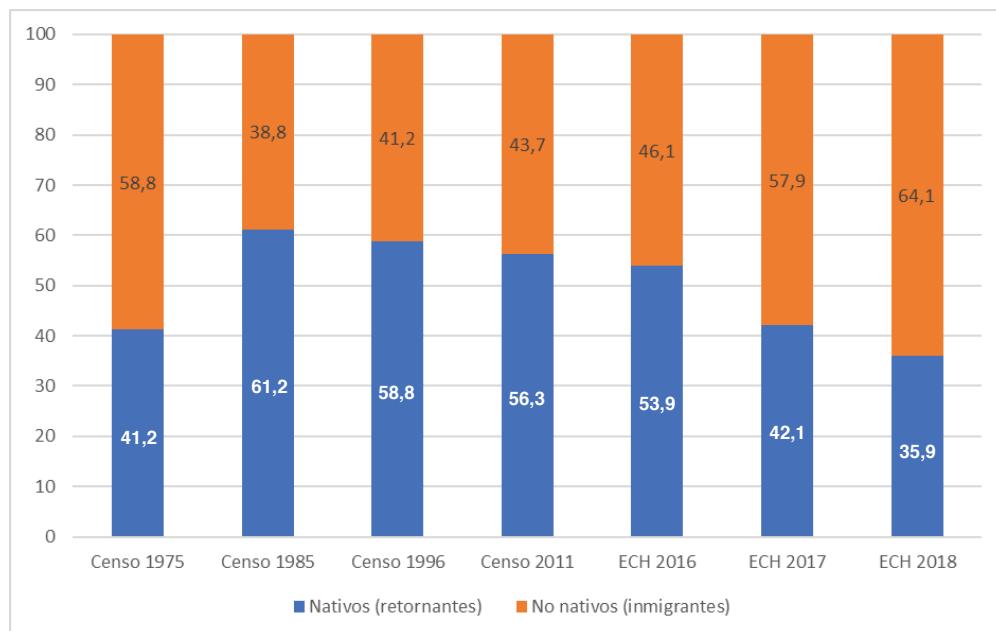
retorna luego de haber emigrado. En efecto, desde la década de 1980 hasta mediados de la década de 2010, la población nativa que retorna al país luego de haber residido en el exterior (retornados) adquiere un peso más relevante en los flujos de entrada que el de los migrantes internacionales, aun cuando dentro de la población nacida en el exterior se cuentan los hijos de retornados. Como se observa en el gráfico 1, el primer censo en el que se corrobora una mayor proporción de migrantes de retorno frente a los inmigrantes extranjeros es el realizado en 1985, que es el primer año del primer gobierno democrático luego de la dictadura que afrontó el país entre 1973 y 1984.

En la actualidad, por primera vez en el siglo XXI el número de personas inmigrantes recién llegadas (considerando los últimos cinco años) es superior al de las personas retornadas en el mismo intervalo temporal (Gráfico 2). Cabe esperar que en los próximos años esta tendencia se profundice, debido al flujo creciente de inmigrantes y decreciente de retornados, y a que los migrantes son identificados con base quinquenal.⁸

Los flujos de inmigración extranjera que llegaron al país con posterioridad a 1950 han sido integrados principalmente por personas nacidas en países de la región y también por familiares de los retornados (parejas e hijos nacidos en el exterior), procedentes en su mayoría de Argentina, España y Estados Unidos. La información que surge de los censos de población efectuados en las últimas décadas corrobora el cambio en el perfil de los inmigrantes, según el país de procedencia. Se observa un marcado incremento del peso relativo de los inmigrantes nacidos en países latinoamericanos, tendencia que en la inmigración no limítrofe se acentúa considerablemente con posterioridad al Censo 2011. En particular destaca Argentina como el principal país de origen de los inmigrantes radicados en Uruguay (Tabla 2).

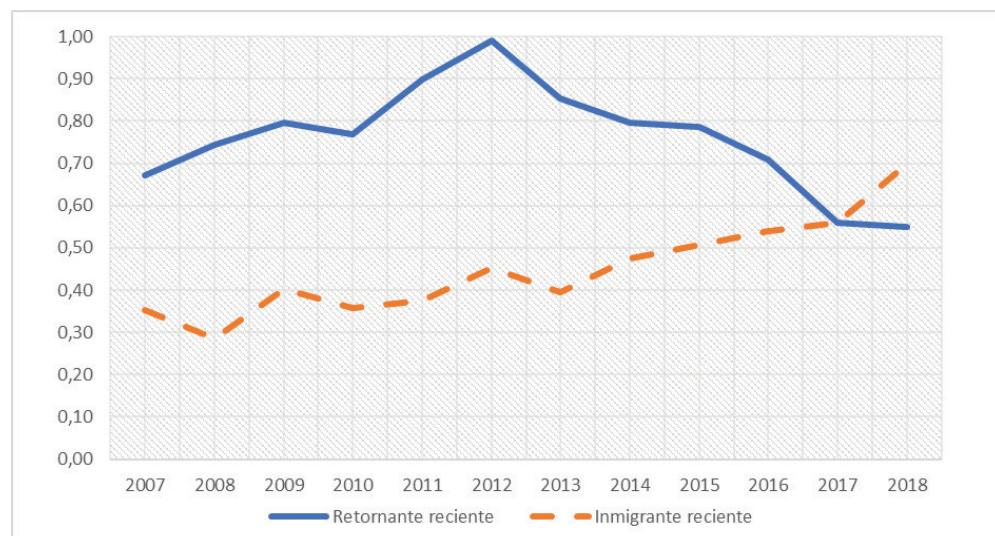
⁸ En la ECH 2018 las personas identificadas como migrantes recientes han llegado a Uruguay entre 2013 y 2018.

Gráfico 1. Distribución de la población de 5 o más años, que 5 años antes vivía en el exterior según lugar de nacimiento, Censos de 1975 a 2011 y ECH 2016-2018



Fuente: Procesamiento de micro-datos de IPUMS International (serie 1963-1996), Koolhaas & Nathan (2013) para Censo 2011 y procesamiento de micro-datos de ECH 2016/2018.

Gráfico 2. Inmigrantes y retornantes recientes como proporción de la población total, 2007-2018



Fuente: Procesamiento de micro-datos de ECH.

Tabla 2. Distribución relativa de población nacida en el exterior censada en Uruguay por país de origen, Censos de 1963 a 2011 y ECH 2018

	1963	1975	1985	1996	2011	2018
Argentina	14,4	14,2	18,6	28,4	34,8	33,1
Brasil	8,3	10,6	11,7	14,6	16,7	14,1
Otros países de Sudamérica	1,8	2,7	3,9	6,0	9,5	20,3
Centroamérica, Caribe y México	0,2	0,2	0,4	1,1	2,0	5,8
Estados Unidos	0,6	0,6	0,8	1,6	3,7	3,6
Canadá	0,0	0,1	0,1	0,4	0,5	0,2
España	35,1	33,7	31,0	23,4	16,5	14,0
Italia	17,2	16,3	14,6	11,0	7,2	4,7
Otros países de Europa	18,9	19,1	15,8	10,6	6,8	4,5
Resto del mundo	3,5	2,5	3,0	2,9	2,5	1,8
Total	100,0	100,	100,0	100,0	100,0	100,0
Población nacida en el exterior (en miles)	207	131	106	95	77	83
Porcentaje en relación a población residente	8,1	4,7	3,6	3,1	2,4	2,4

Fuente: Procesamiento de micro-datos de IPUMS International (serie 1963-1996), Koolhaas & Nathan (2013) para Censo 2011 y procesamiento de micro-datos de ECH 2018.

Recuadro 1

La migración internacional de retorno en Uruguay

En el contexto de crisis de los principales países receptores de la emigración reciente (particularmente España), que contrasta con el crecimiento económico y del nivel de empleo observado en Uruguay, en los últimos años se ha advertido una presencia creciente de los migrantes de retorno. La distribución de los inmigrantes de retorno por país de procedencia está asociada a los destinos donde históricamente se han dirigido los emigrantes uruguayos, que hasta la década de 1990 se orientaban principalmente a Argentina y a partir del siglo XXI se orientan a España en primer lugar y a Estados Unidos, en menor medida. Los datos del Censo 2011 muestran un crecimiento notable de los flujos de retornados provenientes de España, al punto que en la actualidad es el principal país de origen de los retornantes recientes, con un tercio del total de retornados en el período 2006-2011. El Censo de 1985 reveló que el 6 por ciento de los retornos correspondían a dicho país. Los retornos desde Estados Unidos y desde Argentina ocupan el segundo lugar en el ranking de países de origen de los retornados.

La edad promedio de los retornados tiende a ser algo más elevada que la de los

inmigrantes extranjeros, ya que la emigración es un proceso que precede al retorno. La escasa proporción de niños entre los retornantes se explica porque muchos hijos de retornantes nacieron en el extranjero, de modo que no son relevados como retornantes, sino como inmigrantes. Se observa además, al igual que ocurre con la emigración, un perfil selectivo por sexo: la mayoría de los retornados recientes son varones, cuando en la población no migrante predominan las mujeres.

De manera consistente con el perfil tradicional de los emigrantes uruguayos, los retornados tienen un mayor nivel educativo que la población no migrante: el porcentaje de población de 25 o más años con estudios terciarios es levemente superior al 30 por ciento entre los retornados, mientras que entre la población no migrante alcanza al 18 por ciento. Existen diferencias considerables en el nivel educativo de los retornados según el país de procedencia y, al igual que ocurre con el perfil de los emigrantes, cuanto más pequeño es el stock de emigrantes uruguayos residentes en un país de acogida, más selectivo por educación suele ser ese contingente. En efecto, los retornados que llegan desde los países que reúnen los mayores flujos de emigrantes (Argentina, Estados Unidos y España) son los que presentan el menor porcentaje con estudios terciarios, mientras que los grupos con mayor nivel educativo están constituidos por los retornados que vienen desde países centroamericanos, caribeños y los europeos, excluyendo a España e Italia.

Los datos del Censo 2011 confirman las mayores dificultades de inserción laboral de los retornados recientes, en comparación con la población no migrante, manteniendo constantes el sexo, la edad y el nivel educativo. En particular, se observa que los retornantes que ingresaron a partir del año 2005 presentan un nivel de desempleo que prácticamente duplica al de los no migrantes (8,4 por ciento y 4,4 por ciento, respectivamente). Las brechas se incrementan entre los hombres sin educación superior y entre las mujeres con mayor nivel educativo.

Los retornados recientes procedentes de España presentan tasas de desempleo sensiblemente más altas que sus pares que retornan de países vecinos (Argentina y Brasil). Una hipótesis para explicar este fenómeno consiste en señalar que la crisis económica en España fomenta un tipo de retorno más asociado al fracaso de los proyectos migratorios basado en enfoques económicos neoclásicos. En contraste, la coyuntura económica favorable que atraviesan los países vecinos hace más probable que el retorno esté predominantemente asociado a proyectos migratorios exitosos o que al menos tengan un mayor grado de planificación y movilización de recursos.

Fuente: Texto extraído, con ligeras modificaciones, de Koolhaas y Nathan (2013).

En cuanto al stock de población nacida en el exterior, los sucesivos censos realizados a partir de 1963 han venido registrando un descenso sistemático en el volumen de inmigrantes extranjeros, que ha pasado de representar el 8,1 por ciento de la población en el censo de 1963, al 2,4 por ciento en el censo de 2011.⁹ Este descenso no ha sido homogéneo según el país de nacimiento, como se puede verificar en la tabla 3. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que se trata de información de stock, es decir, la cantidad acumulada de población nacida en el exterior. Por lo tanto, la tendencia de disminución en el stock de población inmigrante se encuentra asociada a la mortalidad de los inmigrantes llegados en la primera mitad del siglo XX y no permite visualizar fielmente el crecimiento reciente en el flujo de inmigrantes extranjeros.

**Tabla 3. Población nacida en el exterior según país de nacimiento,
Censos de 1963 a 2011 y ECH 2018**

País de nacimiento	1963	1975	1985	1996	2011	2018
Argentina	29.820	18.660	19.800	26.960	26.782	25.925
Brasil	17.110	13.970	12.480	13.860	12.882	11.754
Otros países de Sudamérica	3.790	3.600	4.180	5.696	7.291	16.906
Centroamérica, Caribe y México	510	310	460	1.044	1.546	4.829
Estados Unidos	1.220	800	900	1.519	2.811	2.980
Canadá	80	100	150	380	363	152
España	72.830	44.290	32.930	22.214	12.676	11.663
Italia	35.650	21.360	15.540	10.442	5.541	3.934
Otros países de Europa	39.090	25.040	16.770	10.063	5.222	3.743
Resto del mundo	7.190	3.250	3.140	2.753	1.889	1.461
Total	207.290	131.380	106.350	94.930	77.003	83.347

Fuente: Procesamiento de micro-datos de IPUMS International (serie 1963-1996), Koolhaas & Nathan (2013), para el Censo 2011 y procesamiento de micro-datos de ECH 2018.

La información presentada anteriormente, tiene la limitación de no permitir apreciar con claridad las tendencias recientes en los flujos de inmigrantes internacionales, dado que toma en cuenta al stock (cantidad acumulada) de inmigrantes internacionales absolutos, independientemente del período de llegada al país o el tiempo de residencia en Uruguay.

Asimismo, el Censo 2011 ha quedado rápidamente desactualizado para identificar adecuadamente las corrientes migratorias que han llegado con posterioridad a la fecha de su realización. En particular, de acuerdo con las estadísticas provenientes

⁹ En el Censo de 1908, los inmigrantes extranjeros eran el 17,4 por ciento de la población residente en Uruguay.

de registros administrativos (permisos de residencia y registros de entradas y salidas por los pasos fronterizos), con posterioridad a 2011 se ha verificado un incremento considerable de ciertos flujos migratorios, provenientes en particular de países latinoamericanos y caribeños no limítrofes, tales como Venezuela, Cuba y República Dominicana. Por ello, un panorama más preciso de las tendencias migratorias recientes en las fuentes estadísticas se obtiene al identificar únicamente a las personas inmigrantes recientes, es decir, a las que llegaron al Uruguay durante los cinco años previos a la fecha de observación. La comparación de los resultados de la edición más reciente de la ECH con el último censo corrobora tanto el crecimiento considerable de la inmigración reciente, como que los tres colectivos de población inmigrante más dinámicos corresponden a las nacionalidades antes señaladas.

**Tabla 4. Stock de inmigrantes recientes según país de nacimiento,
 2011 (Censo) y 2018 (ECH)**

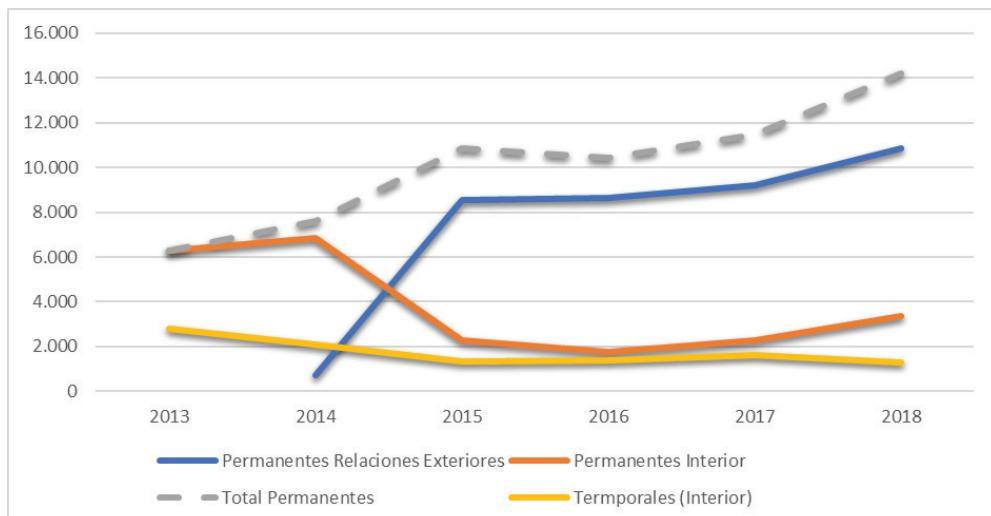
País de nacimiento	Censo 2011		ECH 2018		Variación porcentual 2011-2018
	N	%	N	%	
Argentina	4.864	29,5	5.062	20,5	4,1
Brasil	2.671	16,2	2.349	9,5	-12,1
Perú	660	4,0	781	3,2	18,3
Venezuela	316	1,9	7.334	29,7	2220,9
Cuba	166	1,0	2.208	8,9	1230,1
República Dominicana	25	0,2	1.011	4,1	3944,0
Resto de América Latina y Caribe	2.173	13,2	2.368	9,6	9,0
España	1.677	10,2	1.894	7,7	12,9
Resto del mundo	3.954	24,0	1.710	6,9	-56,8
Total	16.506	100,0	24.717	100,0	49,7

Fuente: elaboración propia con base en procesamiento de micro-datos de Censo 2011 y ECH 2018

Las cifras brindadas por la Encuesta Continua de Hogares deben ser consideradas con cautela, en la medida que es una fuente que se releva únicamente en hogares particulares y por ende no toma en cuenta a la población residente en hogares colectivos (incluyendo, por ejemplo, lo que en Uruguay se denominan “pensiones”). Esta modalidad de vivienda es relativamente frecuente entre la población inmigrante, sobre todo de ciertas nacionalidades (especialmente Cuba y República Dominicana), y particularmente entre aquellas personas migrantes que son recién llegadas al país. Por ende, dado que la ECH puede estar subestimando el número de inmigrantes recientes, resulta necesario aproximarse a la magnitud de la inmigración apelando a fuentes de información

complementaria, provenientes de registros administrativos. En este sentido, una primera fuente que sugiere la plausibilidad de la hipótesis de subestimación de la inmigración reciente de ciertos colectivos mediante la ECH proviene de las solicitudes de refugio, pues los datos de ACNUR muestran que al año 2018 el número de solicitantes de asilo de nacionalidad cubana supera las 6 mil personas (ver sección correspondiente a Refugio). En segundo lugar, una aproximación complementaria a los datos recogidos en la ECH para examinar la evolución de los flujos migratorios posteriores al Censo 2011 la brindan las estadísticas de residencias permanentes tramitadas, las que a partir de octubre de 2014 se encuentran divididas en dos oficinas estatales: Ministerio de Relaciones Exteriores (nacionalidades de Estados Parte o Asociados al MERCOSUR y familiares de uruguayos con nacionalidad extranjera) y Ministerio del Interior (resto del mundo). La tendencia del número de residencias permanentes tramitadas confirma el crecimiento sostenido de la inmigración en Uruguay durante el último quinquenio. Considerando el período 2014-2018, los datos disponibles indican que se iniciaron alrededor de 51 mil solicitudes de residencia permanente.¹⁰ La cuarta parte de las mismas corresponden respectivamente a nacionales de Argentina y de Venezuela. Otros países de nacionalidad con una participación numéricamente relevante son Brasil, Cuba, República Dominicana y Perú. Al último año con información disponible (2018), las dos corrientes migratorias de mayor dinamismo serían las provenientes de Venezuela y de Cuba (gráfico 3 y tabla 5).

Gráfico 3. Residencias permanentes tramitadas según institución. 2013-2018.



Fuente: cálculos propios con base en anuarios estadísticos publicados por la DNM(MI) e informes divulgados en sitio web de la JNM

¹⁰ Se consideran las residencias iniciadas y no las concedidas porque la información correspondiente al Ministerio de Relaciones Exteriores se encuentra únicamente disponible mediante este criterio.

**Tabla 5. Residencias permanentes tramitadas según país de nacionalidad.
 2014-2018.**

	2014-2018		2017		2018	
	N	%	N	%	N	%
Argentina	12.296	24,2%	2.184	19,0%	1.484	10,4%
Bolivia	569	1,1%	96	0,8%	100	0,7%
Brasil	7.645	15,1%	1.832	16,0%	1.880	13,2%
Chile	1.083	2,1%	157	1,4%	190	1,3%
Colombia	2.326	4,6%	473	4,1%	619	4,4%
Ecuador	438	0,9%	94	0,8%	95	0,7%
Paraguay	979	1,9%	220	1,9%	174	1,2%
Perú	2.717	5,4%	398	3,5%	448	3,2%
Venezuela	11.805	23,3%	3.248	28,3%	5.448	38,3%
Cuba	4.350	8,6%	989	8,6%	2.337	16,4%
Rep. Dominicana	2.895	5,7%	370	3,2%	471	3,3%
Estados Unidos	752	1,5%	164	1,4%	105	0,7%
España	1.269	2,5%	186	1,6%	128	0,9%
Resto del mundo ¹	1.603	3,2%	1.068	9,3%	740	5,2%
Total	50.727	100,0%	11.479	100,0%	14.219	100,0%

¹ En esta categoría se observa una participación numéricamente relevante de nacionales de India, con 964 residencias tramitadas en el Ministerio del Interior (concentradas sobre todo entre 2014 y 2016). No obstante, en el caso de las residencias tramitadas en Relaciones Exteriores las personas de India quedaron agrupadas en “otros”

Fuente: cálculos propios con base en anuarios estadísticos publicados por la DNM(MI) e informes divulgados en sitio web de la JNM

2.2.1. Perfil demográfico de los inmigrantes

Conocer la composición de la población migrante por sexo y edad es esencial para comenzar a evaluar el impacto demográfico de la migración internacional. El saldo migratorio negativo que ha tenido Uruguay desde la década de 1960, así como la mayor propensión migratoria entre los jóvenes, tiene varias consecuencias sobre la dinámica demográfica del país.

En primer lugar, la migración internacional ha acentuado el bajo crecimiento poblacional del país, llegando a ocasionar en los años de mayor emigración (2002-2003) un crecimiento de signo negativo, ya que el crecimiento natural (nacimientos menos defunciones) no alcanzaba a compensar la magnitud del saldo migratorio negativo (Pellegrino, 2008).

En segundo lugar, la combinación de un saldo migratorio negativo con una estructura

por edades, predominantemente joven, ha acelerado el proceso de envejecimiento de la sociedad uruguaya.

El tercer efecto demográfico de la migración internacional es sobre la natalidad, ya que al concentrarse los migrantes en edades en las que la fecundidad es más intensa, la disminución de esa población en dichas edades ocasiona la baja en la cantidad de nacimientos.

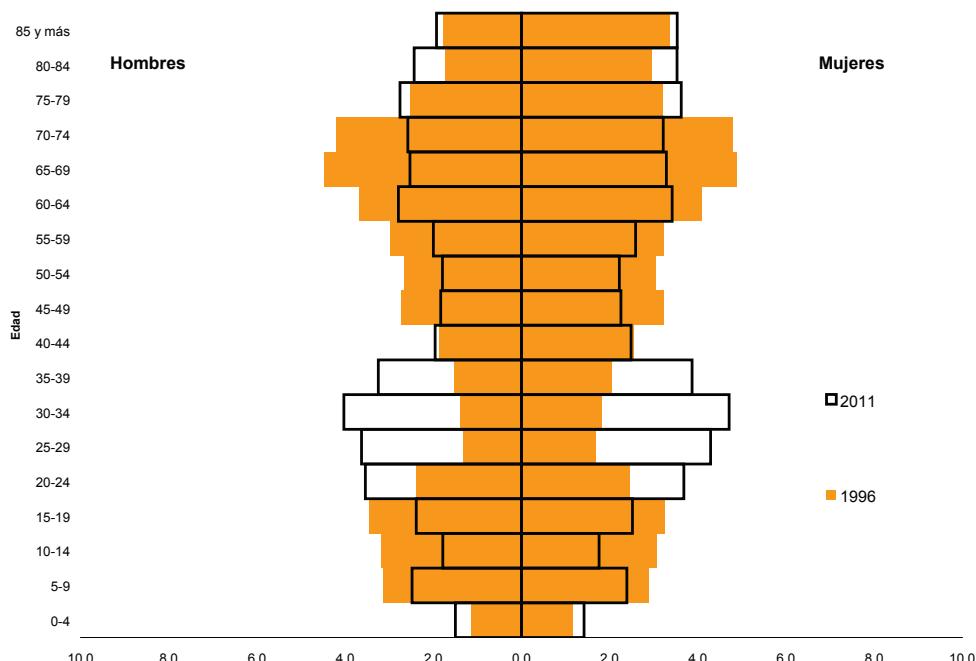
La evaluación del impacto demográfico de estos fenómenos depende del nivel y la estructura de la inmigración y la emigración. En este sentido, el Censo 2011 proporciona un buen punto de partida para analizar en qué medida el perfil demográfico de los inmigrantes atenúa los efectos de la emigración.

La estructura de edades de la población inmigrante registrada en el Censo 2011 es altamente envejecida, fruto de la sobrevivencia de población llegada a Uruguay varias décadas anteriores, proveniente principalmente de países europeos (en primer lugar España y en segundo lugar Italia). En efecto, de acuerdo con los resultados del Censo 2011, el 11.5 por ciento de las personas nacidas en el exterior tiene 80 o más años, cuando para la población no migrante este porcentaje es de 3.5 por ciento. De todos modos, los grupos de edad con mayor proporción de inmigrantes son los que corresponden a las edades jóvenes dentro de la población económicamente activa, entre los 20 y los 39 años. Esto refleja, por un lado, la existencia de un flujo considerable de inmigrantes recientes y, por otro lado, un “efecto cohorte”, ya que se asocia a la presencia de hijos de retornados, luego de la restauración democrática, que al realizarse el Censo de 1996 tenían entre 5 y 19 años. De hecho, el Censo 2011 es el único que registra un porcentaje significativo de población nacida en el exterior en las edades típicas de los migrantes, entre los 20 y los 39 años (Gráfico 4).

El análisis de las pirámides poblacionales de los inmigrantes recientes registrados en los últimos dos censos, llegados a Uruguay en el intervalo transcurrido entre el censo respectivo y seis años anteriores (1990-1996 y 2005-2011), muestra el peso considerable que tiene la migración de retorno dentro del stock de población nacida en el exterior. El hecho de que el 36 por ciento de los inmigrantes recientes sea menor de 15 años y que no se visualice un porcentaje considerable de población en edades jóvenes y económicamente activas se explica porque en este universo no están incluidos los retornados. En efecto, se aprecia que entre los menores de diez años que son inmigrantes recientes, aproximadamente seis de cada diez viven en un hogar integrado por al menos un retornado que, por definición, están excluidos de

esta pirámide poblacional.¹¹ Conforme aumenta la edad, y muy notablemente a partir de los 20 años, se observa que decrece considerablemente la participación de los hogares de inmigrantes constituidos por retornados (Gráfico 5).

Gráfico 4. Distribución relativa de la población nacida en el exterior por sexo y edades quinquenales, Censos 1996 y 2011



Fuente: Koolhaas y Nathan (2013).

Dado que con posterioridad al Censo 2011 se ha modificado el panorama migratorio del país, principalmente mediante el incremento de los flujos de inmigrantes provenientes de países como Venezuela, República Dominicana y Cuba, resulta conveniente complementar la información antes presentada con la que surge de la ECH en años recientes. No obstante, debe recordarse que la información recogida por la ECH refiere únicamente a la población residente en hogares particulares, y por ende, queda excluida la población que reside en hogares colectivos (por ejemplo,

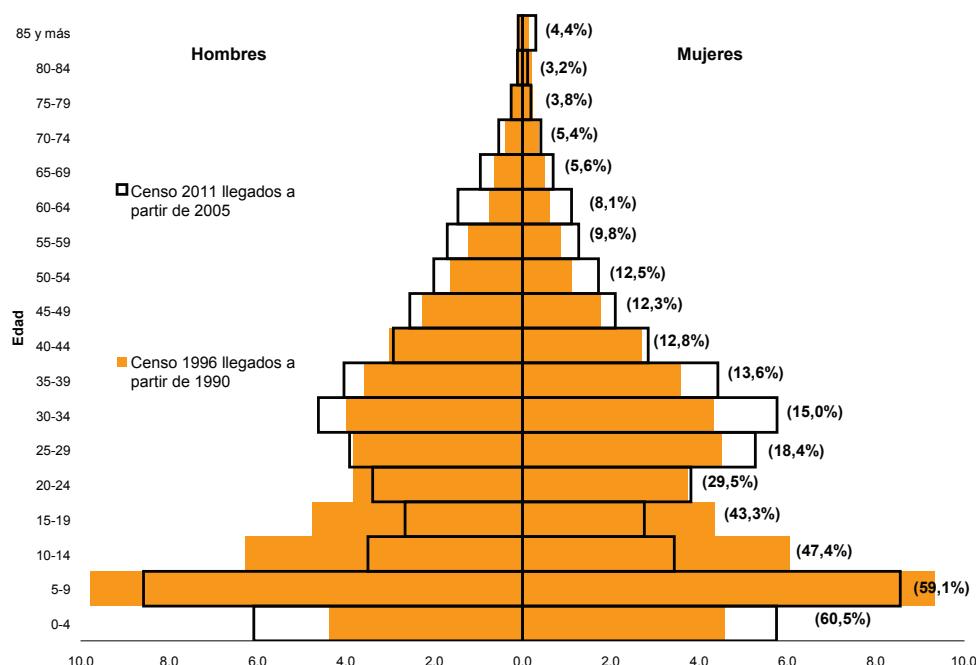
¹¹ Macadar y Pellegrino (2007), analizando los resultados de la ENHA 2006, ya habían advertido sobre la considerable presencia de hijos de retornados en los stocks de población nacida en el exterior. En particular, en la ENHA 2006 se advertía un porcentaje significativo de población nacida en el exterior entre 15 y 19 años (8.7 por ciento) que se explicaba por la presencia de hijos de retornados llegados a principios de la década de 1990.

pensiones), que se estima que son un arreglo residencial relativamente frecuente para la nueva población latinoamericana, sobre todo de ciertos orígenes (MIDES, 2017).

Teniendo en cuenta tales limitaciones, los datos que surgen de las mismas, a grandes rasgos, corroboran los patrones descritos mediante el Censo 2011. La nueva población inmigrante mantiene un equilibrio entre sexos, siendo el 51,8 por ciento varones y el 48,2 por ciento mujeres, aunque entre los inmigrantes peruanos, venezolanos y dominicanos las mujeres constituyen el grupo mayoritario. De los nuevos contingentes inmigrantes, solo prevalecen los varones entre los cubanos (6 de cada 10).

Los inmigrantes recién llegados son el grupo de población más joven del país, y su edad media es de 29 años, 10 años menor a la de la población no migrante y 20 años menor a la de la inmigración con más de cinco años en el país. Por su parte, el 9 por ciento son menores de seis años.

Gráfico 5. Distribución relativa de los inmigrantes recientes por sexo y edad en Censos de 1996 y 2011 y proporción que vive en hogares con retornados en Censo 2011



Fuente: Koolhaas y Nathan (2013).

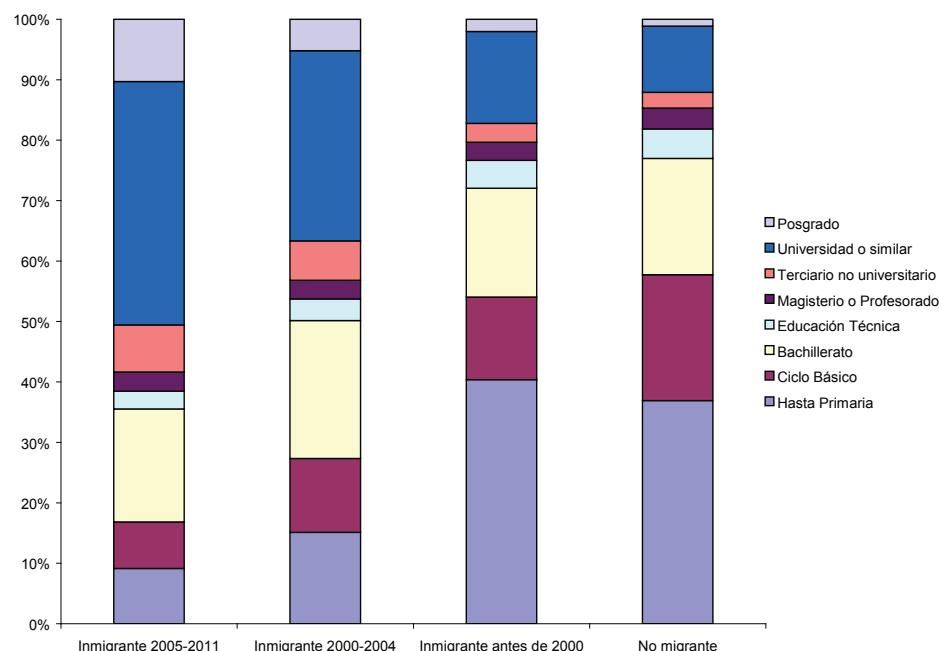
2.2.2. Nivel educativo

Uno de los temas que ha generado más interés en los estudios migratorios consiste en los efectos negativos que ocasiona la emigración para los países de origen, en particular desde el punto de vista de la pérdida de capital humano. La evidencia histórica sobre el perfil de los emigrantes uruguayos ubica a Uruguay como un caso de mayor propensión migratoria de las personas con nivel educativo superior a la media de la población residente, hecho que generó una legítima preocupación por la pérdida de recursos humanos calificados, en la medida en que el país ha invertido recursos públicos en capacitar a personas que emigran y vuelcan sus conocimientos en los países receptores. En este marco, muchos países con tasas altas de emigración se han preocupado por implementar medidas tendientes a promover el retorno o la vinculación de sus migrantes calificados, para revertir o al menos mitigar los efectos negativos de la migración sobre el desarrollo social y económico del país de origen.

Posiblemente, debido a su escasa incidencia cuantitativa en los últimos cincuenta años, hasta ahora se ha prestado poca atención al perfil educativo de los migrantes que llegan al país, ya sean nativos (retornados) o no nativos (inmigrantes propiamente dichos). Los resultados del Censo 2011 confirman una tendencia que ya había sido observada con datos de la ECH (Programa de Población, 2011): el nivel educativo de la población nacida en el exterior es considerablemente más alto que el de la población no migrante. Mientras el porcentaje de población de 25 o más años con estudios terciarios entre la población nativa no migrante es de 18 por ciento, dicho porcentaje asciende a 62 por ciento entre los inmigrantes llegados entre 2005 y 2011, a 46 por ciento entre los inmigrantes llegados entre 2000 y 2004 y a 23 por ciento entre la población nacida en el exterior que fijó residencia en Uruguay antes del año 2000 (Gráfico 6). Por lo tanto, la evidencia permite concluir que la inmigración, si bien es escasa en magnitud, por su perfil altamente selectivo, permite atenuar la pérdida de recursos humanos calificados que ocasiona la emigración (Programa de Población, 2011).

Existen diferencias considerables en el nivel educativo de los inmigrantes por país de nacimiento, aun restringiendo el análisis a los inmigrantes recientes. Los que tienen un nivel educativo menor, pero con un mayor nivel educativo promedio que la población no migrante, son los nacidos en Brasil, que registran un 44 por ciento de población con estudios terciarios. Este hecho no llama la atención, dado que es un patrón común que las migraciones fronterizas tengan un carácter menos selectivo por nivel educativo, ya que suelen asimilarse a las migraciones internas.

Gráfico 6. Distribución porcentual de población inmigrante de 25 o más años por máximo nivel educativo alcanzado, según año de llegada, Censo 2011

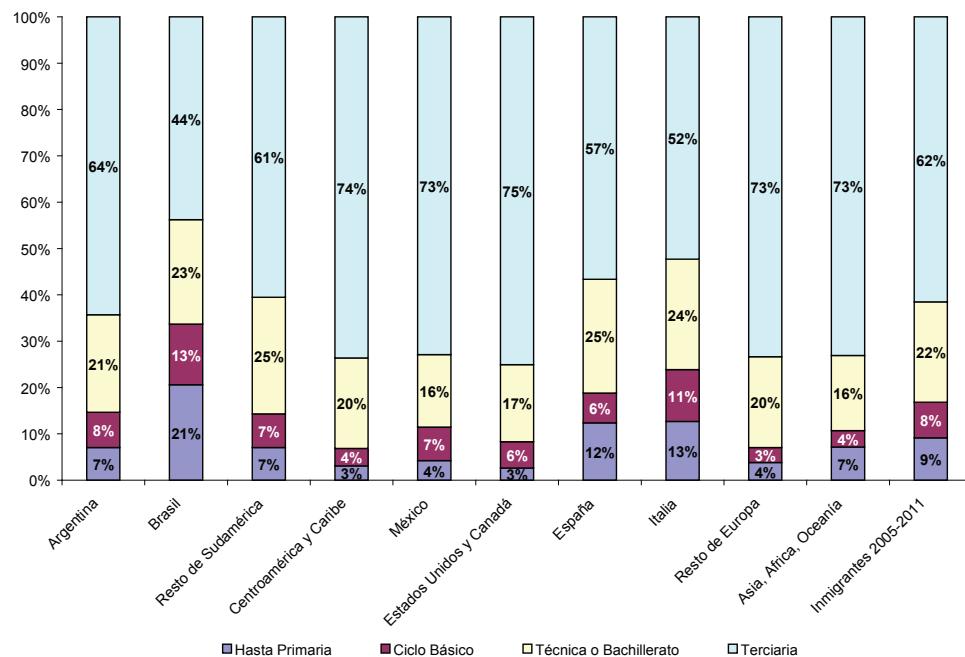


Fuente: Koolhaas y Nathan (2013).

Como se puede observar en el gráfico 7, los países de origen de inmigrantes que presentan mayores porcentajes de población con estudios terciarios son en términos generales los que han tenido históricamente menor intensidad de intercambios de población con Uruguay, es decir, los países ubicados en Centroamérica, el Caribe, Norteamérica, África, Asia, Oceanía y los agrupados en la categoría “resto de Europa” (excluyendo a España e Italia). Esto no resulta sorprendente, pues en general se ha constatado que la selectividad de los movimientos migratorios está relacionada negativamente con flujos masivos: los países receptores con mayores porcentajes de inmigrantes con altos niveles educativos tienden a ser los que reciben menos migrantes uruguayos.

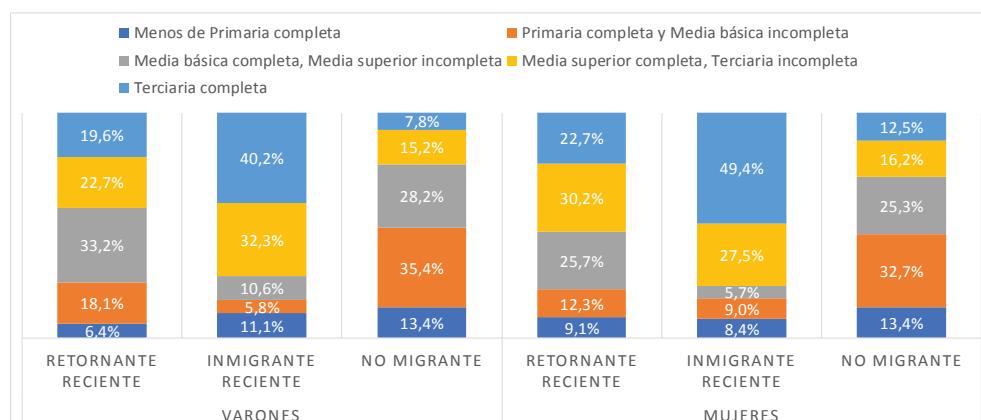
La información estadística de la edición más reciente de la ECH no parece sugerir un cambio de patrón en el nivel educativo de los inmigrantes recién llegados, corroborándose una brecha considerable a favor de los primeros, en cuanto al máximo nivel educativo alcanzado, respecto a la población no migrante. Nuevamente cabe recordar aquí que los datos de la ECH presentan un sesgo al excluir a la población que reside en pensiones, y por lo tanto es muy posible que la brecha real en el nivel educativo de la población migrante y la inmigrante sea un tanto menor a la observada con los datos de la ECH.

Gráfico 7. Población inmigrante de 25 o más años con año de llegada entre 2005 y 2011 por máximo nivel educativo alcanzado, según país de nacimiento (en porcentaje), Censo 2011



Fuente: Koolhaas y Nathan (2013).

Gráfico 8. Porcentaje de población con estudios terciarios completos según condición migratoria y sexo. ECH 2018.



Fuente: elaboración propia con base en procesamiento de micro-datos de ECH 2018

2.2.3. Actividad laboral

La integración de los inmigrantes al mercado de trabajo suele ser un tema de particular interés para los estudios migratorios, habiendo una considerable acumulación de evidencia empírica en distintos contextos que muestra peores desempeños de los inmigrantes frente a la población nativa. Los resultados censales y de las encuestas de hogares recientes corroboran las mayores dificultades de inserción laboral que presenta la población inmigrante con hasta cinco años de asentamiento en Uruguay, respecto a los inmigrantes antiguos y a la población no migrante (Koolhaas y Nathan, 2013; Prieto, Robaina y Koolhaas, 2016; MIDES, 2017). Los resultados del Censo 2011 muestran que la brecha más alta en materia de desempleo se verifica entre las mujeres con nivel educativo terciario: en esta categoría la tasa de desempleo de las inmigrantes recientes (2005-2011) es 2,35 veces superior a la de sus pares no migrantes (10,8 por ciento y 4,6 por ciento, respectivamente).

Tabla 6. Tasas de desempleo, empleo y actividad para la población entre 15 y 64 años según condición migratoria, sexo y nivel educativo - Censo 2011

	Inmigrante 2005-2011	Inmigrante 2000-2004	Inmigrante antes de 2000	No migrante	Razón Inmigrante 2005- 2011/No migrante
Total					
Tasa desempleo varones	5,0%	5,4%	4,1%	4,4%	1,14
Tasa desempleo mujeres	12,1%	9,3%	7,9%	8,8%	1,38
Tasa empleo varones	77,5%	75,6%	82,9%	79,8%	0,97
Tasa empleo mujeres	51,3%	55,2%	62,3%	59,6%	0,86
Tasa actividad varones	81,6%	79,9%	86,4%	83,5%	0,98
Tasa actividad mujeres	58,4%	60,9%	67,6%	65,3%	0,89
Personas sin educación terciaria					
Tasa desempleo varones	5,7%	6,6%	4,3%	4,5%	1,27
Tasa desempleo mujeres	14,3%	12,1%	9,8%	10,6%	1,35
Tasa empleo varones	71,9%	70,9%	81,2%	79,0%	0,91
Tasa empleo mujeres	43,7%	47,6%	55,3%	53,9%	0,81
Tasa actividad varones	76,2%	75,9%	84,9%	82,7%	0,92
Tasa actividad mujeres	51,0%	54,1%	61,4%	60,3%	0,85
Personas con educación terciaria					
Tasa desempleo varones	4,6%	3,6%	3,7%	3,8%	1,21
Tasa desempleo mujeres	10,8%	6,0%	4,9%	4,6%	2,35
Tasa empleo varones	82,4%	83,9%	87,1%	84,3%	0,98
Tasa empleo mujeres	57,3%	67,3%	76,4%	78,3%	0,73
Tasa actividad varones	86,3%	87,0%	90,4%	87,6%	0,99
Tasa actividad mujeres	64,2%	71,6%	80,3%	82,0%	0,78

Fuente: Koolhaas y Nathan (2013).

Los resultados de las encuestas de hogares más recientes no sólo corroboran las brechas existentes entre la población nativa y la inmigrante en materia de acceso al empleo, sino que también permiten identificar una mayor prevalencia de una inserción en empleos de menor calidad para la población inmigrante, sobre todo en términos de una mayor prevalencia de la informalidad así como de la inconsistencia entre el nivel educativo alcanzado por los inmigrantes y la calificación de los empleos en los que se encuentran ocupados (MIDES, 2017; Prieto et al., 2016).

3. Emigración

En esta sección se presentan las tendencias históricas y recientes de la emigración internacional en Uruguay. Se comienza realizando un breve repaso histórico sobre los principales flujos emigratorios desde comienzos del siglo XX hasta el final del mismo siglo, para luego analizar las tendencias de la emigración a partir del siglo XXI. Además de identificar los principales rasgos de las corrientes emigratorias, en esta sección se identifican los países de destino que más emigrantes uruguayos han acogido y se concluye elaborando una caracterización sociodemográfica de los emigrantes, en términos de la edad, el sexo y el nivel educativo.

3.1. Breve repaso histórico¹²

A partir de la mitad de la década de 1950 surge un escenario diferente en el panorama migratorio internacional y nacional. La migración europea se detuvo, debido a causas que trascienden la crisis que se había iniciado en los contextos nacionales en los países que eran receptores de esos inmigrantes. En ese período se observa una reorientación de las corrientes migratorias intercontinentales. En los países tradicionalmente receptores, se registra una transformación fundamental en la composición de la inmigración, que comienza a incorporar asiáticos y latinoamericanos, de manera predominante. Junto con el freno de los flujos de inmigrantes europeos, se observan flujos de retorno de esos migrantes y comienzan a crecer los de latinoamericanos hacia Europa, fenómeno que se intensificará en las últimas décadas del siglo XX y primeros años de la primera década del siglo XXI. La facilidad de obtener documentación, que simplificó la instalación en los países de adopción, instó a recuperar la nacionalidad de los inmigrantes antepasados, por lo que constituyó un instrumento determinante para alentar la emigración.

La emigración tenía antecedentes entre la población uruguaya: desde el siglo XIX y las primeras décadas del XX, los testimonios describen la tendencia de la población

¹² Cf. Pellegrino (2013).

uruguaya a emigrar fuera de las fronteras nacionales. Los historiadores han puesto en evidencia que este fenómeno integró el proceso demográfico en otras etapas del país (Aguiar, 1982; Mourat, 1966; Jacob, 1970, Barrán y Nahúm, 1967). Las estrechas relaciones territoriales, particularmente con Buenos Aires, el litoral argentino y el Sur de Brasil, hicieron que el intercambio de población con esas regiones fuera intenso. Las salidas de uruguayos hacia los países fronterizos contrapesaron los ingresos desde otros continentes y también desde los países vecinos. Sin embargo, el Uruguay podía considerarse un país de inmigración, con saldos positivos a lo largo de la primera mitad del siglo XX, hasta inicios de la década de 1960.¹³

Los censos argentinos muestran que, a principios de siglo XX – concretamente en el Censo de 1914 – es cuando mayor fue la proporción de uruguayos residentes en Argentina, calculada con respecto a la población total residente en el Uruguay (aproximadamente 8 por ciento). Los uruguayos censados en Argentina en 1947 y en 1960, no solo fueron muchos menos en términos relativos, sino que también fue menor su número, en valores absolutos. Todo indica que la etapa de industrialización sustitutiva y el auge económico de los años en torno a la Segunda Guerra Mundial tendieron a reorientar los flujos migratorios hacia las áreas urbanas, disminuyendo el número de emigrantes hacia el exterior (Pellegrino, 2003).

La crisis económica que se inició en la segunda mitad de la década de 1950 y que se extendió en las décadas de 1960 y 1970, tuvo como consecuencia la agudización de conflictos sociales y políticos, generando un clima de violencia y represión que condujo al golpe de Estado de junio de 1973 y a la subsiguiente instalación de una dictadura militar, que duró más de diez años. La emigración fue una de las respuestas que tuvo la sociedad uruguaya para enfrentar la crisis económica y la represión política.

La complementación de factores internos e internacionales tuvo como consecuencia una propensión importante de la población a buscar salidas por la vía de la emigración. Una vez creadas colonias importantes de uruguayos en los países de destino, éstas actuaron como efecto facilitador de la migración, permitiendo que la población tuviera la posibilidad de reaccionar de manera inmediata a las señales propicias para este tipo de proyectos. Las redes que se consolidaron en este proceso produjeron un efecto multiplicador de los estímulos a la emigración.

La emigración, que tiene su auge en la década de los años 1970, se convertirá en

¹³ Hay que señalar que la evaluación del saldo migratorio presenta problemas importantes. Las fronteras fluviales y terrestres permitían que el registro no fuera muy riguroso. A pesar de ello, excluyendo los períodos de las dos Guerras Mundiales, cuando la inmigración europea se detuvo, el saldo fue positivo.

masiva para una población cuantitativamente pequeña como es la de Uruguay, y su impacto sobre la sociedad será muy importante. Aunque más de la mitad de la emigración se orientó a la Argentina, la emigración hacia otros países creó un fenómeno nuevo y diferente. No se trata ya de la migración regional, sobre todo orientada a Buenos Aires en calidad de metrópolis regional y con un perfil asimilable a la migración interna, sino que, con las nuevas corrientes de emigración, el Uruguay se integró a los movimientos denominados Sur-Norte.

Este hecho constituye, como en otros aspectos demográficos, un caso atípico con respecto a los planteos generales con que se analiza la migración internacional. Al menos en lo que refiere a la presión demográfica, el país experimentó un éxodo de población hacia el exterior sin que estuviera transitando por una fase de alto crecimiento demográfico.

Desde el punto de vista económico, la crisis y el agotamiento del modelo de desarrollo que comienza a fines de la década del 1950 dio lugar a un largo período de estancamiento, que puso en evidencia una incapacidad para ocupar la fuerza de trabajo de manera acorde con las expectativas creadas anteriormente y con su nivel de capacitación.

La opción emigratoria se constituyó en una alternativa posible para enfrentar los conflictos y restricciones en un contexto particular en el que se conjugaron tanto los factores relacionados a la crisis económica como a la crisis política y esta situación se dio en un contexto internacional todavía propicio para la inserción de inmigrantes.

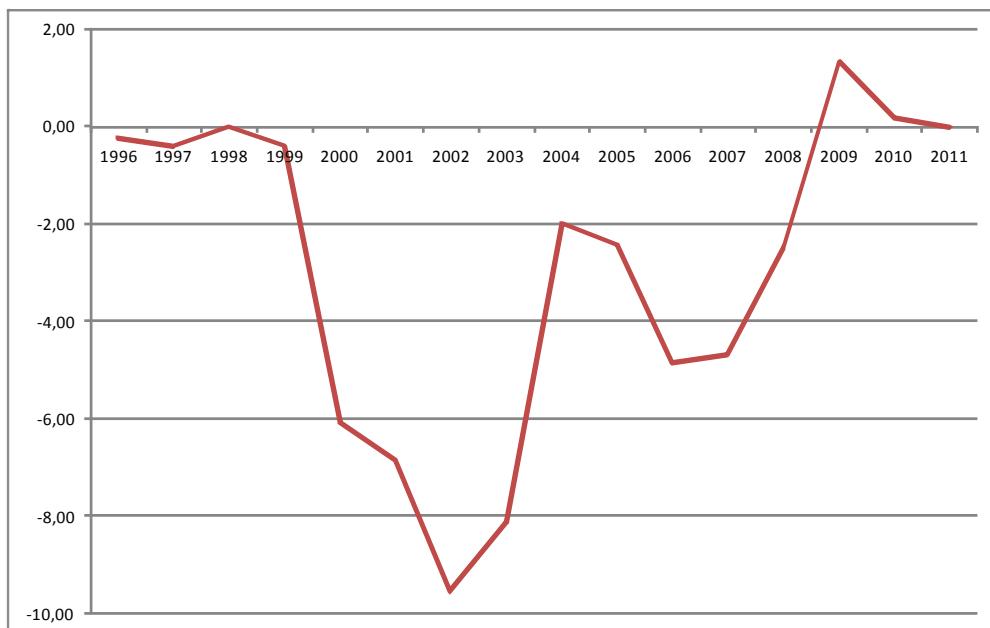
3.2. Evolución de la emigración desde 1990 a la actualidad

El período histórico que comienza con la restauración de la democracia en 1985, estuvo marcado por intensos vaivenes en la evolución de los flujos migratorios internacionales. En los años inmediatamente posteriores a la recuperación democrática se verificó un flujo considerable de migrantes de retorno, asociado al exilio político, que de todos modos no alcanzó para revertir un saldo migratorio negativo.

De esta manera, la vuelta a la democracia no satisfizo las expectativas de revertir los altos flujos de emigrantes y el saldo migratorio continuó siendo negativo. A partir del año 2000 se activa una crisis económica que ha sido evaluada como la más grave en la historia del país y nuevamente la emigración fue un recurso al que acudió la población para intentar paliar sus dificultades en materia de empleo y nivel de vida. La Encuesta de Caracterización Social realizada en 2002 y la más reciente Encuesta Nacional de Hogares Ampliada (ENHA), realizada en 2006, arrojan datos contundentes que muestran el alto volumen de emigrantes recientes.

En efecto, según datos de la ENHA 2006, entre el año 2000 y 2006 emigraron cerca de 40.000 personas. Sin embargo, el relevamiento de la ENHA 2006 sólo toma en cuenta un segmento de la emigración, a saber, las personas que salieron de hogares existentes en el país a la fecha de la encuesta y que, por lo tanto, podían suministrar información. En consecuencia, al no relevarse los hogares completos que emigraron, se estima que esta encuesta sólo capta un tercio de los flujos de emigrantes del período, que se estiman en 120 mil aproximadamente (Macadar y Pellegrino, 2007; Pellegrino y Koolhaas, 2008; Programa de Población, 2011).

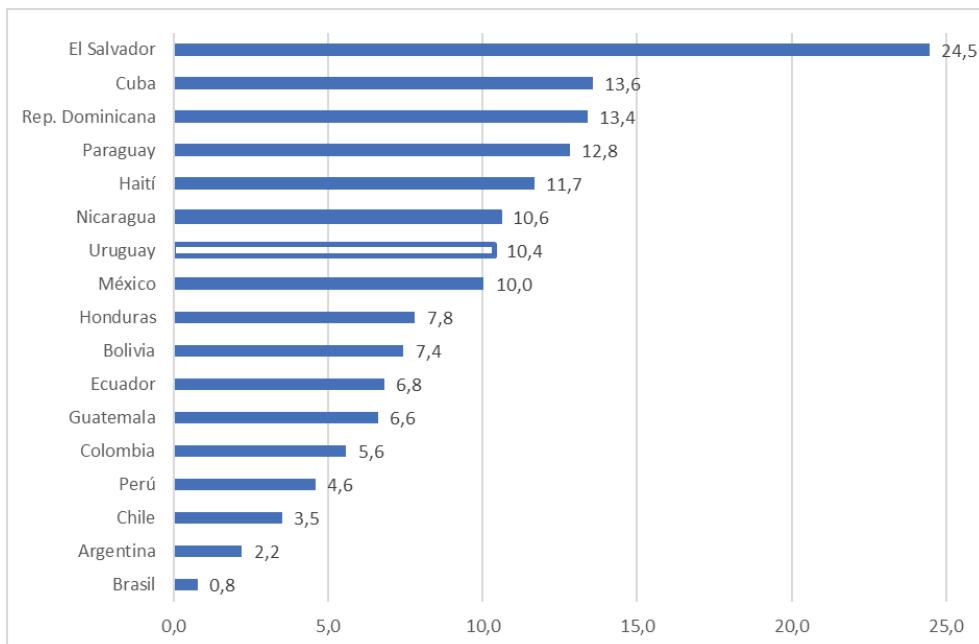
**Gráfico 9. Tasa estimada anual de migración neta
(saldo migratorio por 1000 personas), Uruguay 1996-2011**



Fuente: INE, estimaciones y proyecciones de población revisión 2013.

En términos relativos, las 360 mil personas nacidas en Uruguay estimadas como residiendo en el exterior en 2017 representan alrededor del diez por ciento de la población residente en el país. Este porcentaje es considerablemente superior a la media de la región latinoamericana, caracterizada por ser predominantemente emigratoria, pero se encuentra lejos de la cifra récord de la región, ostentada por El Salvador, donde uno de cada cuatro de sus nacionales reside en el exterior (gráfico 10).

Gráfico 10. Stock de emigrantes como porcentaje de la población residente en cada país, países latinoamericanos seleccionados, 2017



Fuente: Elaboración y cálculos propios, en base a United Nations, *Department of Economic and Social Affairs (2017). Trends in International Migrant Stock: Migrants by Destination and Origin*.

3.3. Países de destino de los emigrantes

Históricamente la emigración uruguaya ha tenido como principal país de destino Argentina y en menor medida el otro país limítrofe, Brasil. A partir de los años de 1960 comenzó a manifestarse un empuje emigratorio hacia algunos países desarrollados: Estados Unidos, Canadá, Australia y países europeos. Argentina continuó siendo el principal país de destino de la emigración uruguaya hasta los primeros años del siglo XXI, cuando con la crisis económica de 2002 el país experimentó su última gran ola emigratoria y los países de destino preferidos por los emigrados pasaron a ser España y Estados Unidos. En efecto, estos dos países, junto a Italia, fueron los que registraron el mayor crecimiento de emigrados uruguayos en el período 2000-2015 (tabla 7).

En términos de la cantidad acumulada de migrantes (stock), vemos que alrededor del año 2017, el 38 por ciento de los emigrantes uruguayos residían en Argentina, el 21 por ciento en España, el 14 por ciento en Estados Unidos y el 8 por ciento en Brasil (Tabla 7). El restante 20 por ciento se distribuía en una gran cantidad de países, entre los que

se destacan los de la región latinoamericana (Venezuela, Paraguay, Chile, México) y algunos países desarrollados (Australia, Canadá, Italia, Israel, Suecia, Francia).

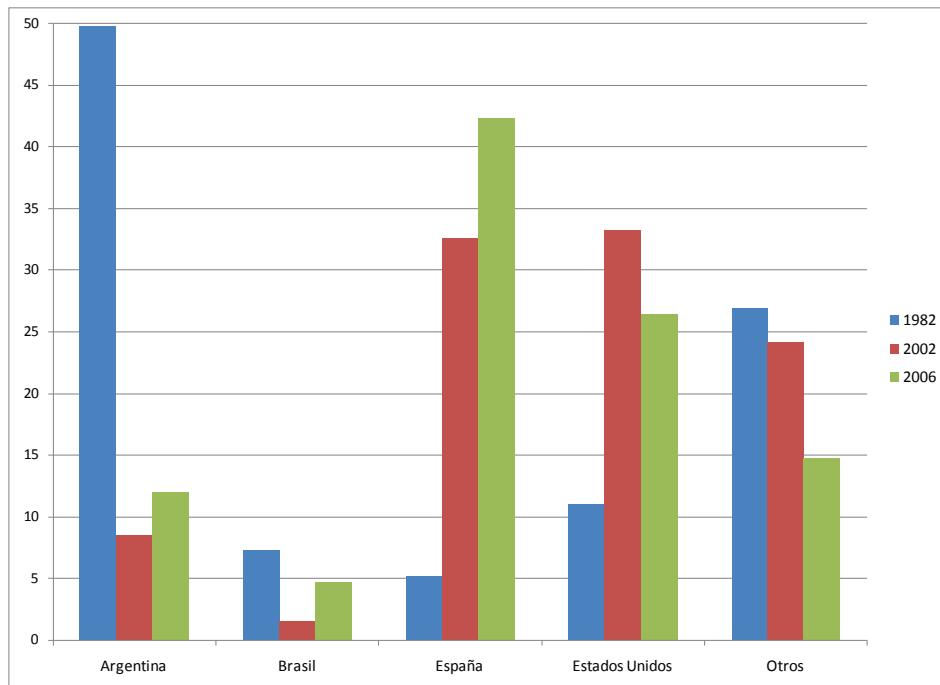
Tabla 7. Emigrantes nacidos en Uruguay según país de residencia, años 2000 y 2017

País de residencia	Stock emigrantes 2000		Stock emigrantes 2017		Variación porcentual 2000-2017
	N	%	N	%	
Argentina	113.827	49,5	137.726	38,4	21,0%
España	19.920	9,4	74.338	20,7	273,2%
Estados Unidos	25.038	10,7	51.229	14,3	104,6%
Brasil	24.799	10,5	29.468	8,2	18,8%
Australia	10.570	4,0	11.679	3,3	10,5%
Canadá	6.240	2,6	7.672	2,1	22,9%
Italia	2.596	2,1	7.631	2,1	194,0%
Israel	5.280	1,9	6.220	1,7	17,8%
Venezuela	4.692	2,1	4.869	1,4	3,8%
México	1.966	0,5	3.023	0,8	53,8%
Paraguay	3.303	1,3	3.000	0,8	-9,2%
Francia	2.198	0,7	2.472	0,7	12,5%
Chile	2.238	0,9	2.381	0,7	6,4%
Suecia	2.227	1,0	2.183	0,6	-2,0%
Suiza	1.175	0,4	1.769	0,5	50,6%
Gran Bretaña	935	0,4	1.206	0,3	29,0%
Otros	7.861	1,9	11.857	3,3	50,8%
Total	234.865	100,0	358.723	100,0	52,7%

Fuente: Elaboración propia con base en *United Nations, Department of Economic and Social Affairs (2017). Trends in International Migrant Stock: Migrants by Destination and Origin.*

Como se señaló anteriormente, la tendencia observada a lo largo del siglo XX se revirtió con la última gran ola migratoria, que tuvo como epicentro la crisis de 2002. Argentina no fue el destino principal durante esta ola migratoria, en la medida que, en el primer quinquenio del siglo XXI atravesó una fuerte crisis económica, similar a la de Uruguay. En efecto, de acuerdo con la información recabada en la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada (ENHA) 2006, España es el principal país de destino (42 por ciento) de los emigrantes recientes (que dejaron el país entre 2000 y 2006) y Estados Unidos el segundo (26 por ciento), mientras que Argentina solo alcanza una participación del 12 por ciento en el total de emigrantes recientes (Gráfico 11). Los demás se dispersaron en muchos países, entre los cuales Brasil es el que recibió más emigrantes uruguayos (4,7 por ciento).

Gráfico 11. Distribución porcentual de los emigrantes recientes uruguayos según país de destino, 1982, 2002 y 2006



Fuente: Elaborado en base a datos de la Encuesta Nacional de Migración (1982), Encuesta de Caracterización Social (2002) y ENHA 2006.

La última realización de censos de población en Argentina (2010) y Brasil (2010), así como la disponibilidad de estadísticas continuas de inmigración en Estados Unidos y en España permite disponer de un panorama actualizado sobre la cantidad de uruguayos residiendo en los cuatro principales países de destino de los flujos de emigrantes.

Se puede observar que Argentina continúa siendo el país que aglutina la mayor cantidad de población nacida en Uruguay residente en un país extranjero. Si bien este país en los últimos quince años ha dejado de ser el destino preferido por los emigrantes uruguayos, en términos del stock acumulado aún reúne a la mayor comunidad de emigrantes uruguayos residente en el exterior.

Al inicio del siglo XXI, Brasil, Estados Unidos y España ocupaban el segundo lugar en el volumen acumulado de población nacida en Uruguay. Los datos censales sugieren que la emigración de uruguayos hacia el primero de estos países se mantuvo relativamente constante. En cambio, como consecuencia de que tanto España, como en menor medida Estados Unidos, se convirtieron en los destinos preferenciales de los uruguayos que emigraron en la década reciente, el volumen acumulado de uruguayos residiendo en

esos países se incrementó exponencialmente, a partir de 2002, año de comienzo de la crisis económica y financiera que experimentó Uruguay más recientemente.

En la actualidad, el segundo país con el mayor volumen acumulado de emigrantes uruguayos es España, que al 1 de julio de 2017 registra 74.778 personas nacidas en Uruguay. Ahora bien, en el año 2009 dicha cifra alcanzó un máximo de 89.540 uruguayos.

Varios son los factores que contribuyen a explicar la atracción ejercida por España para los migrantes latinoamericanos en general, y uruguayos en particular, al menos hasta 2008. Cerruti y Maguid (2011) analizan las causas de dicha atracción, resumiéndolas en tres tipos de factores explicativos: 1) el contexto internacional y las políticas migratorias; 2) motivos históricos y, 3) factores económicos y demográficos. En primer lugar, las autoras subrayan, por un lado, que las restricciones implementadas a raíz de los hechos del 11 de setiembre de 2001 ocurridos en Estados Unidos promovieron la elección por parte de los migrantes de países menos restrictivos y, por otro, que hubo una preferencia hacia los latinoamericanos en la política migratoria española, reflejada en procesos de facilitación de la regularización, con la firma de varios acuerdos bilaterales y el no requerimiento de visados. En segundo lugar, la preferencia de los latinoamericanos por España se explica a partir de vínculos históricos y culturales, la lengua común y la posibilidad de acceder a la ciudadanía española por parte de los hijos y nietos de los emigrantes españoles llegados a Latinoamérica en la primera mitad del siglo XX. En tercer término, Cerruti y Maguid (2011) destacan la demanda de empleo producida por un rápido crecimiento económico verificado desde fines de la década de 1990 hasta 2008, en un contexto de insuficiente oferta de trabajadores locales.

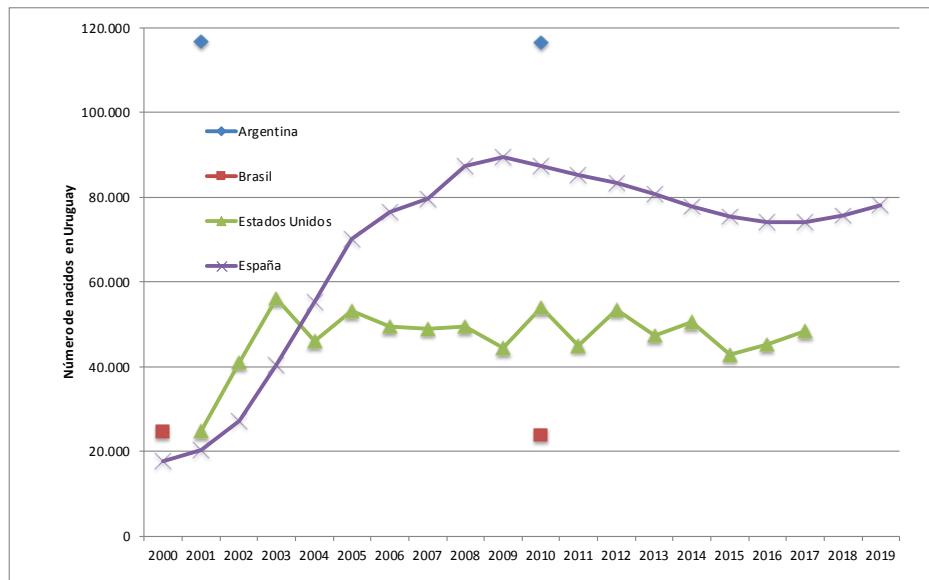
El número de uruguayos en España mostró un descenso sistemático entre 2009 y 2015, como consecuencia de la emergencia de la crisis económica mundial, que repercutió fuertemente en España y en el aumento de la intensidad del retorno de los uruguayos emigrados a su país de origen. A partir de 2016 se vuelve a verificar un modesto incremento en el número de uruguayos en España, posiblemente como consecuencia de dos procesos interconectados: el descenso en la intensidad de retorno de los uruguayos emigrados y el incremento en la intensidad de la emigración hacia España, fenómeno en el que también se incluye a los uruguayos retornados que vuelven a emigrar como consecuencia de las dificultades de reinserción en la sociedad uruguaya.

Estados Unidos ocupa el tercer lugar en el ranking de países con un mayor volumen acumulado de emigrantes uruguayos (45 mil en 2016). Este país es el que históricamente ha atraído la mayor proporción de flujos de migrantes internacionales de todo el mundo. Los flujos de migrantes latinoamericanos en general y uruguayos en particular intensificaron su llegada a Estados Unidos a partir de la aprobación

de la ley de Inmigración de 1965. Desde entonces, ese país se convirtió en un destino tradicional para los emigrantes uruguayos (Koolhaas y Pellegrino, 2013). La intensidad de la emigración de uruguayos hacia Estados Unidos tuvo su último gran empuje en los años 2002 y 2003, en un contexto de crisis que propició la salida de uruguayos hacia el exterior en búsqueda de solución a los problemas ocasionados por la pérdida del empleo y la reducción de los salarios reales. Es así que el máximo volumen histórico de emigrantes uruguayos identificados como residiendo en Estados Unidos se verifica en el año 2003, con 56 mil personas. En los años siguientes la intensidad de la emigración de uruguayos hacia ese país decayó ligeramente, de modo que entre 2004 y 2016 se ha observado un stock anual que varía entre 45 mil y 53 mil uruguayos aproximadamente (Gráfico 12).

En la actualidad, Brasil es el cuarto país con el mayor stock acumulado de emigrantes uruguayos (24 mil personas en el año 2010). Debido a su ubicación geográfica limítrofe, este país, al igual que Argentina, históricamente ha mantenido un fluido intercambio de población con Uruguay. El número de uruguayos censados en Brasil en 2010 es muy similar a la cantidad censada diez años antes, por lo que se puede concluir que la emigración de uruguayos hacia los países limítrofes no ha crecido en la última década (gráfico 12).

Gráfico 12. Evolución del stock acumulado de población nacida en Uruguay residente en Argentina, Brasil, España y Estados Unidos, 2000-2019



Fuentes: American Community Survey 2001-2017 de Estados Unidos; Censo 2001 y Padrón de Población de España, Censos ronda 2000 y 2010 de Argentina y Brasil (oficinas nacionales de estadística).

3.4. Perfil socio-demográfico de los emigrantes

3.4.1. Sexo y edad

De acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada (ENHA) 2006 realizada por el Instituto Nacional de Estadística (INE), los emigrantes que abandonaron el país entre 2000 y 2006 se caracterizaban por poseer un perfil por edad predominantemente joven: más de la mitad tenía entre 20 y 30 años al momento de irse del Uruguay. La relación de masculinidad resultó muy elevada: se detectaron 145 varones emigrantes por cada 100 mujeres de la misma condición (Macadar y Pellegrino, 2007). De todos modos, cabe advertir que la estrategia de indagar acerca de la emigración de ex miembros del hogar tiene el sesgo de que no son captados los hogares cuyos integrantes emigraron en su totalidad y, por ende, es plausible suponer que existe un sesgo favorable a identificar una alta proporción de jóvenes, mayoritariamente hijos de los jefes de hogar que responden la encuesta (Macadar y Pellegrino, 2007; Pellegrino y Koolhaas, 2008; Macadar, 2009; Maguid, 2009; Martínez Pizarro, 2009).

Una aproximación diferente para conocer las características de los emigrantes uruguayos consiste en aprovechar las fuentes de los países de destino utilizadas para describir el volumen acumulado. La información presentada en la tabla 8 corrobora que los emigrantes nacidos en Uruguay presentan un perfil bastante equilibrado por sexo y se concentran en las edades económicamente activas: en todos los países alrededor del 80 por ciento de los emigrantes uruguayos tiene entre 15 y 64 años. Al tratarse del volumen acumulado de emigrantes uruguayos, se aprecia un perfil más envejecido que el que surge de la ENHA 2006. En efecto, a la última fecha disponible en todos los países de acogida al menos la mitad de los emigrantes tienen 40 años o más, al tiempo que los adultos entre 35 y 64 años representan entre el 50 y el 63 por ciento del total de los emigrantes (tabla 8).

De la tabla siguiente se aprecian notorias diferencias por país de destino, asociadas en parte al carácter predominantemente antiguo de la emigración uruguaya hacia ese país, así como algunos cambios de importancia en el perfil demográfico del stock de emigrantes uruguayos en la medida en que transcurrió el tiempo.

En primer lugar, se aprecia un incremento de la presencia de mujeres uruguayas en Estados Unidos, que aumenta casi cuatro puntos porcentuales en 2011 con respecto a lo observado una década anterior. En cambio, en los otros países no se observan cambios de significación en la relación de masculinidad, manteniéndose una presencia femenina ligeramente superior en Argentina y levemente inferior en Brasil y España.

En segundo lugar, España continúa siendo el país con mayor proporción de población emigrante uruguaya en los tramos de edad correspondientes a niños (0-14 años) y jóvenes (15-34 años), lo que posiblemente se puede asociar al carácter más reciente de su emigración.

En tercer lugar, destaca la alta proporción de población de 65 o más años censada en 2010 en Argentina. Nuevamente, el fenómeno puede explicarse en este caso por el carácter antiguo que tiene la emigración uruguaya hacia ese país.

Tabla 8. Indicadores del perfil demográfico de la población nacida en Uruguay residente en Argentina, Brasil, España y Estados Unidos, alrededor de 2000, 2010 y última información disponible

	Arg. 2001	Arg. 2010	Brasil 2000	Brasil 2010	España 2001	España 2011	España 2018	EE.UU 2000	EE.UU 2011**	EE.UU 2017
% Mujeres	52,2	52,4	47,8	48,6	50,0	49,0	49,8	49,1	52,9	46,8
Edad mediana	45	49	42	46	35-39*	35-39	40-44	42	42	50
% 0-14	2,6	3,5	6,1	9,5	9,0	8,2	2,8	4,4	6,0	1,0
% 15-34	25,3	16,6	26,3	19,4	34,4	32,8	26,0	28,8	26,9	16,3
% 35-64	58,8	62,0	52,3	56,4	49,7	52,3	59,5	56,3	53,8	63,4
% 65 y más	13,2	17,9	15,4	14,7	6,9	6,7	11,7	10,5	13,3	19,3
% 15-64	84,2	78,6	78,5	75,8	84,1	85,1	85,5	85,1	80,8	79,7

Notas: *La información por edades en España no está publicada en edades simples. **La información de Estados Unidos 2011 se extrae de la base trienal de la ACS correspondiente al período 2010-2012.

Fuente: Elaborado en base a procesamiento de micro-datos de IPUMS USA (EE.UU 2000), ACS 2010-2012 y ACS 2017 (Estados Unidos), IPUMS International (Censos de Argentina y Brasil) y tabulaciones del INE de España (Cifras de Población al 1 de julio de cada año).

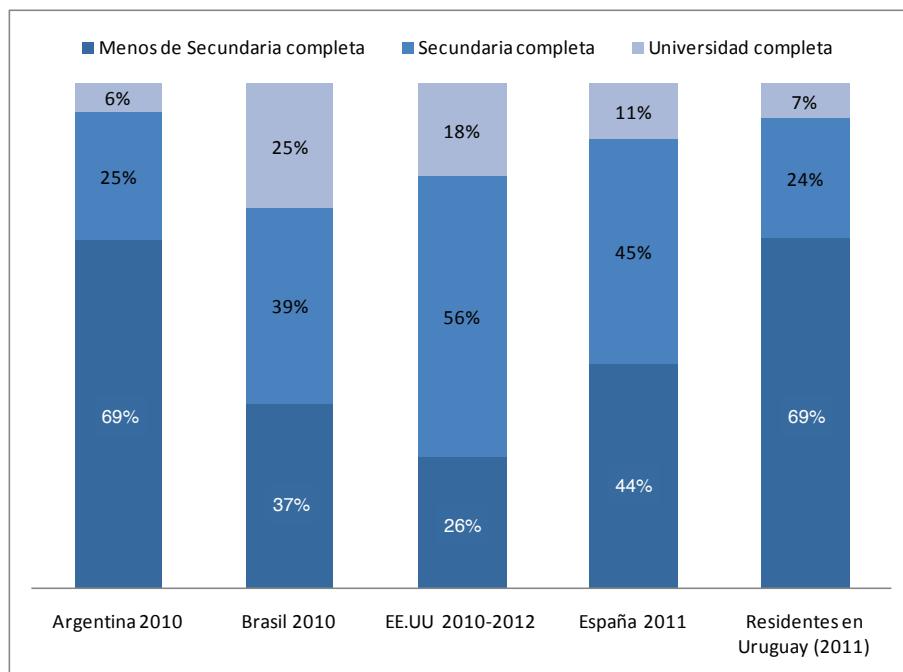
3.4.2. Nivel educativo

Los emigrantes recientes, según los datos captados tanto por la Encuesta de Caracterización Social (ECS) 2002 como por la ENHA 2006, tienen un nivel educativo promedio superior a la población residente en Uruguay. Sin embargo, el porcentaje de personas con educación terciaria y universitaria es menor que el observado en los flujos migratorios anteriores. Algo similar puede decirse sobre las ocupaciones de los migrantes en sus países de destino, en las que predominan los trabajadores calificados, si bien el porcentaje de profesionales, técnicos y gerentes es menor que el apreciado en períodos anteriores. La ENHA 2006 muestra que el perfil educativo de las mujeres migrantes es más alto que el de sus pares masculinos, fenómeno que muestra una tendencia creciente también en la población total del país (Macadar y Pellegrino, 2007).

En la emigración de períodos anteriores existían diferencias importantes en el nivel educativo alcanzado por los emigrantes en función de los países de destino. La emigración hacia Argentina de los años 1970 y 1980 tuvo un nivel educativo similar al promedio de la población residente en Uruguay. Ello se debe al hecho de que se trataba de una migración masiva y de proximidad, que incluía alrededor de la mitad del volumen total de los emigrantes. En el resto de los países de recepción, el nivel educativo de los emigrantes uruguayos era superior al del promedio de los residentes en Uruguay.

La información más actualizada sobre el nivel educativo de la población nacida en Uruguay residente en los cuatro principales países de destino corrobora que los emigrados tienen por lo general un mayor nivel de formación que la población residente en Uruguay. Como ya se mencionó anteriormente, nuevamente aparece como excepción Argentina, ya que la distribución por nivel educativo de la población emigrada residente en ese país (Censo 2010) es idéntica a la población censada en Uruguay (en 2011). No obstante, a diferencia de lo observado en la tabla 10 en relación con el nivel educativo de los emigrados del período 2000-2006 (captados en la ENHA 2006), los uruguayos residentes en España en el año 2011 registran un menor nivel educativo que los emigrantes uruguayos que viven en Estados Unidos alrededor de la misma fecha (2010-2012). Esto sugiere que los flujos de emigrantes posteriores al año 2006 dirigidos hacia Estados Unidos han tenido una mayor selectividad positiva por nivel educativo que los que se dirigieron hacia España. Finalmente, cabe destacar que, a diferencia de lo que se observaba hasta el año 2000 (véase la tabla 6), Brasil pasa a ser, de los cuatro destinos principales de los emigrantes uruguayos, el país de acogida que tiene un mayor nivel educativo de la población nacida en Uruguay: la cuarta parte tiene una carrera universitaria completa (gráfico 13).

Gráfico 13. Distribución de la población emigrada de 25 o más años por máximo nivel educativo alcanzado según país de destino, alrededor de 2010



Fuente: Procesamiento de micro-datos de IPUMS International (Argentina, Brasil y Uruguay), ACS 2010-2012 (US Census Bureau) y Censo España 2011 (INE).

Recuadro 2

Los emigrantes de la “oleada emigratoria” más reciente

En 2002, en pleno auge de la emigración de la población uruguaya, una encuesta realizada por el Banco Mundial, denominada *Encuesta de Caracterización Social*, indagó sobre los efectos de la emigración sobre los hogares uruguayos. Sus resultados son analizados por Vigorito y Pellegrino (2004).

“La información pone de manifiesto que la emigración reciente se ha convertido en una estrategia de supervivencia de índole económica, entre los jóvenes de niveles educativos medios y altos. Sin embargo, la propensión migratoria es elevada entre más amplios grupos de la población, aunque el acceso a ciertos recursos financieros parece una variable definitoria para concretar el proyecto emigratorio. Se puede concluir que los hogares con emigrantes recientes se caracterizaron por disponer de recursos acumulados, tanto educativos como financieros, que permitieron la concreción del proyecto emigratorio. También se observó que los hogares con emigrantes experimentaron carencias de ingreso corriente en el periodo previo a”

que algunos de sus integrantes abandonaran el país.

La inserción laboral del jefe de hogar también se asoció a patrones migratorios diferenciales. Se observa una propensión menor entre los empleados públicos y patrones. En cambio, el grupo de los trabajadores por cuenta propia con local, se encontró fuertemente asociado con una probabilidad alta de emigrar y una alta propensión migratoria, mientras que los trabajadores por cuenta propia sin local se comportaron en forma similar a los empleados privados.

Desde otro ángulo de análisis, ante la crisis, la emigración actuó como una válvula de escape, que permitió descomprimir las presiones de la desocupación y otros aspectos que golpearon a la sociedad uruguaya. Sin embargo, en un plazo mayor, las consecuencias de la emigración tienden a ser negativas, ya que drenan a la sociedad de personas jóvenes, con niveles de calificación altos y medios al tiempo que, dado el comportamiento observado hasta el presente, no vierten recursos económicos al país, al menos bajo la forma de remesas”.

Fuente: Adela Pellegrino y Andrea Vigorito, *Estrategias de sobrevivencia ante la crisis. Un estudio de la emigración uruguaya en 2002. Revista nórdica de estudios latinoamericanos y del Caribe.* Vol. XXXIV, 1-2, 2004.

4. Refugio (hacia Uruguay y desde Uruguay)

Como Estado Parte de todos los Convenios de Naciones Unidas relativos a los derechos de los refugiados, el país ha implementado una política y legislación de total respeto y protección hacia los refugiados. El Estado uruguayo, al adoptar las Leyes 18.076 y 18.382, tuvo en cuenta los estándares y principios de estas Convenciones que consagran la prohibición de expulsión y de devolución (“*no refoulement*”) de los solicitantes de asilo y los refugiados cuando y donde su vida o libertad peligre por causa de su raza, género, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas (véase capítulo dos, epígrafe 2.3).

De acuerdo con la información publicada por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), a fines del año 2018, las personas refugiadas o solicitantes de asilo residiendo en Uruguay eran 6738, de las cuales 349 eran refugiados y 6389 solicitantes de asilo. En los últimos tres años se ha verificado un crecimiento exponencial en las solicitudes de asilo, protagonizado fundamentalmente por personas de nacionalidad cubana, al punto que más de nueve de cada diez solicitantes tienen a Cuba como su país de origen. Sin embargo, solo el 4 por ciento de la población refugiada es de nacionalidad cubana. En años anteriores, la mayor cantidad de solicitudes correspondía a ciudadanos de origen colombiano, al punto

que la mitad de la población refugiada tenía a Colombia como su país de origen. Otros países con representación significativa entre los solicitantes de refugio son extra-regionales, entre los que se destacan Siria, Nigeria, Rusia y Angola.

Tabla 9. Número de solicitantes de asilo y refugiados/as en Uruguay, 2005-2018

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Solicitantes de asilo	9	28	37	39	41	40	51	39	42	56	79	371	2073	6389
Refugiados/as	121	125	140	145	168	189	174	181	203	272	301	312	316	349
Total población interés ACNUR	130	153	177	184	209	229	225	220	245	328	380	683	2389	6738
% solicitantes de asilo respecto a población interés ACNUR	7%	18%	21%	21%	20%	17%	23%	18%	17%	17%	21%	54%	87%	95%

Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de ACNUR.

La cantidad de personas bajo consideración de ACNUR originarias de Uruguay es considerablemente más baja. En efecto, para el mismo año se identificaron en el mundo 7 refugiados procedentes de Uruguay (todos residentes en Canadá) y 190 solicitantes de asilo (residentes mayoritariamente en Estados Unidos y en menor medida en España, Brasil, Canadá y Nueva Zelanda).

El tema de los refugiados ha estado presente en la agenda pública, en la medida en que durante las administraciones frenteamplistas se han impulsado a nivel de Presidencia de la República distintos programas de refugio y reasentamiento de refugiados procedentes de Siria y El Salvador.¹⁴ En el segundo capítulo de esta investigación se brindan mayores detalles sobre dichos programas.

5. Migración irregular

En el Perfil Migratorio 2011 de Uruguay, publicado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), se alertaba acerca de la falta de información oficial e investigaciones sobre el tema de la migración irregular en el país. No obstante, se señalaban en dicha publicación indicios de la presencia de trabajadores migrantes en situación irregular en el medio rural, particularmente en la producción forestal. Asimismo, se señalaba la problemática de la falta de documentación de trabajadores cuya vida transcurre en un espacio binacional, en la frontera con Brasil (Programa de Población, 2011: 72).

¹⁴ Véase <http://www.lr21.com.uy/politica/1191456-delegacion-uruguaya-viaja-beirut-entrevisitar-refugiados-sirios> (acceso el 22/08/2014).

En el marco de una política migratoria basada en un enfoque de promoción de los derechos de los migrantes, cuyo pilar fundamental es la ley N° 18.250, aprobada en 2008, en los últimos años el Estado uruguayo ha promovido procesos de regularización migratoria. Un hito relevante en este sentido es que, desde el año 2012 se adoptó un Programa de Respuesta Rápida, promovido por la autoridad migratoria nacional, que permite a las personas migrantes obtener un documento de identidad uruguayo en un plazo máximo de 48 horas, hecho calificado por el gobierno uruguayo como sin precedentes en el país y también en la región. Más detalles sobre la política migratoria uruguaya y los programas de regularización pueden encontrarse en el segundo capítulo de la presente investigación.

El Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, órgano encargado de realizar el seguimiento de la Convención Internacional de las Naciones Unidas sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (ratificada por Uruguay en 2001), ha formulado las siguientes observaciones al gobierno uruguayo sobre el tema:

“El Comité recomienda al Estado parte que realice un relevamiento de datos sobre los trabajadores migratorios y sus familiares en situación irregular y vele por que tengan un acceso efectivo a la información sobre los procedimientos vigentes para regularizar su situación. El Comité alienta al Estado parte a continuar facilitando los procedimientos de regularización, principalmente fortalecer la colecta de información empírica sobre los resultados de los procesos disponibles de regularización migratoria. Lo alienta también a considerar un régimen especial para que los 24 inmigrantes que recibirán una partida supletoria obtengan una cédula de identificación provisoria y ejerzan sus derechos en igualdad de condiciones que los residentes en el Estado parte”.¹⁵

Si bien no existen estadísticas disponibles, es plausible suponer que el incremento de los flujos de inmigración provenientes de Cuba y República Dominicana ha supuesto un considerable aumento en el número de inmigrantes irregulares que residen en el país, en tanto existen numerosos informes y denuncias que reportan las malas condiciones de vida de estas nuevas poblaciones inmigrantes, asociadas al ingreso en carácter irregular al país y a las dificultades para acceder a la documentación en los primeros meses de asentamiento en Uruguay.

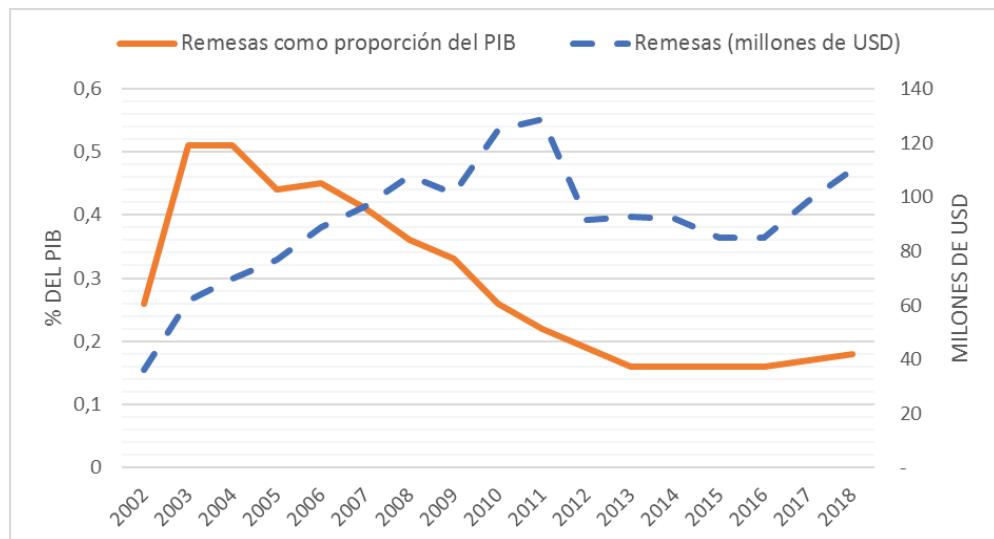
15 Observaciones realizadas el 11 de abril de 2014 durante el 20º período de sesiones del Comité.

6. Remesas

Los estudios realizados en Uruguay sobre la magnitud de las remesas, basados en estadísticas del Banco Central, disponibles a partir de 2002, revelan que el volumen de remesas recibidas es escaso, tanto en términos absolutos como en relación con el Producto Bruto Interno (PBI) del país.¹⁶

Como se puede observar en el siguiente gráfico, en el último quinquenio, el volumen anual de remesas recibidas en Uruguay ha tenido un volumen anual en el entorno de los 100 millones de dólares. En relación con el PBI, las remesas han alcanzado su valor máximo (0,5 por ciento) en los años 2003 y 2004, en el marco de una coyuntura económica difícil para Uruguay y un contexto migratorio pautado por una alta intensidad emigratoria hacia España y en menor medida hacia los Estados Unidos. Actualmente, en un contexto caracterizado por un saldo migratorio cercano a valores nulos, las remesas recibidas representan el 0,2 por ciento del PBI (Tabla 12).

Gráfico 14. Remesas recibidas en Uruguay, 2002-2018



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial.

Los resultados de la Encuesta Continua de Hogares 2018 indican que el 0,7 por ciento de los hogares uruguayos recibió remesas en ese año, por un monto anual medio

¹⁶ Véase por ejemplo Macadar, Pellegrino y Vigorito (2003), Pellegrino y Vigorito (2003), Macadar y Pellegrino (2007), Borraz y Pozo (2007), Pellegrino y Koolhaas (2008), Koolhaas y Pellegrino (2009).

cercano a los 2.200 dólares. La edición 2009 de la ECH revela que el porcentaje de hogares receptores era de 2.4 por ciento, por un monto medio de 1.800 dólares.

Las hipótesis sugeridas para explicar la baja importancia cuantitativa que tienen las remesas en Uruguay han sido básicamente dos. En primer lugar, se ha señalado que la emigración uruguaya es de familias completas y, por lo tanto, a diferencia de otros países emigratorios (como los países centroamericanos y México), son minoritarios los casos en los que solo migra un integrante del núcleo familiar (Pellegrino y Koolhaas, 2008; Koolhaas y Pellegrino, 2009; Programa de Población, 2011). En segundo lugar, se ha sugerido que el fenómeno obedece al hecho de que los emigrantes uruguayos no pertenecen a los sectores de menor poder adquisitivo y, por ende, quienes permanecen en el país no requieren en la misma medida del auxilio económico de los emigrantes, como sucede en otros países de la región (Programa de Población, 2011).

7. Migración interna

La migración interna es el principal factor explicativo de las diferencias territoriales en el ritmo de crecimiento poblacional de Uruguay. Los cuatro departamentos del país que registran saldo migratorio interno positivo en el Censo 2011, Maldonado, Canelones, San José y Colonia, son precisamente los cuatro departamentos con más alto crecimiento poblacional.

Maldonado y Canelones en particular son los departamentos que desde el censo de 1963 han venido registrando las tasas de crecimiento poblacional más altas del país, fruto del crecimiento de sus localidades costeras. Esta tendencia guarda una estrecha relación con las altas tasas de migración interna neta que registran ambos departamentos. No es casual que mientras a nivel nacional el porcentaje de población nacida en un departamento diferente al de actual residencia es 22.4 por ciento.¹⁷ En Maldonado y Canelones este porcentaje sube a 38.9 por ciento y 38.6 por ciento, respectivamente (tabla 10 y mapa 1).

¹⁷ La tasa de migración interna neta se calcula como un cociente entre el saldo migratorio (inmigrantes menos emigrantes) y la población media del período. Es una medida que permite comparar la magnitud del saldo migratorio entre poblaciones de distinto tamaño e indica el nivel de atracción (saldo migratorio positivo) o expulsión (saldo migratorio negativo) que tiene cada departamento.

Tabla 10. Indicadores de migración interna según departamento, Censo 2011

Departamento	Tasa Neta de Migración Interna 2006-2011	Tasa de Inmigración Interna 2006-2011	Tasa de Emigración Interna 2006-2011	Porcentaje de población que en 2006 residía en otro departamento (migración reciente)	Porcentaje de población que nació en otro departamento (migración absoluta)
Montevideo	-2,8	7,4	10,2	3,7	21,2
Artigas	-9,8	5,3	15,0	2,7	10,3
Canelones	10,5	18,0	7,5	8,8	38,6
Cerro Largo	-3,7	7,7	11,4	3,9	12,8
Colonia	1,3	9,8	8,6	4,9	14,9
Durazno	-4,5	9,7	14,1	4,9	15,0
Flores	-2,5	11,3	13,8	5,7	17,7
Florida	-2,4	10,5	13,0	5,3	17,9
Lavalleja	-3,3	9,4	12,7	4,7	16,2
Maldonado	9,1	17,2	8,1	8,4	38,9
Paysandú	-2,9	6,9	9,8	3,5	13,3
Río Negro	-1,9	11,7	13,6	5,9	17,4
Rivera	-3,2	6,9	10,1	3,5	13,3
Rocha	-1,2	10,2	11,3	5,1	16,7
Salto	-2,6	6,7	9,4	3,4	9,9
San José	5,9	14,6	8,7	7,2	25,9
Soriano	-4,9	7,6	12,5	3,8	11,2
Tacuarembó	-4,9	8,4	13,3	4,3	13,3
Treinta y Tres	-3,7	10,5	14,2	5,3	17,6

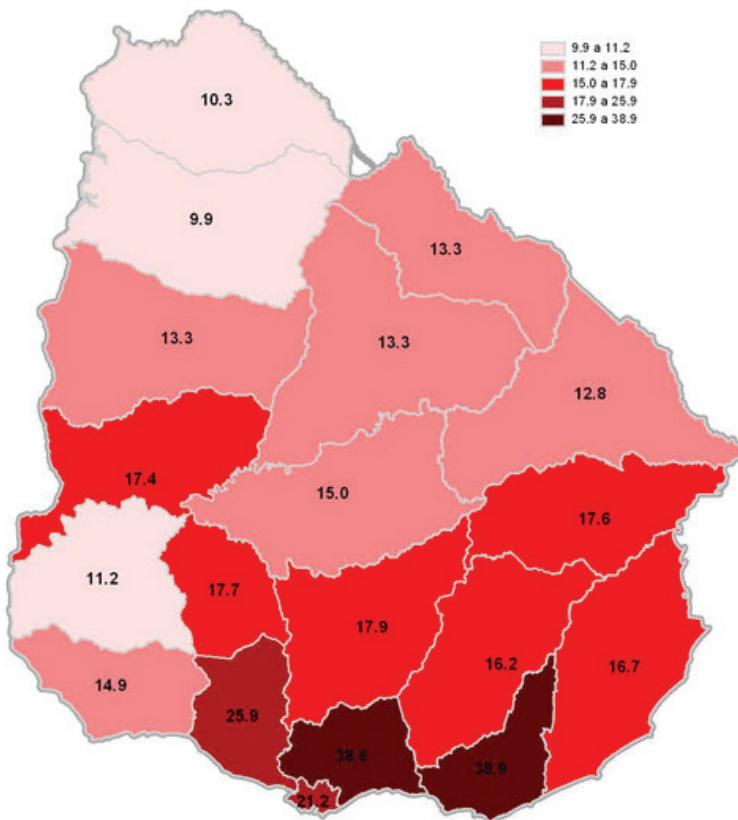
Fuente: Koolhaas (2013), en base a procesamiento de datos del Censo 2011-INE.

A nivel macro, las desigualdades socioeconómicas territoriales son el principal factor desencadenante de las corrientes migratorias internas. En este sentido, los departamentos que atraen población tienden a tener un mayor nivel de desarrollo socioeconómico, mientras que los departamentos con menor nivel de desarrollo presentan en general las tasas de emigración interna más altas. Es por ello que no es sorpresivo que Maldonado y Canelones sean los departamentos que más atraen migrantes internos en Uruguay y que, en el otro extremo, Artigas sea el mayor expulsor.

A simple vista, puede llamar la atención el hecho de que la capital del país expulse más migrantes internos de los que recibe y, por ello, registre un crecimiento negativo de su población. Esta tendencia no es nueva, ya que los resultados del Censo 1996 habían mostrado por primera vez un crecimiento negativo de Montevideo, fruto de

los intercambios de población negativos con Canelones y San José. Este intercambio deficitario para la capital correspondía en gran medida al fuerte crecimiento de la emigración montevideana hacia localidades cercanas a la capital ubicadas en el área metropolitana y en particular hacia la Ciudad de la Costa.

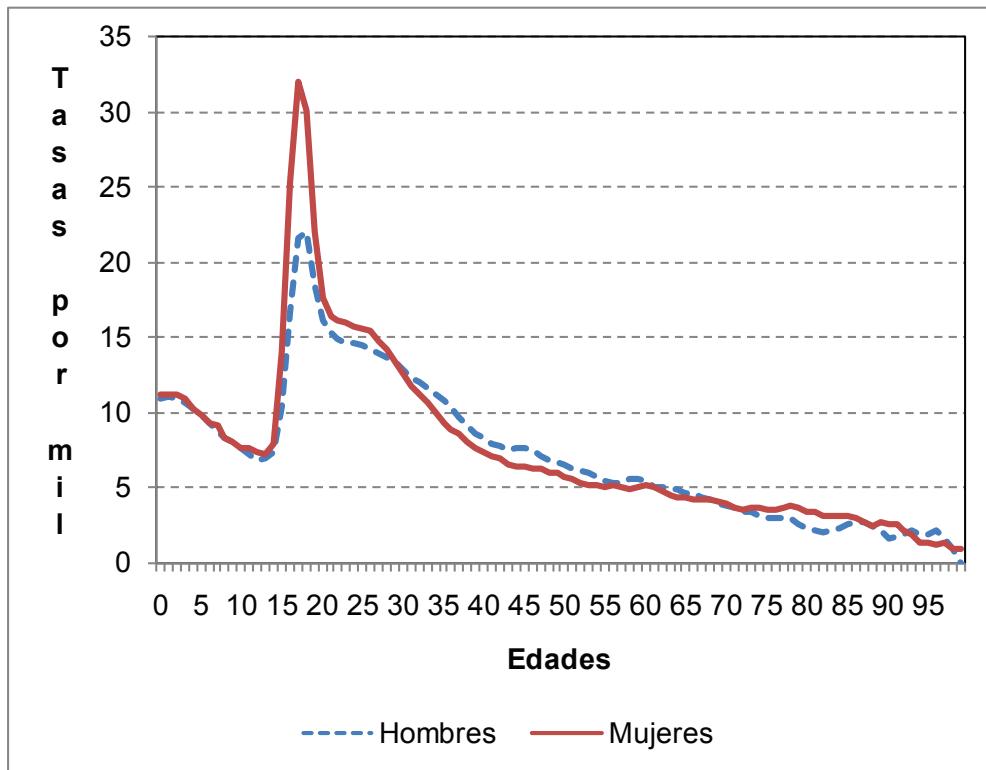
**Mapa 1. Proporción de migrantes internos absolutos según departamento,
Censo 2011**



Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Censo 2011.

Al estudiar la intensidad de la migración interna por sexo y edad, se aprecia una intensidad más alta en las edades jóvenes y, en particular, en las edades típicas de culminación del bachillerato y comienzo de la universidad (17 y 18 años). Esto se encuentra asociado al hecho de que la gran mayoría de la oferta educativa de nivel superior se concentra en la capital del país, Montevideo, generando un intenso flujo de migración interna a esas edades. Precisamente en dichas edades, las mujeres migran más que los varones, lo que está asociado a que la matrícula de educación superior es predominantemente femenina (Gráfico 15).

Gráfico 15. Tasas de migración interna por sexo y edad para el conjunto del país, por mil residentes, Uruguay, 2011



Fuente: Instituto Nacional de Estadística – Estimaciones y proyecciones de población (revisión 2013).

No obstante, el patrón general descrito anteriormente esconde diferencias significativas por departamento, en particular, a grandes rasgos, se pueden identificar tres patrones emigratorios internos diferentes.

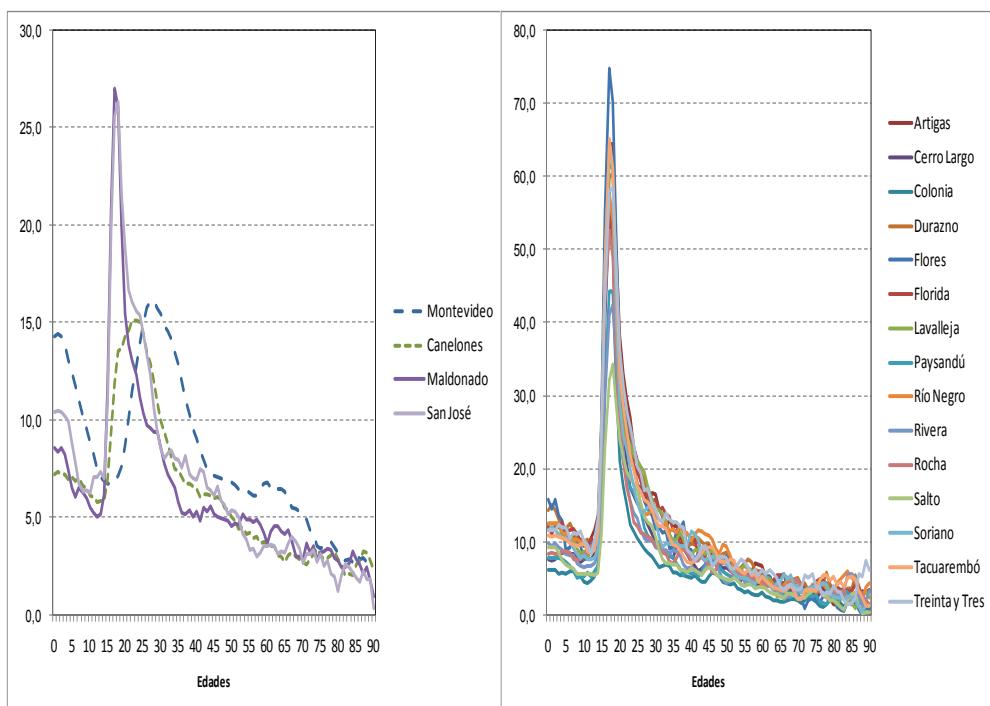
En primer lugar, la emigración interna que tiene origen en Montevideo es más intensa alrededor de los 30 años, en edades en las que ya se ha finalizado el cursado de una carrera de educación superior (Gráfico 15). Al mismo tiempo, también se verifican altas tasas de emigración entre los niños, lo que se asocia a una migración de tipo familiar (adultos jóvenes con niños pequeños), impulsada predominantemente por mayores facilidades de acceso a vivienda fuera del límite departamental de Montevideo, en particular en el área metropolitana de Montevideo (con destino a Ciudad de la Costa en el departamento de Canelones o Ciudad del Plata en el departamento de San José).

En segundo lugar, el departamento de Canelones, geográficamente adyacente a

Montevideo y receptor del mayor flujo de migrantes internos del país (precisamente con origen en Montevideo), registra un perfil emigratorio más joven que Montevideo, pero asociado a una migración de tipo laboral, observándose las tasas más altas alrededor de los 20 y 25 años (Gráfico 16).

Finalmente, el tercer patrón emigratorio corresponde al resto de Departamentos, en los que la emigración interna es más intensa alrededor de los 17 y 18 años, como consecuencia de las dificultades de acceso a servicios de educación superior fuera de Montevideo. Este patrón es el que más se asemeja al observado a nivel de todo el país, en el gráfico 15.

Gráfico 16. Tasas de emigración interna por edad según departamento, Censo 2011



Nota: Las escalas son diferentes.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística – Estimaciones y proyecciones de población (revisión 2013).

SEGUNDA PARTE

POLÍTICAS PÚBLICAS Y PROGRAMAS SOBRE MIGRACIONES EN URUGUAY

Ana Santestevan¹⁸
Martín Koolhaas¹⁹

Este capítulo tiene como propósito describir las políticas públicas y los programas relacionados con la temática migratoria en Uruguay. Comienza realizando una breve narración histórica de las políticas públicas migratorias. En segundo lugar, se detalla el marco jurídico nacional e internacional. Seguidamente, se mencionan los acuerdos bilaterales y regionales. En cuarto lugar, se analiza la vinculación con los instrumentos internacionales en la materia, y se concluye con la descripción de un valioso instrumento de diálogo regional: la Conferencia Sudamericana de Migraciones.

1. Evolución de las políticas públicas migratorias²⁰

Los fenómenos migratorios han marcado la historia del Uruguay desde su nacimiento como país independiente. En lo que se refiere a su evolución histórica, en los años siguientes a la consolidación de la República en 1830, la inmigración se convirtió en uno de los objetivos centrales de las políticas de los primeros gobernantes.

De acuerdo con el Perfil Migratorio de Uruguay (Programa de Población, 2011), es posible señalar que entre los principios del movimiento independentista estaba la libertad de ingreso, salida y radicación de personas en los territorios americanos, lo cual quedó reflejado en la primera Constitución de la República Oriental del Uruguay de 1830, cuyo Artículo 147 señalaba: “*Es libre la entrada de todo individuo en el territorio de la República, su permanencia en él y su salida con sus propiedades, observando las leyes de policía y salvo perjuicio de tercero*”.

¹⁸ Autora de las secciones referidas a la evolución de las políticas públicas migratorias y el marco normativo nacional e internacional. Ana Santestevan es abogada por la Universidad de la República, Uruguay. Directora General de Secretaría del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

¹⁹ Autor de las secciones referidas al marco institucional y a los programas gubernamentales.

²⁰ La información contenida en esta sección surge básicamente del Perfil Migratorio de Uruguay 2011 elaborado para la OIM por el Programa de Población – FCS-UdelaR. OIM – Noviembre de 2011.

En este marco, la inmigración desde Europa comenzó a ingresar en volúmenes importantes con relación a la población del país en ese período. A la inmigración europea se sumó la de Brasil y Argentina: los brasileños se instalaron en la frontera noreste y los argentinos en el litoral oeste y el sur del país.

Hasta la década de 1930 la inmigración europea se convirtió en un componente importante del crecimiento de la población. Esta se detuvo con la crisis de 1929 y la Segunda Guerra Mundial, volviendo a tomar impulso en la década de 1940 hasta finales de los años cincuenta, después de lo cual se detuvo definitivamente, al igual que en la mayoría de los países americanos.

Respecto a este período se ha señalado que:

“las políticas migratorias en Uruguay desde la modernización del país en el último cuarto del siglo XIX y hasta mediado del siglo XX se focalizaron en la inmigración europea. Esas políticas tenían objetivos poblacionales (aumento de habitantes asociado a una “mejora racial” de corte evolucionista y eurocéntrica), económicos (convocar a colonos agrícolas y personal altamente calificado) y/o políticos (controlar el ingreso y egreso de grupos contra-hegemónicos). En perspectiva histórica podemos decir que esos objetivos se cumplieron sólo parcialmente, mostrando la gran ausencia o debilidad de la intervención estatal en la promoción de políticas de migración explícita, tanto general como focalizadas” (Taks, 2006).

La década de 1960 marcó una fuerte inflexión en la dirección que toman las migraciones en Uruguay. El país deja de ser receptor de inmigrantes, fundamentalmente de origen europeo, y a la vez, pasa a convertirse en expulsor de población, resultando negativo el saldo migratorio. La emigración uruguaya se dirige principalmente hacia países de la región, a Europa y Estados Unidos.

La década de 1970, en particular los años 1974 y 1975, mostraron una importante salida de población uruguaya, causada por la crisis económica y la represión y violencia que siguieron a la instauración de la dictadura militar en 1973, hasta 1985.

Hacia fines de la dictadura, entre 1982 y 1984, comienza a elaborarse una política de estímulo al retorno, que se concreta con la creación de la Comisión Nacional de Repatriación, que a partir de 1985 facilitó el regreso de aproximadamente 20.000 uruguayos hasta 1989.

Luego de esta experiencia de promoción del retorno, fuertemente asociada al exilio por razones políticas y especialmente en la década de los años 90 no se generan en el

país nuevas iniciativas que coloquen en la agenda política la temática migratoria. Más bien, podríamos afirmar que las corrientes neoliberales que marcaron dicha década se orientaron a la no intervención estatal y a la ausencia de planificación estratégica de los grandes temas demográficos.

No obstante, en 2001, apenas iniciado el nuevo siglo, se crea en Uruguay el Programa de Vinculaciones dirigido a los emigrantes altamente calificados. Dicho Programa fue promovido por el Ministerio de Relaciones Exteriores, con el apoyo de la Universidad de la República, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA).

El programa de vinculación se implementó entre 2001 y 2004 mediante un sitio web, una base de datos de 3.000 registros voluntarios, un boletín informativo y la realización de talleres y reuniones anuales en Uruguay.

A partir de 2005, con la asunción del Presidente Tabaré Vázquez (Frente Amplio), se producen cambios significativos en el enfoque de la política migratoria en Uruguay. El programa de vinculación cobra nuevo impulso en el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de la creación de la Dirección General de Servicios Consultares y de Vinculación (conocido también como “Departamento 20”, haciendo alusión a la división administrativa del país que está compuesta por 19 Departamentos).

En 2008 se crea en el seno de dicha Dirección General, la Oficina de Retorno y Bienvenida, con el objetivo de facilitar el regreso de ciudadanos uruguayos al país.

Paralelamente, se crean los Consejos Consultivos, como organizaciones representativas de uruguayos residentes en el exterior, cuyo cometido central es la vinculación con el país en sus más diversas manifestaciones.

Es importante destacar que, desde la creación de la Dirección General de Asuntos Consulares y de los Consejos Consultivos, se realizaron en Uruguay ocho encuentros mundiales con uruguayos que residen en el exterior y se adoptaron diversas medidas tendientes a simplificar y economizar trámites y obtención de documentos.²¹

Además de las medidas que favorecen la vinculación y el retorno de uruguayos, sin lugar a dudas, uno de los cambios más significativos ocurridos en Uruguay a partir del 2008 fue la aprobación de la nueva Ley de Migraciones (Ley N° 18.250) que,

²¹ Los Encuentros Mundiales de Consejos Consultivos se realizaron en los años 2006, 2007, 2009, 2011, 2013, 2015, 2017 y 2019.

inspirada en el paradigma de los derechos humanos, recoge los principales avances consagrados en la normativa internacional sobre los derechos y obligaciones de los migrantes y sus familias.

La misma ley crea la Junta Nacional de Migraciones como órgano coordinador de las políticas migratorias y el Consejo Consultivo Asesor de Migración como ámbito asesor de la Junta.

Desde el punto de vista institucional, cabe señalar también que en 2010 se crea la Comisión Sectorial de Población en el ámbito de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto dependiente de la Presidencia de la República, cuyo cometido fundamental es asesorar al Poder Ejecutivo en materia de población, incorporando la variable demográfica en la evaluación de las políticas públicas.

La evolución reciente de las políticas públicas migratorias se ha acompañado a los cambios en las tendencias migratorias ocurridos en los últimos años. Como se mencionó en el primer capítulo, en la última década, y en particular a partir de la crisis que experimentó Europa y Estados Unidos y las políticas migratorias restrictivas aplicadas por los países receptores, se observaron cambios en la dinámica migratoria de Uruguay, pautada por una aceleración del retorno de emigrantes uruguayos en el quinquenio 2008-2013, junto a una disminución posterior que se vio compensada por un incremento de los flujos de inmigrantes, que ya se había comenzado a notar tímidamente a partir de los resultados del Censo 2011. De todos modos, se debe tener cautela a la hora de evaluar en qué medida ha cambiado el perfil migratorio del país, tanto por el hecho de que no existe información estadística confiable sobre los flujos emigratorios como por el carácter muy dinámico de los flujos inmigratorios, que responden no sólo a factores endógenos relacionados a Uruguay, sino también a factores exógenos asociados a los países expulsores (Venezuela, Cuba y República Dominicana, entre otros). En suma, este fenómeno de crecimiento de los flujos inmigratorios es muy reciente y se trata de una tendencia que aún no permite señalar en qué medida habrá de consolidarse en el futuro.

2. Marco jurídico nacional y su relación con los marcos jurídicos internacionales

2.1. Principios consagrados en la Constitución de la República

La Constitución Nacional vigente en Uruguay data de 1967, aunque sufrió modificaciones parciales en los años 1989, 1996 y 2004.

Cabe señalar que todos los textos constitucionales, desde 1830 (fecha de la Primera

Constitución Nacional), consagraron derechos civiles y sociales a todos sus habitantes sin distinguir entre nacionales y extranjeros. No obstante, también es justo destacar que a diferencia de otras legislaciones, ninguna de las reformas constitucionales incorporó referencias específicas a los derechos de los migrantes y sus familias.

A continuación se presentan brevemente las disposiciones constitucionales consideradas más trascendentales a los efectos del estudio de las políticas públicas sobre migraciones.

El **Artículo 1º** de la Constitución Nacional establece que la República Oriental del Uruguay es la “*asociación política de todos los habitantes comprendidos dentro de su territorio*”.

El **Artículo 5º** consagra las libertades religiosas e ideológicas, estableciendo que “*todos los cultos religiosos son libres en el Uruguay*”.

En su **Artículo 7º** el texto constitucional reconoce que “*los habitantes de la República tienen derecho a ser protegidos en el goce de su vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad. Nadie puede ser privado de estos derechos sino conforme a las Leyes que se establecieron por razones de interés general*”.

Por su parte, el **Artículo 8º** establece el principio de igualdad, disponiendo que “*todas las personas son iguales ante la Ley, no reconociéndose otra distinción entre ellas sino la de los talentos o las virtudes*”.

En lo que respecta a la libertad de expresión y de prensa, el **Artículo 29º** de la Constitución Nacional protege no solamente estas libertades sino también la difusión del pensamiento y de la opinión. En este sentido, el texto constitucional establece: “*Es enteramente libre en toda materia la comunicación de pensamientos por palabras, escritos privados o publicados en la prensa, o por cualquier otra forma de divulgación, sin necesidad de previa censura; quedando responsable el autor y, en su caso, el impresor o emisor, con arreglo a la Ley por los abusos que cometieron*”.

Constituido como el pilar de las políticas migratorias y reiterando en forma textual la previsión de la primera Constitución Nacional (1830), el texto constitucional de 1967 en su **Artículo 37º** dispone: “*Es libre la entrada de toda persona en el territorio de la República, su permanencia en él y su salida con sus bienes, observando las Leyes y salvo perjuicios de terceros*”.

El derecho a la libertad de asociación se encuentra protegido en el **Artículo 38º** que textualmente consigna: “*Queda garantido el derecho de reunión pacífica y sin armas*.

El ejercicio de este derecho no podrá ser desconocido por ninguna autoridad de la República sino en virtud de una Ley, y solamente en cuanto se oponga a la salud, la seguridad y el orden públicos”.

Adicionalmente, el **Artículo 39º** establece que “*todas las personas tienen el derecho de asociarse, cualquiera sea el objeto que persigan, siempre que no constituyan una asociación ilícita declarada por la Ley*”.

El **Artículo 45º** consagra el derecho a la vivienda disponiendo que “*todo habitante de la República tiene derecho a gozar de vivienda decorosa. La ley propenderá a asegurar la vivienda higiénica y económica, facilitando su adquisición y estimulando la inversión de capitales privados para ese fin*”.

Desde el punto de vista de la consagración de los derechos laborales, el **Artículo 54º** de la Carta Magna establece: “*La Ley ha de reconocer a quien se hallare en una relación de trabajo o servicio, como obrero o empleado, la independencia de su conciencia moral y cívica; la justa remuneración; la limitación de la jornada; el descanso semanal y la higiene física y moral. El trabajo de las mujeres y de los menores de dieciocho años será especialmente reglamentado y limitado*”.

En cuanto a los derechos políticos, especialmente “la Ciudadanía y el Sufragio” aparecen regulados en la Sección III de la Carta.

Sobre este punto vale la pena destacar que la Constitución uruguaya adopta el doble criterio del *jus soli* (reconociendo la ciudadanía natural a todos quienes nacen en suelo patrio incluyendo a los hijos de inmigrantes) y del *jus sanguinis* (admitiendo también la ciudadanía natural a los hijos de padre o madre uruguayo independientemente del lugar de nacimiento).

De esta forma, de acuerdo con el **Artículo 74º**, la ciudadanía natural es reconocida a “*todos los hombres y mujeres nacidos en cualquier punto del territorio de la República. Son también ciudadanos naturales los hijos de padre o madre orientales, cualesquiera haya sido el lugar de su nacimiento, por el hecho de avecinarse en el país e inscribirse en el Registro Cívico*”.

Por su parte el **Artículo 75º** consagra la ciudadanía legal, estableciendo que tienen derecho a ella:

A. “*Los hombres y las mujeres extranjeros de buena conducta, con familia constituida en la República, que poseyendo algún capital en giro o propiedad en el país, o profesando alguna ciencia, arte o industria, tengan tres años de*

residencia habitual en la República;

- B. *Los hombres y las mujeres extranjeros de buena conducta, sin familia constituida en la República, que tengan alguna de las cualidades del inciso anterior y cinco años de residencia habitual en el país;*
- C. *Los hombres y las mujeres extranjeros que obtengan gracia especial de la Asamblea General por servicios notables o méritos relevantes”.*

El mismo artículo determina que los derechos derivados de la ciudadanía solamente podrán ejercerse para los casos de los literales A) y B) luego de tres años del otorgamiento de la respectiva carta.

Respecto a la posibilidad de desempeñar un empleo público, el **Artículo 76º** dispone: “*Todo ciudadano puede ser llamado a los empleos públicos. Los ciudadanos legales no podrán ser designados sino tres años después de haberseles otorgado la carta de ciudadanía. No se requerirá la ciudadanía para el desempeño de funciones de profesor en la enseñanza superior*”.

Finalmente, corresponde señalar que los derechos, deberes y garantías consagrados en el texto constitucional no se agotan en los principios básicos enumerados precedentemente sino que, por el contrario, por aplicación de los artículos 72 y 332 de la Carta, ingresan como normas de máxima jerarquía los derechos previstos en las Convenciones, Pactos, Tratados y Convenios Internacionales sobre Derechos Humanos. En tal sentido, el **Artículo 72º** expresamente dispone: “*La enumeración de derechos, deberes y garantías hecha por la Constitución, no excluye los otros que son inherentes a la personalidad humana o se derivan de la forma republicana de gobierno*”.

Por su parte, el **Artículo 332** establece: “*Los preceptos de la presente Constitución que reconocen derechos a los individuos, así como los que atribuyen facultades e imponen deberes a las autoridades públicas, no dejarán de aplicarse por falta de la reglamentación respectiva, sino que ésta será suplida, recurriendo a los fundamentos de leyes análogas, a los principios generales de derecho y a las doctrinas generalmente admitidas*”.

2.2. Normativa migratoria de Uruguay

En este apartado se presenta una descripción exhaustiva de la normativa vigente en materia de migración internacional en Uruguay. Se comienza describiendo los principales aspectos que regula la Ley N° 18.250 aprobada en 2008, se prosigue con el análisis de los decretos reglamentarios de dicha ley, la descripción de la Ley de Refugio y la Ley de Residencia Permanente para los nacionales del Mercosur y Estados Asociados, la reciente

Ley para la Prevención y Combate a la Trata y Explotación de Personas, y finalizando con una descripción de la normativa de seguridad social vinculada a temas migratorios.

2.2.1. Ley de Migración N° 18.250 de 6 de enero de 2008

La normativa uruguaya sobre migraciones ha sufrido una profunda modificación a partir de 2008, con la aprobación de la Ley N° 18.250, conocida como “Ley de Migración” aprobada el 6 de enero de 2008.

Dicha norma marcó una evolución muy significativa en la legislación nacional ya que consagró una Ley que recoge una concepción moderna, inspirada en el eje articulador de los derechos humanos y generó, en tal sentido, un cambio de paradigma en materia migratoria.

Cabe señalar que las normas anteriores que regulaban la temática migratoria en el país databan del siglo XIX o primera mitad del siglo XX. Ello determinó que la Ley 18.250 derogara en forma expresa en su artículo 84 la Ley N° 2.096 de 19 de junio de 1890, la Ley N° 8.868 de 19 de julio de 1932 y la Ley N° 9.604 de 13 de octubre de 1936.

El tiempo transcurrido entre la aprobación de las normas da cuenta de la escasa trascendencia que se le asignó al tema de las migraciones en Uruguay durante largas décadas. Es importante destacar que el último decreto que regulaba las categorías migratorias y el sistema de control de ingreso y egreso al territorio nacional fue aprobado en febrero de 1946 y debieron pasar más de 60 años para que la temática fuera colocada en la agenda política y se promoviera la redacción de un proyecto normativo, finalmente aprobado por el Parlamento Nacional en el año 2008.

Desde su primer artículo, la Ley 18.250 da cuenta de los derechos de las personas migrantes y sus familiares estableciendo que “*el Estado uruguayo reconoce como derecho inalienable de las personas migrantes y sus familiares, sin perjuicio de su situación migratoria, el derecho a la migración, el derecho a la reunificación familiar, al debido proceso y acceso a la justicia, así como a la igualdad de derechos con los nacionales, sin distinción alguna, por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición*”.

La ley define como “migrante” a toda persona extranjera que ingrese al territorio con ánimo de residir y establecerse en él, en forma permanente o temporaria.

El artículo 7 de la Ley consagra el derecho a la igualdad de trato entre nacionales

y extranjeros, en tanto el artículo 8 garantiza el derecho de los migrantes y sus familiares a la salud, trabajo, seguridad social, vivienda y educación en pie de igualdad con los nacionales.

El artículo 9 garantiza el acceso a la justicia y a los establecimientos de salud. El artículo 10 consagra el derecho a la reunificación familiar y el artículo 11 establece el derecho a la educación de los hijos de los migrantes en condiciones de igualdad de trato con los nacionales.

El artículo 12 establece el derecho de los migrantes a ser informados sobre sus derechos y obligaciones.

Cabe resaltar la importancia que le asigna la Ley a la integración sociocultural de los migrantes y el respeto a su cultura originaria. Los artículos 13 y 14 refieren a este tema disponiendo que “*el Estado implementará acciones para favorecer la integración sociocultural de las personas migrantes en el territorio nacional y su participación en las decisiones de la vida pública*”.

La Ley 18.250 regula la entrada y salida de los migrantes, sus derechos y obligaciones, dedica un capítulo específico al trabajo de las personas extranjeras y desde el punto de vista institucional crea la Junta Nacional de Migración y el Consejo Consultivo Asesor de Migración.

Acerca del control del ingreso y egreso al territorio nacional, la Ley 18.250 establece que los extranjeros son admitidos bajo las categorías de residentes (temporales o permanentes) y no residentes.

A partir del artículo 71 de la Ley, se reconoce la situación de los uruguayos residentes en el exterior promoviendo su vinculación a través de la Dirección General para Asuntos Consultares y Vinculación del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Asimismo, la ley establece que “*los Consejos Consultivos son organizaciones representativas de los uruguayos residentes en el exterior cuyo cometido central será la vinculación con el país en sus más diversas manifestaciones*”.

La nueva Ley otorga franquicias a los retornantes disponiendo que “*todo uruguayo con más de dos años de residencia en el exterior que decida retornar al país, podrá introducir libre de todo trámite cambiario y exento de toda clase de derechos de aduana, tributos o gravámenes conexos, los bienes muebles y efectos que amueblan su casa o habitación, las herramientas, máquinas, aparatos e instrumentos vinculados con el ejercicio de su profesión, arte u oficio, y por única vez, un vehículo automotor de su propiedad...*

El nuevo marco normativo dedica el Capítulo XV a los delitos de tráfico y trata de personas, incorporando al derecho penal uruguayo ambas figuras que no estaban consagradas en la legislación anterior. En este sentido, la ley establece que será castigado con una pena de seis meses de prisión a tres años de penitenciaría “*quien promoviere, gestionare o facilitare de manera ilegal el ingreso o egreso de personas al territorio nacional por los límites fronterizos de la República, con la finalidad de obtener un provecho para sí o para un tercero*”.

Paralelamente, en relación con el delito de trata, la norma dispone: “*quien de cualquier manera o por cualquier medio participe en el reclutamiento, transporte, transferencia, acogida o el recibo de personas para el trabajo o servicios forzados, la esclavitud o prácticas similares, la servidumbre, la explotación sexual, la remoción y extracción de órganos o cualquier otra actividad que menoscabe la dignidad humana, será castigado con una pena de cuatro a diecisésis años de penitenciaría*”.

En materia de regularización migratoria, la Ley 18.250 establece un programa que prevé el otorgamiento de la residencia legal en el país a aquellas personas extranjeras en situación irregular al momento de su promulgación, siempre que se cumpla con los requisitos que establezca la reglamentación pertinente.

Finalmente, el artículo 83 de la Ley establece que “*las disposiciones... que refieren a la admisión, ingreso y permanencia de las personas extranjeras al territorio nacional, deberán interpretarse y aplicarse de modo compatible con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Refugiados...*”

2.2.2. Reglamentación de la Ley de Migración (Decretos N° 394/009 y 356/018)

La ley No. 18.250 fue reglamentada por el Decreto N° 394/009 de 2 de septiembre de 2009 y posteriormente por el Decreto No. 356/018 de 29 de octubre de 2018 que refiere a los diversos tipos de visa de ingreso al país, reglamentando en forma específica el artículo 30 de la referida norma.

Decreto N° 394/009 de 2 de setiembre de 2009

El Decreto está dividido en seis Capítulos y abarca todas las disposiciones de la Ley, a excepción del artículo 30 (reglamentado por el Decreto No. 356/018 que refiere al otorgamiento de Visas para aquellas nacionalidades que así lo requieran), y de los Artículos 74 y 76 (referidos a la importación de automóviles y demás enseres), que fueron reglamentados por los Decretos N° 330/008 y 559/008 respectivamente.

El Capítulo I se refiere a las condiciones de ingreso, egreso y permanencia de personas migrantes, consagrándose a texto expreso el principio de igualdad entre nacionales y extranjeros en materia laboral. En este sentido, el artículo 3 textualmente dispone: “*Las personas migrantes tendrán los mismos derechos laborales que los nacionales tanto en lo que se refiere a la admisión en el empleo, la remuneración, las condiciones de trabajo y el acceso a los medios de formación profesional*”.

El Capítulo II hace referencia al derecho a la salud de todos los migrantes estableciendo en su artículo 35 que “...la irregularidad migratoria no constituirá obstáculo para el acceso a prestaciones integrales de salud a través de las entidades que integran el Sistema Nacional Integrado de Salud...”. Por otra parte, el artículo 36 dispone: “*El Ministerio de Salud Pública y los prestadores que integran el Sistema Nacional Integrado de Salud brindarán, a través de sus respectivas Oficinas de Atención al Usuario o similares, información que facilite la regularización migratoria, la que se ajustará a lo dispuesto por la Ley N° 18.250, su reglamentación y demás normativa vigente en la materia*”.

El Capítulo III reglamenta el derecho al Trabajo y la Seguridad Social de los migrantes disponiendo que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a través de la Inspección General, controlará el cumplimiento de la normativa laboral, de seguridad social y de seguridad e higiene, independientemente de la nacionalidad del trabajador.

Asimismo, se dispone que las personas migrantes en materia de seguridad social tendrán el mismo trato que los nacionales, tanto en lo que concierne a los requisitos de admisión como al derecho a las prestaciones en todas las contingencias protegidas por la legislación vigente.

Se consagra además la obligación del empleador que contrate trabajadores extranjeros, de aplicar la normativa laboral vigente, sin discriminación de clase alguna.

En el Capítulo IV, el Decreto 394/009 se refiere al derecho a la educación disponiendo que “*el Estado uruguayo procurará que las personas migrantes y sus familias tengan una rápida incorporación a los centros educativos públicos, habilitados o autorizados tanto para iniciar como para proseguir estudios*”. En igual sentido, el Decreto dispone la promoción de educación de los hijos de los migrantes estableciendo que “*a efectos de asegurar a los hijos de los trabajadores migrantes el derecho a la educación las instituciones receptoras públicas habilitadas o autorizadas, en caso de que no reúnan la documentación para su inscripción, realizarán la misma con carácter provisorio por un plazo de un año haciendo valer esta disposición...*”

El Capítulo V regula la relación con los uruguayos en el exterior disponiendo que

la Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación tendrá a su cargo la coordinación de la política nacional de vinculación y retorno con la emigración, así como la misión de resguardar los derechos ciudadanos y humanos fortaleciendo su pertenencia e identidad con su país de origen.

Finalmente, el Capítulo VI reglamenta la integración y los cometidos de la Junta Nacional de Migración y del Consejo Consultivo Asesor de Migración.

Decreto N° 356/018 de 29 de octubre de 2018

Como ya se ha señalado, el Decreto 356/018 reglamenta específicamente el artículo 30 de la Ley 18.250 estableciendo que el texto legal citado prevé diferentes categorías migratorias, esto es, no residente o residente y dentro de esta última temporario o permanente, pero no había en Uruguay una regulación en cuanto a los diferentes tipos de visa de ingreso al país. Ello determinó que durante mucho tiempo los inmigrantes que llegaban al país debían ingresar en calidad de turistas, sin distinguir las diversas situaciones que fueran el verdadero motivo de su ingreso.

En este sentido, contar con categorías de visas de ingreso al país, para aquellas nacionalidades que así lo requieran, permite al Estado ordenar los flujos migratorios, promover que éstos sean regulares, brindar seguridad y obtener información estadística necesaria para el análisis de tales flujos.

En atención a lo expresado, regular las distintas visas también permite que la herramienta no se desvirtúe y las personas expresen la verdadera razón por la que solicitan autorización para su ingreso, cumpliendo con los requisitos que cada tipo de visa requiera.

En este marco, el Decreto 356/018 crea y distingue los siguientes tipos de visa consular para el ingreso al país, para aquellas nacionalidades que así lo requieran:

- a. Visa de turismo: es aquella que se expide a toda persona que desee ingresar al país de manera temporaria con motivo de placer, recreación o esparcimiento. El tiempo de permanencia será de 90 días prorrogables por 90 días más, conforme al artículo 13 literal a) del Decreto N° 394/009, del 24 de agosto de 2009.
- b. Visa de Negocios: es aquella que se expide a toda persona que acredite que realiza actividades empresariales y que desea viajar a Uruguay con fines de inversión y/o intercambio comercial con empresas uruguayas o con sede en la República, u organismos públicos. El tiempo de permanencia será de 90 días prorrogables por 90 días más, conforme artículo 13 literal a) del Decreto N°

394/009, del 24 de agosto de 2009.

- c. Visa de trabajo: es aquella que se expide a toda persona que pretenda desarrollar una actividad laboral en el país. Su permanencia en el país dependerá de la sub categoría migratoria que corresponda, residente permanente o temporario, conforme a lo previsto en los artículos 10 y 11 del Decreto N° 394/009 del 24 de agosto de 2009. A efectos de gestionar su residencia, contará con un plazo de 30 días desde la fecha de ingreso al país.
- d. Visa de estudio: es aquella que se expide a toda persona que pretenda realizar estudios, usufructuar becas o pasantías en programas oficiales, gubernamentales de intercambio o en instituciones habilitadas o autorizadas por los organismos oficiales correspondientes. Su permanencia en el país se regulará conforme los términos establecidos en el artículo 11 literales b y c del Decreto 394/009, del 24 de agosto de 2009. A efectos de gestionar su residencia temporaria, contará con un plazo de 30 días desde la fecha de ingreso al país.
- e. Visa de reunificación familiar: es aquella que se expide a toda persona que desee reunificarse con su familiar conforme al artículo 10 de la Ley N° 18.250 de 6 de enero de 2008. La reunificación se podrá realizar con familiar residente permanente o con residencia en trámite en el que se hayan presentado medios de vida en legal forma; y preste su consentimiento expreso. El plazo de permanencia en el país será igual al otorgado en la residencia permanente o en trámite, del familiar con el cual solicita reunificarse. A efectos de gestionar su residencia, contará con un plazo de 30 días desde la fecha de ingreso al país.
- f. Visa humanitaria y de urgencia: es aquella que se expide a toda persona que posee una causal fundada y debidamente acreditada para su ingreso, tales como tratamiento médico, asistencia a una audiencia judicial, fallecimiento o situación de salud de un familiar o amigo, y aquellos casos que sin estar incluidos fueren autorizados por la autoridad competente. Su permanencia será por el tiempo que insuma la causal que da mérito a su ingreso. En caso de optar por permanecer en el país, deberá tramitar una residencia (temporaria o permanente) en los términos previstos en la Ley N° 18250 del 6 de enero de 2008 y Decreto N° 394/009 del 24 de agosto de 2009, dentro del plazo de 30 días a contar del vencimiento del período de permanencia otorgado.
- g. Visa para congresos, convenciones y seminarios con carácter nacional o internacional: es aquella que se expide a toda persona que acredite una invitación por parte de organizadores de eventos de carácter nacional o internacional de

interés público que se realicen en el país. El tiempo de permanencia será de 90 días prorrogables por 90 días más, conforme al artículo 3 literal a) del Decreto N° 394/009 de 24 de agosto de 2009.

2.2.3. Ley sobre Refugio N° 18.076 de 19 de diciembre de 2006

Uruguay es Estado parte de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y de su Protocolo Facultativo de 1967 y, según se detallará en el punto 2.3, ha ratificado los instrumentos universales más relevantes sobre derechos humanos.

La normativa nacional sobre refugiados está contenida en la Ley N° 18.076, del 19 de diciembre de 2006. Dicha norma constituye el marco legal que consagra el derecho al refugio estableciendo en su artículo primero que “*toda persona tiene derecho a solicitar y recibir refugio en el territorio nacional, en salvaguarda de su vida, integridad física, moral e intelectual, libertad y seguridad*”.

La ley consagra a texto expreso los principios del refugio, disponiendo que:

“*Toda solicitud de refugio impone al Estado respetar los siguientes principios:*

- d. No discriminación.*
- e. No rechazo en la frontera.*
- f. No devolución directa o indirecta al país donde su vida, integridad física, moral e intelectual, libertad o seguridad estén en peligro.*
- g. No sanción por ingreso ilegal al país.*
- h. Interpretación y trato más favorable.*
- i. Confidencialidad.”*

En el capítulo referido a deberes y derechos de los refugiados, la norma establece que “*todo refugiado y solicitante de refugio debe respetar el orden jurídico*” (Artículo 19) y que “*el Estado debe garantizar a los refugiados y solicitantes de refugio el goce y ejercicio de los derechos civiles, económicos, sociales, culturales y todos los demás derechos inherentes a la persona humana reconocidos a los habitantes de la República, en los instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos por el Estado, así como en su normativa interna*” (Artículo 20).

La ley consagra asimismo el derecho a la reunificación familiar disponiendo que: “*la reunificación familiar es un derecho del refugiado. La condición de refugiado,*

a solicitud de éste, le será reconocida al cónyuge, concubino e hijos, así como a cualquier otro pariente por consanguinidad hasta el cuarto grado o afinidad hasta el segundo grado, salvo que a su respecto le sea aplicable una cláusula de exclusión o de cesación” (Artículo 21).

La Ley 18.076 garantiza además que el refugiado cuente con el apoyo de un intérprete y de asistencia letrada. En tal sentido, el Artículo 22 establece: “*Durante la sustanciación del procedimiento de determinación, el solicitante de refugio tiene derecho a contar con un intérprete y a comparecer con asistencia letrada a todas las instancias del procedimiento*”.

En cuanto a los aspectos institucionales, la norma crea la Comisión de Refugiados (CORE) que tiene como principal objetivo la determinación de la condición jurídica de refugiado y funciona en el ámbito del Ministerio de Relaciones Exteriores. La norma desarrolla con especial detalle la integración de la Comisión, las pautas de funcionamiento, sus cometidos, así como el procedimiento para realizar la solicitud de refugio y el trámite que ello trae aparejado (véase punto 3.3.).

El artículo 41 de la Ley marca la íntima relación entre extradición y refugio señalando que “*el reconocimiento definitivo de la condición de refugiado configura la denegatoria automática al pedido de extradición o entrega de la persona requerida*”.

Finalmente, cabe destacar que la Ley 18.076 reconoce a texto expreso la aplicación directa del derecho internacional en esta materia. De esta forma, el artículo 47 textualmente dispone: “*En la materia regulada por la presente ley se aplicará directamente el derecho internacional, especialmente el relativo al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Refugiados, contenido en Normas, Tratados y Convenciones ratificadas por Uruguay, o Declaraciones de organismos internacionales de los cuales el país forma parte y a las cuales ha adhesido*”.

2.2.4. Ley N° 19.254 de 28 de agosto de 2014 sobre residencia permanente para nacionales del MERCOSUR y familiares de uruguayos

Con fecha 28 de agosto de 2014 se aprobó la Ley N° 19.254 que da nueva redacción a los artículos 27 literal b) y 33 de la ley N° 18.250. La modificación tiene por objeto facilitar el trámite de residencia permanente a los extranjeros que sean cónyuges, concubinos, padres, hermanos y nietos de uruguayos y a los nacionales de los Estados Partes del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y Estados Asociados.

La novedad que trae aparejada la nueva redacción de la norma es que la competencia

para otorgar la residencia referida en el párrafo anterior, recae en el Ministerio de Relaciones Exteriores y no en la autoridad migratoria dependiente del Ministerio del Interior (Dirección Nacional de Migración). En este sentido, la nueva Ley modifica en lo pertinente las disposiciones de la Ley de Migraciones y establece plazos muy breves para el otorgamiento de la residencia permanente. Dispone asimismo que el Poder Ejecutivo reglamentará la ley dentro de los treinta días de su publicación.

En cuanto al trámite específico, la norma establece: “*La solicitud de trámite de residencia podrá ser presentada ante el Ministerio de Relaciones Exteriores o las Oficinas Consulares de la República. El Ministerio de Relaciones Exteriores dará traslado al Ministerio del Interior a los efectos de que se expida respecto de los antecedentes penales del peticionario, en un plazo máximo de quince días hábiles. El Ministerio de Relaciones Exteriores deberá expedirse sobre el otorgamiento de la residencia solicitada en un plazo no mayor a treinta días hábiles. A los efectos de la reglamentación, los requisitos correspondientes no podrán resultar más exigentes que los previstos para tramitar la residencia temporal*”.

El **Decreto N° 312/015**, de 30 de noviembre de 2015, reglamentó los artículos 27 literal b) y 33 de la Ley 18.250 en la redacción dada por la Ley N° 19.254 de 28 de agosto de 2014.

El mencionado Decreto fundamenta la reglamentación en la necesidad de instrumentar medidas que faciliten la reincisión de los uruguayos que desean residir en el país y paralelamente refiere al compromiso asumido a nivel regional mediante la aprobación de la Ley N°17.927, de 19 de diciembre de 2005, que aprueba el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile.

En esa línea, el artículo 1º del Decreto establece los documentos que deberán presentar ante el Ministerio de Relaciones Exteriores los cónyuges, concubinos, padres, hermanos y nietos de uruguayos para solicitar su residencia permanente en el país.

El artículo 2º refiere a los requisitos que deben cumplir los nacionales de un Estado Parte o Asociado del MERCOSUR para gestionar su residencia permanente ante el Ministerio de Relaciones Exteriores o la Oficina Consular uruguaya correspondiente.

El artículo 3º habilita al Ministerio de Relaciones Exteriores a expedir el certificado que permite iniciar el trámite de obtención del documento de identidad nacional ante la Dirección Nacional de Identificación Civil.

El artículo 4º regula el trámite de residencias iniciadas ante las Oficinas Consulares de la República.

El artículo 5º resuelve la situación del trámite de los expedientes iniciados ante la Dirección Nacional de Migración.

Finalmente, merece señalar que los artículos 7 y 8 del Decreto refieren a la gratuidad del trámite.

2.2.5. Ley No. 19.643 de 20 de julio de 2018 sobre Prevención y Combate a la Trata y Explotación de Personas

La ley No. 19.643 de 20 de julio de 2018 constituye un nuevo avance en la legislación uruguaya que aborda un fenómeno complejo y mutidimensional que atenta contra la dignidad y los derechos humanos, y que afecta en gran medida a la población migrante.

Se trata de una norma que contiene 50 artículos, dividida en VI Capítulos, que se inspira en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos y en especial en el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas (Protocolo de Palermo) adoptando un abordaje integral, de modo que abarque la prevención del delito, la protección de las personas en situación de trata, así como la investigación y sanción de los tratantes.

En tal sentido, el artículo 1º de la ley dispone que la misma tiene por objeto la prevención, persecución y sanción de la trata y la explotación de personas, así como la atención, protección y reparación de las víctimas.

El artículo 2º establece que para interpretar e integrar esta ley se tendrán especialmente en cuenta los principios y las disposiciones de la Constitución de la República y de los instrumentos internacionales de Derechos Humanos ratificados por el país, en particular el “Protocolo Complementario de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente de Mujeres y Niños” (Ley N° 17.861, de 28 de diciembre de 2004), el “Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía” (Ley N° 17.559, de 27 de setiembre de 2002), la “Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará)” (Ley N° 16.735, de 5 de enero de 1996), la “Convención sobre la Esclavitud de 1926, modificada en los términos del Protocolo de 1953” y la “Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud de 1956” (Ley N° 17.304, de 22 de marzo de 2001).

En caso de conflicto o duda sobre la aplicación de las disposiciones contenidas en

la ley, prevalecerá la interpretación más favorable a las víctimas de la trata y de la explotación de personas.

El artículo 3º establece los principios rectores de la Ley y el artículo 4to. literal c) incluye entre las definiciones al tráfico de migrantes disponiendo que se entiende por tráfico de migrantes la facilitación de la entrada o permanencia ilegal de una persona a un país del cual no sea nacional o residente permanente, con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico o de otro tipo. La condición de persona víctima de tráfico de migrantes constituye un factor de vulnerabilidad a la trata de personas.

El artículo 5º se refiere a los Derechos de las víctimas de trata y explotación, en tanto el artículo 6º consagra expresamente el derecho de niños, niñas y adolescentes víctimas o testigos de la trata de personas a ser reconocidos como sujetos plenos de derechos, debiendo considerar sus necesidades específicas de acuerdo a la etapa de crecimiento que transcurran y escucharles a través de profesionales especializados.

El Capítulo II de la ley se refiere a la creación y los cometidos del Consejo Nacional de Prevención y Combate a la Trata y la Explotación de Personas, que está integrado por: a) un representante de Ministerio de Desarrollo Social, quien lo preside a través del Instituto Nacional de las Mujeres, b) un representante del Ministerio del Interior, c) un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores, d) un representante del Ministerio de Economía y Finanzas, e) un representante del Ministerio de Defensa Nacional, f) un representante del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, g) un representante del Ministerio de Salud Pública, h) un representante del Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay, i) un representante de la Fiscalía General de la Nación, j) un representante del Poder Judicial y k) tres representantes de las organizaciones de la sociedad civil de reconocida actuación en la materia, que serán propuestos al Poder Ejecutivo que los designará, a propuesta de la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales (ANONG).

El Capítulo III de la ley regula el Sistema Interinstitucional de Respuesta para situaciones de trata y explotación de personas estableciendo que el mismo debe ser integral, interinstitucional e interdisciplinario y descentralizado territorialmente. Debe incluir por lo menos: acciones de prevención, servicios de atención, asesoramiento y patrocinio jurídico a las víctimas, medidas de reparación, el registro y ordenamiento de la información, la formación y capacitación de los operadores y la evaluación y rendición de cuentas.

El Capítulo IV de la ley, hace referencia a las respuestas específicas a la trata

internacional y en su artículo 24 regula en forma detallada los derechos migratorios de las víctimas de trata o explotación de nacionalidad extranjera. En este sentido dispone que las víctimas de trata o explotación de nacionalidad extranjera tienen derecho: a) a un período de reflexión de hasta ciento ochenta días para resolver permanecer en el país, retornar a su país de origen o reasentarse en un tercer país; b) a obtener la residencia permanente en el país y a la regularización de su condición migratoria, aun cuando no cumplan todos los requisitos previstos por la ley a esos efectos. En tales casos, recibirán la documentación correspondiente en un plazo máximo de sesenta días, exonerándoseles de los tributos correspondientes; c) al retorno voluntario a su país de origen o a su lugar de residencia habitual en forma segura y sin demora, previo ser informada de los riesgos y de las distintas alternativas a las que tiene derecho; d) a contar con información suficiente para reasentarse en un tercer país. Si se tratare de niñas, niños y adolescentes, todas las medidas se adoptarán previa evaluación exhaustiva de los riesgos que implican, optándose por aquellas que mejor garanticen sus derechos.

El Capítulo V regula el Acceso a la Justicia y finalmente el Capítulo VI de la ley se refiere a Normas Penales modificando diversos artículos del Código Penal.

2.2.6. Normas de seguridad social vinculadas a temas migratorios

El acceso a los beneficios de la seguridad social constituye uno de los principales derechos de los migrantes, pero a la vez suele presentarse como una de las dificultades más importantes a la hora de reconocer el tiempo de trabajo desarrollado en diversos países.

En este sentido, resulta trascendente relevar los principales instrumentos internacionales, multilaterales y bilaterales vigentes en Uruguay que reconocen derechos de seguridad social a los migrantes.

- Convenio Iberoamericano de Seguridad Social, ratificado por Ley N° 14.803 (Fecha de vigencia: 12/07/1978).
- Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social (Nota: no deroga Convenios de Seguridad Social anteriores), ratificado por Ley N° 18.560 de 21/09/2009 (Fecha de vigencia: 01/10/2011).
- Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), ratificado por Ley N°17.207 de 24/09/1999 (Fecha de vigencia: 01/06/2005).

Paralelamente, Uruguay ha ratificado el Convenio Internacional del Trabajo N° 102 sobre la Seguridad Social (OIT) de 1952, mediante la Ley N°18.609 de 15 de setiembre de 2009.

Además de los Acuerdos multilaterales, Uruguay ha celebrado convenios bilaterales de seguridad social con los siguientes países:

- **Alemania:** Ley N° 19.222 de 13/02/2014. Vigencia:01/02/2015
- **Argentina:** Se aplica el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR.
- **Austria:** Ley N° 18.798 de 19/08/2011.Vigencia: 01/12/2011.
- **Bélgica:** Ley N° 18.305 del 18/06/2008.Vigencia: 01/08/2009.
- **Bolivia:** Rige el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social.
- **Brasil:** Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR y Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social.
- **Canadá:** Ley N°17.331 del 09/05/2001.Vigencia: 01/01/2002. Intercambio de Notas Reversales con la Provincia de Québec. Vigencia: 01/01/2002.
- **Chile:** Ley N° 17.144 del 09/08/1999.Vigencia: 01/01/2000.Rige asimismo el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social.
- **Colombia:** Ley N° 17.439 del 28/12/2001.Vigencia: 01/10/2005.
- **Corea del Sur:** Convenio suscrito en Montevideo el 09/07/2019 (Aún no vigente).
- **Costa Rica:** Aprobado por Resolución del Ministerio de Relaciones Exteriores de fecha 03/12/1993 (aún no vigente, a la espera de aprobación por parte de Costa Rica).
- **Ecuador:** Rige el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social.
- **El Salvador:** Rige el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social.
- **España:** Ley N° 17.112 del 08/06/1999.Vigencia: 01/04/2000. Rige asimismo el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social.
- **Estados Unidos:** Ley No. 19.568 del 10/01/2017. Vigencia: 01/11/2018.
- **Francia:** Ley N° 18.923 de 11/07/2012.Vigencia: 01/07/2014
- **Grecia:** Ley N° 16.775 del 01/10/1996.Vigencia: 01/03/1997.

- **Holanda - Países Bajos:** Ley N° 18.269 del 19/04/2008. Vigencia: 01/06/2008.
- **Israel:** Ley N° 17.206 del 14/09/1999. Vigencia: 01/11/1999.
- **Italia:** Ley N° 15.021 de 05/06/1980. Vigencia: 01/06/1985.
- **Luxemburgo:** Ley N° 19.920 de 13/06/2014. Vigencia: 01/09/2014.
- **Paraguay:** Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR y Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social.
- **Perú:** Resolución N° 633/2014. Vigencia: 01/03/2014.
- **Portugal:** Resolución N° 473/987 del 20/05/1987. Vigencia: 01/12/1987. Se espera el ingreso de Portugal al Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social.
- **Québec:** Vigencia: 01/01/2002
- **Rumania:** Ley No. 19.742 del 13/02/2019. (Aún no vigente) A la espera de comunicación de Rumania.
- **Rusia:** Se acordó el texto del Convenio y se encuentra en vías de ser firmado
- **Suiza:** Ley N° 16.140 del 05/10/1990. Ley N° 19.219 de 13/06/2014. Vigencia: 01/04/2015.
- **Venezuela:** Suscrito el 20/05/1997. Vigencia: 24/09/1997 (Aún sin Normas de Desarrollo).

Se encuentran actualmente en negociación nuevos Convenios con **Panamá** e **Irán**.

2.3. Vinculación con los Instrumentos Internacionales en materia migratoria

En el ordenamiento jurídico uruguayo, la aplicabilidad del derecho internacional se concreta con la suscripción a la norma internacional por parte del Estado y la posterior ratificación por el Parlamento Nacional. Una vez sancionada y promulgada la Ley nacional, que aprueba la norma internacional, ésta se encuentra vigente en el orden jurídico interno.

La Constitución de la República establece el procedimiento de validación e incorporación de las normas internacionales al ordenamiento jurídico nacional y, si bien la Carta no consagra expresamente el nivel constitucional de tales normas, la jurisprudencia está avanzando en el sentido de otorgarles jerarquía supra-legal.

Uruguay ha suscrito los principales tratados internacionales sobre derechos humanos y todos los instrumentos vinculados a la temática migratoria. En ese sentido, corresponde mencionar los siguientes:

2.3.1. Pactos y Convenciones Internacionales:

- Declaración Universal de Derechos Humanos (1948),
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966),
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966),
- Convención Internacional sobre el Estatuto de los Refugiados (1951),
- Convención Internacional contra la Esclavitud (1957),
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1968),
- Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social (1969),
- Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1981),
- Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (1985),
- Convención Internacional sobre la protección de los derechos de los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990),
- Convención sobre los Derechos del Niño (1990),
- Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Internacional (2004), el Protocolo Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire (2004, ratificado en 2005) y el Protocolo para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente mujeres y niños (2004, ratificado en 2005),
- Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad (2008).

2.3.2. Cumbres y Conferencias Internacionales:

- Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena 1993),
- Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (El Cairo 1994),

- Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague 1995),
- Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing 1995).

2.3.3. Pactos y Declaraciones Regionales:

- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (OEA 1948),
- Carta Interamericana de Garantías Sociales (OEA 1948),
- Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica (OEA 1969),
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (1985) y Protocolo Adicional (1994),
- Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores (1997),
- Declaración Sociolaboral del MERCOSUR (2015),
- Convención Interamericana sobre Restitución de Menores (2001),
- Consenso de Montevideo - Primera Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe (2013).

2.3.4. Principios fundamentales contenidos en los Pactos y Declaraciones Internacionales y Regionales

En este apartado se describen los dos principios fundamentales que contienen los Pactos y Declaraciones Internacionales y Regionales: el principio de igualdad de trato y el de no discriminación.

- **Principio de igualdad de trato**

El principio de igualdad de trato adquiere su máxima expresión en la Declaración Universal de Derechos Humanos (ONU, 1948) al establecer que “*Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derechos a igual protección de la ley*”.

Importa señalar que la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo Social (ONU, 1969) particulariza el principio en orden a la especificidad de su temática, cuando dice que “*todos los pueblos y todos los seres humanos, sin distinción alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, nacionalidad, origen étnico, situación familiar o social o convicciones políticas o de otra índole, tienen derecho a vivir con dignidad y a gozar libremente de los frutos del progreso social y, por su parte, deben contribuir a él*”.

En el ámbito regional, el principio se encuentra consagrado en la Declaración Socio-laboral del MERCOSUR, que en su artículo primero expresa en forma genérica: “*todo trabajador tiene garantizada la igualdad efectiva de derechos*”.

En lo específico para migrantes, el artículo 7 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familias señala: “*Los Estados Partes se comprometerán (...) a respetar y asegurar a todos los trabajadores migratorios y sus familiares (...) sometidos a su jurisdicción los derechos previstos en la presente Convención, sin distinción alguna por motivos de raza, sexo, color, idioma, religión o convicción, opinión pública o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición*”.

• Principio de no discriminación

La formulación del principio de no discriminación difiere del anterior, en el sentido que tiene alcance más genérico. Algunas declaraciones y pactos que consideran este principio refieren a temas que tienen íntima relación con la situación del trabajador migrante.

En este sentido, sobre el motivo de *raza*, la Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales (UNESCO, 1978) rechaza toda teoría que invoque superioridad o inferioridad intrínseca de grupos raciales o étnicos, indicando que “carece de fundamento científico y es *contraria a los principios morales y éticos de la humanidad*” (Art. 2). En sentido similar, los artículos primero y quinto de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (ONU, 1969) prohíbe la discriminación racial y garantiza el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción alguna.

La no discriminación en el goce y ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales también se encuentra reconocida en el artículo tercero del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, figurando como obligación de los Estados Parte en relación a motivos de origen nacional, entre otros, en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (OEA, 1988 PCADESC) y en la DPDS ya citada: “*El progreso social y el desarrollo en lo social se fundan en el respeto de la dignidad y el valor de la persona humana y deben asegurar la promoción de los derechos humanos y la justicia social, lo que requiere: (...) el reconocimiento y aplicación de los derechos civiles y políticos y de los derechos económicos, sociales y culturales sin discriminación alguna*” (Art. 2).

En cuanto a las medidas instrumentales a adoptar para el logro de los objetivos de

progreso y desarrollo social, la Declaración de la UNESCO indica que la prestación de servicios de bienestar social a los trabajadores migrantes y sus familias se hará “*de conformidad con lo dispuesto en el convenio N° 97 de la OIT y en otros instrumentos internacionales relativos a los trabajadores migrantes*”.

2.3.5. Instrumentos de la OIT vinculados a trabajadores migrantes

La protección de los trabajadores empleados en un país distinto de su país de origen ocupa, desde siempre, un lugar importante en las actividades de la OIT, puesto que estos trabajadores son más susceptibles de ser explotados que los demás, en particular cuando están en situación irregular y son víctimas de los traficantes de mano de obra.

Por esa razón, desde la creación de la OIT en 1919, se ha tratado esta temática y la preocupación se refleja tanto en el Tratado de Versalles²² como en el Preámbulo de la Constitución de la OIT.²³

Esta preocupación sigue siendo plenamente actual y está contenida en la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo, el 18 de junio de 1998, al reiterar, en su cuarto considerando, la necesidad que tiene la Organización Internacional del Trabajo de prestar especial atención a estos trabajadores.²⁴

Especial trascendencia adquiere la reciente Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo, adoptada el 21 de junio de 2019, donde en forma expresa en el punto XVI de Capítulo II se establece que: “Al ejercer su mandato constitucional, tomando en consideración las profundas transformaciones en el mundo del trabajo, y al desarrollar su enfoque del futuro del trabajo centrado en las personas, la OIT debe orientar sus esfuerzos (entre otros objetivos), en profundizar e intensificar su labor sobre migración laboral internacional en respuesta a las necesidades de los mandantes y asumir una función de liderazgo en materia de trabajo decente en la migración laboral”.

²² Según el art. 427 del Tratado de Versalles “... *las reglas que en cada país se dicten con respecto a las condiciones del trabajo deberán asegurar un trato económico equitativo a todos los obreros que residan legalmente en dicho país*”.

²³ En el Preámbulo de su Constitución se inscribe la obligación que tiene la OIT de mejorar la “*protección de los intereses de los trabajadores ocupados en el extranjero*”.

²⁴ “*Considerando que la OIT debería prestar especial atención a los problemas de personas con necesidades sociales especiales, en particular (...) los trabajadores migrantes, movilizar y alentar los esfuerzos nacionales, regionales e internacionales encaminados a la solución de sus problemas y promover políticas eficaces destinadas a la creación de empleo*”.

En cuanto a los Convenios de la OIT ratificados por Uruguay que se vinculan directa o indirectamente con los trabajadores migrantes, debemos mencionar los siguientes:

- Convenio Internacional Nº 19 “sobre igualdad de trato entre extranjeros y nacionales en materia de accidentes de trabajo”,
- Convenio Internacional Nº 21 “sobre simplificación de trámites para los emigrantes a bordo de los buques”,
- Convenio Internacional Nº 29 “sobre trabajo forzoso”,
- Convenio Internacional Nº 87 “sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación”,
- Convenio Internacional Nº 98 “sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva”,
- Convenio Internacional Nº 97 “sobre trabajadores migrantes”,
- Convenio Internacional Nº 100 “sobre igualdad de remuneración”,
- Convenio Internacional Nº 105 “sobre la eliminación del trabajo forzoso”,
- Convenio Internacional Nº 111 “sobre la eliminación de la discriminación en la ocupación y en el empleo”,
- Convenio Internacional Nº 118 “sobre igualdad de trato de nacionales y extranjeros en materia de Seguridad Social”,
- Convenio Internacional Nº 138 “sobre la edad mínima de admisión al empleo”,
- Convenio Internacional Nº 182 “sobre las peores formas de trabajo infantil”,
- Convenio Internacional Nº 189 “sobre trabajadores domésticos”.

Finalmente, corresponde mencionar tres Recomendaciones de la OIT sobre trabajadores migrantes que deben ser tenidas en cuenta. Junto al CIT 97, se aprobó la Recomendación Nº 86 y, junto al CIT 143, se hizo lo propio con la Recomendación Nº 151. Por su parte, cobra relevancia, al analizar este tema, la Recomendación Nº 100 sobre la protección de los trabajadores migrantes en países insuficientemente desarrollados, adoptada en 1955.

2.4. Acuerdos bilaterales y regionales

Cabe destacar que Uruguay ha suscrito numerosos acuerdos bilaterales vinculados a la temática migratoria, así como de carácter multilateral en el ámbito del proceso de integración del MERCOSUR.

2.4.1. Acuerdos bilaterales

Los acuerdos bilaterales suscritos por el país respondieron históricamente a las necesidades derivadas de los fenómenos migratorios.

Por otra parte, los acuerdos bilaterales constituyeron, en muchos casos, el camino inicial que facilitó la profundización del proceso de integración regional del MERCOSUR.

En tal sentido, las relaciones bilaterales de Uruguay se han visto enriquecidas por acuerdos de diversa naturaleza, que tienden a facilitar el tránsito de personas entre los países, así como la incorporación al mercado laboral, especialmente en zonas fronterizas o en emprendimientos binacionales con el consiguiente reconocimiento del tiempo de trabajo a los efectos de garantizar los beneficios de seguridad social.

Además de los convenios bilaterales de seguridad social, a los que nos referimos precedentemente (punto 2.2.6), Uruguay ha suscrito acuerdos bilaterales con diversos países entre los cuales destacan:

- **Acuerdos entre Uruguay y Argentina**

La relación bilateral entre Uruguay y Argentina tiene raíces históricas y el fenómeno migratorio entre ambos países se ha vuelto una constante en la vida de sus ciudadanos.

Esta realidad determinó la suscripción de numerosos acuerdos bilaterales entre ambos países, especialmente vinculados a la zona fronteriza.

Desde 1974, existe un convenio de seguridad social que permite la acumulación de años de trabajo en ambos países y genera derechos a prestaciones de seguridad social.

En noviembre de 2001 se suscribió un Memorando de Entendimiento para la libre circulación de personas entre los territorios de la República Argentina y la República Oriental del Uruguay, que posteriormente se profundizó mediante la entrada en vigencia en 2009 del Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile.

En 2011 se suscribieron dos acuerdos relacionados con el control fronterizo entre los dos países. El primero apunta a realizar en forma conjunta, en un mismo puesto de

trabajo, los controles migratorios a las personas que transiten entre los dos países por los puestos habilitados a tales efectos.

El segundo acuerdo, adoptado en el marco de la normativa MERCOSUR, beneficia a los ciudadanos de las fronteras entre Uruguay y Argentina, otorgando la tarjeta de Tránsito Vecinal Fronterizo (TVF) que faculta a permanecer en el país vecino hasta 72 horas y tiene validez por tres años. El acuerdo establece que el régimen será de aplicación en los siguientes pasos fronterizos:

- » Fray Bentos –Gualeguaychú,
- » Paysandú – Colón,
- » Salto – Concordia,
- » Bella Unión – Monte Caseros.

• **Acuerdos entre Uruguay y Brasil**

En 2002 se suscribió el Acuerdo entre la República Federativa del Brasil y la República Oriental del Uruguay sobre permiso de residencia, estudio y trabajo para los nacionales residentes en la frontera de ambas Naciones.

El acuerdo concede el estatus de fronterizo y dispone el otorgamiento de un documento probatorio que habilita a residir, trabajar o estudiar en diversos puntos de la frontera con Brasil específicamente determinados:

- » Chuy, 18 de Julio, La Coronilla y Barra del Chuy (Uruguay) con Chuí, Santa Vitória do Palmar, Balneario Hermenegildo y Barra do Chuí (Brasil),
- » Río Branco (Uruguay) – Jaguarão (Brasil),
- » Aceguá (Uruguay) – Aceguá (Brasil),
- » Rivera (Uruguay) – Santana do Livramento (Brasil),
- » Artigas (Uruguay) – Quaraí (Brasil),
- » Bella Unión (Uruguay) – Barra do Quaraí (Brasil).

El Artículo primero del mencionado acuerdo dispone:

“A los nacionales de una de las partes, residentes en las localidades fronterizas enumeradas en el Anexo de Localidades Vinculadas, podrá ser

concedido permiso para:

- i Residencia en la localidad vecina situada en el territorio de la otra Parte, a la cual queda vinculada según lo dispuesto por este Acuerdo.*
- ii Ejercicio de trabajo, oficio o profesión, con las consiguientes obligaciones y derechos correspondientes a la previsión social derivados o derivada de los mismos.*
- iii Asistencia a establecimientos de enseñanza pública o privada.*

Los derechos establecidos en este artículo se extienden a los jubilados y pensionistas.

La calidad de fronterizo podrá ser inicialmente otorgada por 5 (cinco) años, prorrogables por igual período, terminado el cual podrá ser concedida por tiempo indeterminado y valdrá, bajo cualquier circunstancia, exclusivamente en los límites de la localidad para la que fue concedida.”

En forma similar a lo que ocurrió con Argentina, en 2002 Uruguay suscribió con Brasil un Acuerdo Bilateral de Residencia para ciudadanos de ambos países, otorgando facilidades y disponiendo un plazo específico para iniciar los trámites respectivos. Este Acuerdo se perfeccionó mediante la entrada en vigor del llamado Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile.

Finalmente, por Ley N° 19.214 del 23 de mayo de 2014 se aprueba un nuevo Acuerdo entre la República Oriental del Uruguay y la República Federativa del Brasil sobre residencia permanente, con el objetivo de alcanzar la libre circulación de personas.

• **Acuerdos entre Uruguay y Perú**

Atendiendo al incremento de inmigrantes peruanos en Uruguay y en el marco de una política de profundización del proceso de integración latinoamericana, en 2011, en oportunidad de celebrarse un encuentro entre Presidentes de Uruguay y Perú, se suscribieron entre ambos países diversos acuerdos entre los que se destacan: programas de regularización migratoria, el combate a la trata de personas y la promoción de la interculturalidad.

Es de destacar, además, que la República del Perú adhirió al Acuerdo de Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR.

- **Acuerdos entre Uruguay y España**

Los lazos bilaterales con España son de muy larga data y en tal sentido merece la pena destacar la vigencia del Tratado de Reconocimiento, Paz y Amistad de 19 de julio de 1870, ratificado en 1883, que reconoce el derecho de los ciudadanos de ambos países a ejercer libremente la profesión u oficio en cualquiera de sus territorios.

Cabe señalar, además, que, según ya se ha mencionado, rige entre Uruguay y España el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social. Asimismo, es pertinente agregar que desde el año 2008 existe un acuerdo entre la Administración Nacional de Correos y sus pares de España para el envío y recibo de remesas de y hacia Uruguay con bajas comisiones administrativas.

Finalmente, se destaca la suscripción de un Convenio entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Banco Hipotecario del Uruguay, la Dirección de Correos y el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente que permite abrir cuentas para la compra de vivienda a los uruguayos residentes en España.

2.4.2. Acuerdos regionales

A los efectos de relevar los acuerdos regionales, en primer término corresponde señalar que Uruguay forma parte de dos procesos de integración regional: el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), que nace con la firma del Tratado de Asunción en 1991, y la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), cuyo proceso se inicia en diciembre de 2004.

a) Acuerdos suscritos en el ámbito del MERCOSUR

En principio, todo proceso de integración tiene efectos sobre la migración internacional, aun cuando el objetivo que se proponga no tenga estrictamente esa vocación.

De esta forma, desde su origen, el MERCOSUR se propuso como objetivo, en el Tratado de Asunción (Artículo 1), la conformación de un mercado común que apuntaba a “*la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países*”. Sobre este texto, se entendió que la libre circulación de personas estaba contemplada en la circulación de “factores productivos”.

En este sentido, cabe puntualizar que, si bien la cuestión migratoria no fue prevista expresamente en el texto del Tratado constitutivo, rápidamente la temática fue incorporándose en diversos ámbitos institucionales del MERCOSUR.

En primera instancia, fueron los Ministros de Trabajo de los cuatro Estados Parte

(Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) quienes solicitaron la creación de un Subgrupo de Trabajo (SGT 11) sobre Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social. En este marco fue donde inicialmente se abordó la cuestión migratoria, creándose una sub-comisión sobre “Migración Laboral”, cuyo plan de trabajo se centraría en la elaboración de una propuesta de implementación de libre circulación de personas en la región. Dicha propuesta debía someterse a consideración del Grupo Mercado Común (CMC), órgano superior del MERCOSUR, a quien le corresponde la conducción política del proceso de integración. Las resistencias no se hicieron esperar y la cuestión fue profundamente debatida, no alcanzándose el consenso para consagrarse en forma temprana la libre circulación en un proceso de reciente creación.

En 1992, las autoridades migratorias fueron convocadas a participar de las reuniones del Sub Grupo de Trabajo Nº 2 de Asuntos Aduaneros en el cual se formaron las Comisiones de “Facilitación Fronteriza” y de “Control Migratorio”. Asimismo, se creó un Grupo ad-hoc a fin de confeccionar un documento único que habilitara a los nacionales de los Estados, a viajar dentro de los respectivos territorios y a terceros países. De la labor de los Grupos mencionados surgió el denominado “Acuerdo de Recife” y su Protocolo Adicional que dieron origen a los controles migratorios integrados.

En 1995 se creó el SGT 10 (que sustituyó al Subgrupo de Trabajo Nº 11) donde vuelve a tratarse la temática migratoria desde la perspectiva laboral, pero con un ritmo y una proyección que no alcanzó grandes avances.

En el año 2002 se creó el Grupo ad-hoc de Integración Fronteriza, que tuvo como objetivo crear instrumentos para promover una mayor integración entre las comunidades de frontera, impulsando una mejor calidad de vida de sus poblaciones.

El tema migratorio también fue tratado en las Reuniones de Ministros de Educación, Ministros de Desarrollo Social, en la Reunión Especializada sobre la Mujer, así como en la Reunión de Ministros del Interior, en cuyo ámbito se creó en el año 2003 el Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR y Estados Asociados.

A modo de resumen, podemos afirmar que, en la primera década del proceso de integración del MERCOSUR, los principales avances en las cuestiones migratorias fueron: la creación de la tarjeta de Tránsito Vecinal Fronterizo (TVF); la implementación de controles integrados en determinados puntos de frontera, puertos y aeropuertos; la exoneración de traducción de documentos en casos específicos y la ausencia de visados para los nacionales de los Estados parte. Asimismo, debemos destacar los avances en materia socio-laboral, con especial referencia a la consagración de derechos fundamentales, con referencia expresa a los migrantes, contenida en la

Declaración Socio-laboral del MERCOSUR (aprobada en 1998).

En la segunda década del proceso de integración del MERCOSUR, y más específicamente a partir de 2002, se produjeron avances significativos en materia migratoria entre los que se destaca la aprobación de los siguientes Acuerdos:

- **Acuerdo sobre Residencia para nacionales de los Estados partes del MERCOSUR**

El Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR y el Acuerdo de Residencia para Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile, al que han adherido la República del Perú, la República del Ecuador y la República de Colombia, son un reflejo claro del nuevo escenario político y de la decisión de fortalecer el proceso de integración del MERCOSUR.

Aprobado en la Reunión de Ministros del Interior realizada entre el 9 y el 11 de noviembre de 2002 en la ciudad de Salvador, República Federativa del Brasil, el Acuerdo modificó el eje y desarrollo de las negociaciones del MERCOSUR en el ámbito social y particularmente en el plano de lo socio-laboral. Este acuerdo constituyó la primera y más importante norma surgida del consenso intergubernamental en la materia, instalando la libre circulación como un objetivo a ser alcanzado, al ser refrendado por los Presidentes de Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay, Bolivia y Chile en la Declaración Conjunta Presidencial del MERCOSUR de diciembre de 2002.

Uruguay ratificó el Acuerdo por Ley Nº 17.927 de 19 de diciembre de 2005. En el año 2009 el Acuerdo entró en vigencia al haberse producido el depósito de la última ratificación por parte de Paraguay, pasando a formar parte de la legislación interna y, por lo tanto, mandato exigible en esos países.

El objetivo principal que persiguen los citados Acuerdos es lograr la profundización del proceso de integración, la implementación de una política común de libre circulación de personas y la solución de la situación migratoria de los nacionales de los Estados parte en la región.

Asimismo, los Acuerdos consagran el derecho a entrar, salir, circular y permanecer libremente en el territorio del país de recepción; ejercer toda actividad lícita en las condiciones que disponen las leyes; asociarse con fines lícitos y profesar libremente el culto de su elección. Se promueve además el derecho a la reunificación familiar de los migrantes y la transferencia de recursos a sus países de origen.

En cuanto a los hijos de los migrantes, se consagra el derecho a tener un nombre,

al registro de su nacimiento y a tener una nacionalidad conforme a la legislación interna de cada Estado, el acceso a la educación en condiciones de igualdad con los nacionales del país de recepción. Asimismo, se establece en forma expresa que no podrá denegarse o limitarse el acceso a las instituciones de enseñanza preescolar o a las escuelas públicas, en función de la situación irregular de los padres.

- **Acuerdo sobre procedimiento para la verificación de la documentación de egreso e ingreso de menores entre los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados**

Invocando la firme decisión de desarrollar acciones dirigidas a evitar el tráfico de menores de edad entre los países de la región, en febrero de 2006 se firmó el “Acuerdo sobre procedimiento para la verificación de la documentación de egreso e ingreso de menores entre los Estados Partes del Mercosur y Estados Asociados”.

Este acuerdo se fundamentó en la necesidad de adoptar medidas efectivas y coordinadas en el ámbito regional para incrementar la protección de los niños, niñas y adolescentes que se desplazan entre los países de la región y para ello se consideró conveniente consensuar y armonizar la normativa vigente en protección de sus derechos. Por otra parte, el Acuerdo señala de modo explícito que es voluntad de los Estados fortalecer los mecanismos de cooperación entre los organismos de control migratorio en la verificación documental establecida para el egreso e ingreso de menores de edad. En este sentido, se procura garantizar la identificación y autorización de viaje de los niños requiriendo a las autoridades de control migratorio del país de egreso que verifiquen la documentación requerida para la salida del menor de edad. Esta autorización de viaje intervenida por la autoridad migratoria del país de egreso deberá ser exhibida ante la autoridad de control migratorio del país de ingreso.

En el caso de que la autoridad migratoria del país de egreso del menor de edad por cualquier motivo no hubiere verificado la documentación exigible, no se admitirá al niño, procediéndose a su devolución al país de procedencia. Se establece que en caso de que el niño viaje acompañado por ambos padres y no haga falta por ello una autorización de viaje expresa deberá acreditarse el vínculo familiar ante las autoridades de control del país de egreso y de ingreso.

- **Acuerdos del MERCOSUR para la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad**

En junio de 2008, el Consejo del Mercado Común aprobó el “Acuerdo entre los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados sobre Cooperación Regional para la Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes en Situación de

Vulnerabilidad” y el “Acuerdo para la Implementación de Bases de Datos Compartidas de Niños, Niñas y Adolescentes en Situación de Vulnerabilidad del MERCOSUR y Estados Asociados”. En los considerandos del primero de ellos figura la necesidad de crear herramientas y mecanismos que tengan en miras la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes en un contexto de creciente circulación. Se señala la necesidad de utilizar coordinadamente la información emanada de autoridades judiciales y administrativas en torno a la localización o paradero, así como la relativa a restricciones de egreso de niños, niñas y adolescentes entre las partes que permitan su efectiva localización.

La firma de estos Acuerdos muestra un compromiso inicial por parte de los Estados de la Región de adoptar medidas que contribuyan a prevenir situaciones de vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes. Sin embargo, la falta de implementación de los mismos no ha acompañado esa voluntad original de avanzar en políticas comunes.

Se mencionan a continuación otros Acuerdos suscritos en el MERCOSUR y ratificados por Uruguay, que dan cuenta de la trascendencia del tema en la agenda regional (sin perjuicio de las dificultades que habitualmente se advierten en su efectiva aplicación).

- Acuerdo complementario al protocolo de cooperación y asistencia jurisdiccional en materia civil, comercial, laboral y administrativa entre los estados partes, ratificado a través de la Ley 17.574, de 29 de octubre de 2002;
- Acuerdo de Regularización migratoria interna de ciudadanos del MERCOSUR, Bolivia y Chile, ratificado a través de la Ley 17.941 de 3 de enero de 2006;
- Acuerdo para la creación de la “Visa MERCOSUR”, ratificado a través de la Ley 18.110 de 16 de abril de 2007;
- Acuerdo para la exención de traducción de documentos administrativos para efectos de inmigración entre los estados parte del MERCOSUR, ratificado a través de la Ley 18.134 de 11 de junio de 2007;
- Acuerdo para la exención de traducción de documentos administrativos para efectos de inmigración entre los estados parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile, ratificado a través de la Ley 18.224 de 22 de diciembre de 2007;
- Protocolo de Asunción sobre compromiso con la promoción y protección de los derechos humanos del MERCOSUR, ratificado a través de la Ley 18.296 de 22 de mayo de 2008;

- Acuerdo de gratuidad de visados para estudiantes y docentes de los Estados Partes del MERCOSUR, ratificado a través de la Ley 18.311 de 22 de junio de 2008;
- Protocolo de integración educativa y reconocimientos de certificados, títulos y estudios de nivel primario y medio no técnico entre los países para la integración, ratificado a través de la Ley 16.731 de 12 de diciembre de 1995;
- Protocolo de integración educativa y reválidas de diplomas, certificados, títulos y reconocimientos de estudios de nivel medio técnico, ratificado a través de la Ley 16.890 de 20 de noviembre de 1997;
- Protocolo de integración educativa para la formulación de recursos humanos a nivel de post-grado, ratificado a través de la Ley 16.963 de 15 de mayo de 1998;
- Protocolo de admisión de títulos y grados universitarios para el ejercicio de actividades académicas, ratificado a través de la Ley 17.041 de 25 de noviembre de 1998;
- Protocolo de integración educativa para la prosecución de estudios de post-grado en las universidades de los países miembros del MERCOSUR, ratificado a través de la Ley 17.116 de 21 de junio de 1999;
- Mecanismos para el ejercicio profesional temporario, ratificado a través de la Ley 18.085 de 5 de enero de 2007;
- Acuerdo de admisión de títulos, certificados y diplomas para el ejercicio de la docencia en la enseñanza del español y del portugués como lenguas extranjeras en los Estados Partes del MERCOSUR, ratificado a través de la Ley 18.506 de 26 de junio de 2009;
- Acuerdo contra el tráfico ilícito de migrantes entre los Estados Partes del MERCOSUR, ratificado a través de la Ley 18.349 de 15 de setiembre de 2008.

b) El tema migratorio en el ámbito de la UNASUR

La Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) se inicia con la firma de la Declaración de Cusco, el 8 de diciembre de 2004, y se concreta formalmente mediante el Tratado Constitutivo, suscrito en Brasilia el 23 de mayo de 2008.

Dicho Acuerdo entró en vigor en marzo de 2011 luego del depósito de la última ratificación y dio origen al proceso de integración sudamericano formado por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.

A diferencia del Tratado de Asunción, el Tratado Constitutivo de la UNASUR incluyó en su artículo 3º el tema migratorio, estableciendo expresamente entre sus objetivos:

“la consolidación de una identidad suramericana, a través del reconocimiento progresivo de derechos a los nacionales de un Estado Miembro residentes en cualquiera de los otros Estados Miembros, con el fin de alcanzar una ciudadanía suramericana” (literal i), y

“la cooperación en materia de migración, con un enfoque integral, bajo el respeto irrestricto de los derechos humanos y laborales para la regularización migratoria y la armonización de políticas” (literal k).

2.5. Conferencia Sudamericana de Migraciones

La Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM) tuvo su origen en el “*Encuentro Sudamericano sobre Migraciones, Integración y Desarrollo*”, celebrado en Lima en el año 1999 por iniciativa de varios gobiernos sudamericanos y con el apoyo técnico de la OIM.

En este evento, los gobiernos reconocieron la importancia que revisten los movimientos migratorios dentro de la región y la necesidad de mantener consultas regulares a partir de las cuales se organizarían las futuras Conferencias.

Dicha reunión inicialmente contó con la participación de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, realizándose en el año 2000 la I Conferencia Sudamericana sobre Migraciones en la ciudad de Buenos Aires, en la cual se decidió invitar a participar de este proceso a Guyana y Surinam.

La Conferencia Sudamericana de Migraciones se ha constituido en un foro regional articulador de mecanismos de diálogo y concertación en materia migratoria. En tal sentido, constituye una instancia no vinculante y privilegiada de definición de políticas consensuadas entre los Estados participantes, orientada a generar y coordinar iniciativas y programas dirigidos a promover políticas sobre migraciones internacionales y su relación con el desarrollo y la integración regional.

Desde el inicio, la CSM se celebra anualmente en uno de los países miembros, el que asume la Presidencia Pro-Tempore, actuando como sede, organizador y anfitrión del evento.

Desde el año 2000 a la actualidad se han llevado a cabo en forma ininterrumpida reuniones anuales de la Conferencia, habiéndose celebrado además reuniones preparatorias (Inter-sesionales), talleres, seminarios y foros sobre temas de relevancia

para los Países Miembros.

En la X Conferencia Sudamericana, celebrada en Quito (Ecuador) en 2009, se decidió avanzar hacia la conformación de un espacio regional que implique la libre movilidad de personas de manera informada, segura y con derechos, como uno de los pilares fundamentales de una integración regional plena que permita impulsar la ciudadanía sudamericana.

En 2010, durante la XI Conferencia celebrada en Cochabamba (Bolivia) se analizó y aprobó el “Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones y la Declaración de Principios Migratorios y Lineamientos Generales de la CSM”.

En la Declaración de Principios se reconoce la movilidad con derechos de todas las personas migrantes como parte sustancial de los procesos de integración económica, cultural y social entre los países.

En la XVII CSM celebrada en Montevideo (Uruguay) en noviembre de 2017, los representantes de los países miembros debatieron sobre los avances de las políticas migratorias, derechos humanos y vulnerabilidad de los migrantes y sobre trata y tráfico de personas.

En la XVIII CSM, celebrada en Sucre (Bolivia) en noviembre de 2018, se reafirmó el compromiso de los países sudamericanos frente al Pacto Global sobre las Migraciones, que se celebró el mes siguiente en Marrakech (Marruecos).

El proceso de la Conferencia, además de contar con la participación de los doce gobiernos sudamericanos, incluye a organismos internacionales, representantes de la sociedad civil y de países invitados en calidad de observadores.

La CSM cuenta con una Secretaría Técnica, que se encarga de apoyar los mecanismos de seguimiento del proceso de la Conferencia, de su Plan de Acción, de las iniciativas y actividades que surgen de la propia Conferencia y de garantizar la comunicación, coordinación e intercambio de información entre los Países Miembros. Actualmente, esta responsabilidad recae en la Oficina Regional para América del Sur de la OIM, con sede en Buenos Aires.

3. Marco institucional

En este apartado se presentan las funciones de las distintas instituciones que tienen atribuciones en el tema migratorio. En primer lugar, se describen las funciones de las instituciones del Poder Ejecutivo. Seguidamente, se señalan las funciones de la institución a cargo de ejercer la coordinación interinstitucional y liderar el diseño

e implementación de la política migratoria del país (Junta Nacional de Migración). Finalmente, se mencionan las competencias del resto de instituciones que se encuentran fuera de la órbita del Poder Ejecutivo.

3.1. Funciones de las principales instituciones que trabajan el tema migratorio en el Poder Ejecutivo

La ley de migración N° 18.250 del año 2008 constituye la principal referencia normativa en cuanto a las atribuciones de las respectivas instituciones con competencia en los asuntos migratorios dentro del Poder Ejecutivo. Como se describe a continuación, en los últimos años se han producido avances en materia normativa, traducidos en leyes, decretos, resoluciones y reglamentaciones, que han significado ciertos cambios de relevancia en el marco institucional vigente. En particular, en el ejercicio de gobierno 2010-2015, y con mayor claridad a partir de 2013, se ha percibido un incremento de las atribuciones del Ministerio de Relaciones Exteriores que, a través de su Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación, ha impulsado proyectos de ley que modifican aspectos sustantivos del diseño institucional y de la política migratoria.

3.1.1. Ministerio del Interior

El artículo 27 de la ley de migración N° 18.250 aprobada en 2008 establece las siguientes atribuciones del Ministerio del Interior en materia migratoria:

- a. Habilitar los lugares por los cuales las personas deben ingresar o egresar del país;
- b. Otorgar y cancelar, a las personas extranjeras, la residencia definitiva, en los casos señalados en esta ley;
- c. Expulsar a las personas extranjeras según las causales previstas en la presente ley.

La ley N° 19.254, originada en un proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo al Parlamento el 24 de enero de 2014 y aprobada el 28 de agosto de 2014, modifica el texto del literal B y transfiere al Ministerio de Relaciones Exteriores la competencia de otorgar la residencia permanente a los nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados, así como a sus familiares (cónyuges, concubinos, padres, hermanos y nietos). De esta manera, el nuevo texto del literal B es el siguiente: “*Otorgar y cancelar, a las personas extranjeras, la residencia definitiva en los casos señalados en la presente ley, salvo los casos de cónyuges, concubinos, padres, hermanos y nietos de uruguayos y nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados que será competencia del Ministerio de Relaciones Exteriores*”.

El artículo 28 de la ley N° 18.250 estipula que el Ministerio del Interior podrá, por

resolución fundada, delegar en la Dirección Nacional de Migración cualquiera de las atribuciones establecidas en el artículo 27.

El artículo 29 de la ley N° 18.250 establece las atribuciones de la Dirección Nacional de Migración:

- a. Controlar y fiscalizar el ingreso, permanencia y egreso de personas del país, en cumplimiento de las normas legales y reglamentarias vigentes, así como declarar irregular el ingreso o permanencia de personas extranjeras cuando no pudieran probar su situación migratoria en el país;
- b. Rechazar a las personas extranjeras en el momento de ingresar al país, de acuerdo con las situaciones previstas en la presente ley;
- c. Exigir permiso de viaje a menores de edad de nacionalidad uruguaya o extranjera con domicilio o residencia habitual en el país;
- d. Registrar las entradas y salidas de las personas del territorio nacional y efectuar las estadísticas correspondientes;
- e. Controlar la permanencia de las personas extranjeras en relación a su situación migratoria en el país;
- f. Otorgar y cancelar el permiso de residencia temporaria y autorizar su prórroga;
- g. Otorgar la prórroga de permanencia a quienes hubieren ingresado al país como no residentes;
- h. Autorizar el cambio de categoría a las personas extranjeras que ingresan regularmente al país como residentes temporarios o no residentes;
- i. Regularizar la situación de las personas migrantes cuando así correspondiere;
- j. Inspeccionar los medios de transporte internacional para verificar el cumplimiento de las normas vigentes relacionadas con la entrada y salida del país de pasajeros y tripulantes;
- k) Aplicar las sanciones administrativas que correspondan a quienes infrinjan las normas migratorias en los casos previstos en la presente ley y cobrar las multas pertinentes;
- l. Percibir y proponer los tributos que, por la prestación de servicios, pudieran corresponder;

- m. Disponer medidas de expulsión de residentes temporarios y no residentes cuando así lo haya resuelto el Ministerio del Interior;
- n. Ejercer las demás atribuciones que le confiere la presente ley y su reglamentación.

3.1.2. Ministerio de Relaciones Exteriores

Las atribuciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de sus Consulados diseminados en el mundo, quedan establecidas en el artículo 30 de la ley Nº 18.250:

- a. Recibir, controlar e informar las solicitudes de ingreso al país que se tramiten en el exterior, para luego remitirlas a la Dirección Nacional de Migración para su diligenciamiento de acuerdo con la reglamentación que se dicte al efecto;
- b. Otorgar visas de ingreso al país en las categorías previstas en la presente ley y su reglamentación;
- c. Difundir las políticas y programas del Estado uruguayo en materia migratoria.

La ley Nº 19.254 de residencia permanente para nacionales del MERCOSUR y familiares de uruguayos, aprobada por el Parlamento Nacional en agosto de 2014, otorga nuevas atribuciones al Ministerio de Relaciones Exteriores. La nueva normativa establece que el Ministerio tendrá la función de recibir las solicitudes de extranjeros que sean familiares (cónyuges, concubinos, padres, hermanos y/o nietos) de nacionales uruguayos y de nacionales de los Estados Parte y Asociados del Mercosur, así como evaluarlas y otorgar las residencias de las personas amparadas en dicha ley.

En la estructura organizativa del Ministerio de Relaciones Exteriores, la Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación (conocida como Departamento 20) es la oficina encargada de cumplir con las funciones atribuidas al Ministerio. Sus cometidos específicos están regulados por los artículos 40 a 44 del Decreto 27/1996 relativos a la función Consular y el Decreto 2496/2005:²⁵

- a. Coordinar, planificar y ejecutar una política nacional de vinculación con la emigración, en contacto con otros organismos del Estado y con las organizaciones de uruguayos residentes en el extranjero. Instruir, apoyar y supervisar a los Consulados de la República en la instrumentación de esta política;
- b. Establecer y mantener actualizada una base de datos de los residentes en

²⁵ Disponible en:<http://www.mrree.gub.uy/frontend/page?1.inicio,ampliacion-ppal2,O,es,0,PAG;CONC:49;15;D;direccion-general-para-asuntos-consulares-y-vinculacion;29;PAG>

- el extranjero, asegurando una comunicación efectiva (página web, correo electrónico o cualquier otro medio hábil de comunicación);
- c. Promover el intercambio científico, tecnológico, cultural, comercial y económico con la emigración;
 - d. Recomendar, en su caso, la revisión de las normativas vigentes y generar información sobre el tema migratorio en general;
 - e. Programar y coordinar con las instituciones nacionales competentes las gestiones concretas de ayuda al compatriota expatriado, así como la prestación de asistencia humanitaria a aquellos habitantes de la República que requieran el apoyo del Servicio Exterior;
 - f. Recibir y trasmitir las solicitudes de personas que necesiten ubicar y establecer contacto con residentes en el exterior y, en general, brindar todos los servicios de asistencia que, en materia de vinculación con el exterior, las personas y/o comunidad pudieran necesitar. Los gastos ocasionados al erario serán reintegrados, a posteriori, en forma acorde con la capacidad económica del beneficiario;
 - g. Asesorar y controlar, en lo pertinente, todo lo relacionado con los servicios consulares de la República, legalizar documentos para el exterior y procedentes del extranjero, expedir los pasaportes que correspondan e intervenir en lo relativo a la percepción de tributos consulares;
 - h. Programar y coordinar con las instituciones nacionales competentes las gestiones concretas de ayuda al compatriota expatriado.

La Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación se encuentra organizada a su vez en dos subdirecciones: la Dirección de Asuntos Consulares y la Dirección de Vinculación (creada en 2005, en el primer año de gobierno de Tabaré Vázquez).

En el marco de la Dirección de Vinculación, funciona desde 2008 la Oficina de Retorno y Bienvenida, creada por la ley 18.250. Sus cometidos quedaron fijados por un decreto presidencial aprobado siete meses después de la aprobación de la ley N° 18.250, el 23 de julio de 2008:

- a. La activa creación de mejores condiciones y estímulos para el retorno de los uruguayos residentes en el exterior;
- b. La facilitación de la inserción de estos, o de ciudadanos extranjeros que deseen

establecerse en nuestro país, en nuestra sociedad;

- c. La recolección, estructuración y difusión de toda la información relevante al respecto a nivel nacional.

En la Dirección de Asuntos Consulares funciona la Oficina de Asistencia al Compatriota (OFAS), con la función de articular todo tipo de apoyo práctico a los uruguayos que se encuentran en el exterior, como por ejemplo, la atención a uruguayos privados de su libertad, la prestación de cuidados por enfermedad o accidente y la repatriación de restos (Programa de Población, 2011: 115).

Finalmente, el Centro de Atención Ciudadana (CAC) desarrolla sus actividades bajo la órbita de la Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación. Este Centro tiene como propósito realizar legalizaciones de documentaciones, validación de títulos educativos, solicitudes de visa, gestión del ingreso y egreso de automotores, expedición de pasaportes oficiales, trámites consulares y gestión de credenciales de extranjeros en el país, entre otros (Programa de Población, 2011: 115).

3.1.3. Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social

El Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social (MTSS) no cuenta con competencias en el tema migratorio que se encuentren expresamente mencionadas en la ley de Migración. Sin embargo, el MTSS integra órganos de coordinación intergubernamental como la Comisión Sectorial de Población y la Junta Nacional de Migración. Además, con posterioridad a la aprobación de la ley de migración se han aprobado normativas que estipulan competencias específicas en los asuntos migratorios para este ministerio.

En noviembre de 2011 se creó la Unidad de Coordinación para los uruguayos que retornan al país, mediante la ley 18.834 de rendición de cuentas correspondiente al ejercicio 2010 (Art. 219). Esta unidad está integrada por representantes del MTSS y el Instituto de Empleo y Formación Profesional (INEFOP). Sus cometidos establecidos en la normativa aprobada son los siguientes:

- a. Planificar, implementar y evaluar las medidas tendientes a facilitar la inserción laboral y social de los uruguayos que retornan al país;
- b. Solicitar a través del INEFOP la convocatoria a las distintas entidades capacitadoras públicas y privadas, para la capacitación de dicha población;
- c. Coordinar con los Centros Públicos de Empleo y las distintas unidades ejecutoras del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social relacionados con los temas de migración, seguridad social y formación profesional;

- d. Interactuar con el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Junta Nacional de la Migración y la Comisión Sectorial de Población, organismos internacionales así como organizaciones representativas del sector trabajador y empleador y de la sociedad civil referentes en esta temática, a los efectos de intercambiar información que contribuya a la elaboración de los planes que lleven a la integración social y laboral de esa población.

En mayo de 2017 se creó la Unidad de Migración Laboral mediante una resolución ministerial. La misma tiene tres objetivos principales: (i) contribuir a la transversalización del tratamiento de las migraciones laborales en el MTSS; (ii) contribuir a mejorar la inserción laboral de la población migrante, y (iii) contribuir a la construcción de las bases para diseñar líneas de acción en materia de migración laboral.

Con el propósito de transversalizar el tema de las migraciones al interior de la institución, las líneas de acción previstas suponen, entre otras actividades, la de revisar la información sobre población migrante que se produce en el MTSS, realizar informes sobre mercado laboral que contribuyan al diseño y la gestión de programas e implementación y/o mejora de servicios, realizar acciones formativas y de sensibilización a funcionarios/as y examinar los Convenios Internacionales de derechos fundamentales para dar cuenta de la situación laboral de las personas migrantes a la que refieren los Convenios.

En otro orden, se destaca el rol desempeñado por el MTSS en los avances a nivel regional y bilateral de la legislación en materia laboral y de seguridad social para los trabajadores migrantes (Programa de Población, 2011: 117).

Por otra parte, los Ministerios de Trabajo de los Estados Parte del MERCOSUR han creado un Observatorio del Mercado de Trabajo²⁶ de los países integrantes del bloque regional en el que se ha incorporado la temática migratoria.²⁷ En ese marco, la sección nacional del Observatorio ha producido algunos informes estadísticos sobre los inmigrantes originarios de países del MERCOSUR residentes en Uruguay.²⁸

Finalmente, cabe subrayar que a través de la Dirección Nacional de Empleo el MTSS realiza programas de capacitación como medidas de retención de trabajadores

²⁶ Véase <http://www.observatorio.net/>

²⁷ Resolución de la reunión del Observatorio realizada en Porto Alegre, Brasil, en noviembre de 2012.

²⁸ Véase <http://www.mtss.gub.uy/documents/11515/9782c736-5e26-4cc1-a260-a8cb76865ef8>

(Programa de Población, 2011: 117).

3.1.4. Oficina de Planeamiento y Presupuesto-Comisión Sectorial de Población

La Oficina de Planeamiento y Presupuesto-Comisión Sectorial de Población se creó mediante resolución del director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto el 3 agosto de 2010 con el objetivo de brindar asesoramiento al Poder Ejecutivo en la definición de (i) una visión de país en materia poblacional de mediano y largo plazo y ii) una estrategia para alcanzar dicha visión, “*a través de una mejor articulación de las políticas interministeriales en curso, así como la formulación de nuevas políticas en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, promoviendo la equidad y el respeto a los Derechos Humanos*”.

La Comisión Sectorial de Población está integrada por un Comité Ejecutivo y un Plenario. El Comité Ejecutivo es presidido por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y cuenta con dos representantes (titular y alterno) de los Ministerios que actualmente concurren al Gabinete Social: Economía y Finanzas, Salud Pública, Desarrollo Social, Educación y Cultura, Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Trabajo y Seguridad Social y Turismo y Deporte. El Plenario está integrado por los delegados del Comité Ejecutivo, un representante de la Junta Nacional de Migración, un representante de la Red de Empresas Públicas, un representante del Instituto Nacional de Estadística, un representante de cada una de las comisiones parlamentarias directamente vinculadas a los temas de población, en particular la Comisión de Población y Desarrollo, un representante del sector académico y un representante del Congreso Nacional de Intendentes.

Asimismo, la resolución de creación de la Comisión establece que “*podrán integrarse, en calidad de observadores o asesores, otros organismos nacionales e internacionales cuando los temas a tratar así lo requieran*”.

Los cometidos de la Comisión Sectorial de Población son:

- a. Proponer políticas que promuevan la equidad intergeneracional en las condiciones de vida y acceso a oportunidades;
- b. Proponer políticas que aborden el tema de la natalidad así como la compatibilización de la vida productiva con la vida reproductiva;
- c. Proponer la articulación de las políticas de vinculación con la población uruguaya residente en el exterior y retorno de nacionales con el Plan Nacional de Desarrollo;

- d. Analizar la conveniencia de una política activa de promoción de la inmigración y de sus características;
- e. Proponer políticas que permitan una distribución territorial más adecuada de la población y de los procesos migratorios internos, incluyendo la migración temporal transfronteriza, en armonía con los sistemas ambientales;
- f. Proponer una política de producción de datos, información y análisis sociodemográficos y poblacionales, cuyos productos sean insumos para el diseño, implementación y monitoreo de políticas públicas;
- g. Asesorar en materia de política demográfica poblacional toda vez que le sea requerido.

3.1.5. Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)

El Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), creado en 2005, tampoco cuenta con competencias en el tema migratorio que se encuentren expresamente mencionadas en la ley de Migración. Sin embargo, considerando que los migrantes constituyen un grupo poblacional cuyos derechos pueden ser vulnerados, el MIDES comenzó a trabajar explícitamente la temática migratoria desde el 2010, a través del Departamento de Perspectivas Transversales de la Dirección Nacional de Políticas Sociales²⁹ y de la consolidación del Programa Identidad³⁰ (Diconca et al., 2012: 92). Asimismo, desde la modificación de la integración de la Junta Nacional de Migración y la asunción de la presidencia en forma permanente por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores (fines de 2013), el MIDES cuenta con un representante en la Junta.

Uno de los logros en materia de fortalecimiento del marco institucional en el tema migratorio destacado por el gobierno uruguayo en su presentación ante el Comité sobre los Derechos de los Trabajadores Migrantes y sus Familias de Naciones Unidas

²⁹ Dicha oficina, junto a la OIM, promovió una investigación cualitativa realizada en 2011 y 2012, orientada a efectuar un diagnóstico sobre las formas de integración social de los nuevos flujos de inmigrantes y retornados. La publicación que recoge los principales resultados de dicha investigación concluye planteando recomendaciones orientadas a mejorar la atención institucional a los migrantes (Diconca et al., 2012)

³⁰ El programa permite que cientos de personas que se encuentran en situación socioeconómica vulnerable tramiten su cédula de identidad en forma gratuita. El programa apunta a fortalecer el entramado social compuesto por redes familiares, comunitarias, laborales y sociales en general, además de favorecer el desarrollo de las capacidades de personas que se encuentran en situación de exclusión social y no ejercen en forma plena sus derechos ciudadanos.

(31 marzo - 1 de abril 2014) es precisamente la creación del Espacio Migrante en el MIDES. Su finalidad es “*generar una coordinación entre las diferentes direcciones de ese Ministerio, los programas y unidades que atienden población migrante o cumplen funciones en asuntos de relaciones internacionales, para contribuir al reconocimiento y respeto de los derechos humanos de las personas migrantes*”.³¹

Esta instancia de coordinación intra-ministerial está integrada por representantes de la Subsecretaría del MIDES, la Unidad Temática de Frontera, la Oficina Territorial Centro (Montevideo) y la Dirección Nacional de Gestión Territorial, el Programa Identidad y el Servicio de Atención a Mujeres en Situación de Trata con Fines de Explotación Sexual. Otras áreas del MIDES vinculadas a la temática migratoria son la Unidad de Asuntos Internacionales y Cooperación, la Asesoría de Relaciones Internacionales y la División Violencia basada en Género.

En los últimos años el MIDES ha promovido y/o auspiciado el desarrollo de investigaciones relacionadas con poblaciones migrantes, y ha organizado eventos públicos para promover el diálogo sobre la temática entre instituciones estatales, internacionales, academia y sociedad civil, con el fin de generar insumos, propuestas y /o recomendaciones para el diseño e implementación de políticas públicas que impacten en la reducción de las brechas existentes entre la población migrante y los nacionales.³²

3.1.6. Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de la República³³

La Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de la República tiene su origen en la Dirección Nacional de Derechos Humanos del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), creada en 2006 a través de la Ley N° 17.930. En octubre de 2013, con

³¹ La presentación de la delegación uruguaya puede consultarse en el siguiente enlace: <http://www.mrree.gub.uy/frontend/page?1,inicio,ampliacion-ppal2,O,es,0,PAG;CONP;1961;11;P;uruguay-modelo-en-materia-de-proteccion-de-los-derechos-de-los-migrantes;2;PAG;> (Acceso el 21/08/2014)

³² Un ejemplo de ello es la publicación referenciada como MIDES (2017), cuyo componente cualitativo estuvo a cargo de un equipo de técnicos del Ministerio. Más recientemente, en agosto de 2019, se presentaron resultados preliminares de una investigación promovida por el MIDES en conjunto con la ANEP, denominada “Investigación sobre convivencia y discriminación en la educación media”, donde uno de los focos de análisis es precisamente la población migrante que acude a centros de educación media. En cuanto a eventos, uno de los más destacados es el seminario-debate Entretierras que tuvo lugar en mayo de 2019, bajo el lema “A 10 AÑOS DE LA LEY de Migraciones: Avances y Desafíos”.

³³ http://www.mec.gub.uy/innovaportal/v/55281/2/mecweb/direccion_nacional_de_derechos_humanosbrasta_enero_2014?leftmenuid=55281

la aprobación de la Ley de Rendición de Cuentas del ejercicio 2012 (Art. 67, 68 y 69) se convierte en la Secretaría de Derechos Humanos de Presidencia de la República.

La Secretaría es el órgano rector del Poder Ejecutivo en materia de promoción del enfoque de derechos humanos en las políticas públicas, cumpliendo las funciones de promoción, diseño, coordinación, articulación, así como su seguimiento y evaluación.

Entre los objetivos que tiene esta Secretaría se encuentran:

- a. Contribuir al fortalecimiento de los derechos humanos en todo el país;
- b. Promover el conocimiento y el ejercicio de los derechos humanos en todo el país;
- c. Transversalizar la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas;
- d. Orientar e informar sobre espacios de denuncias frente a casos de violación a los derechos humanos;
- e. Desarrollar capacidades en funcionarios, técnicos y autoridades, para incorporar la perspectiva de derechos humanos en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas;
- f. Promover la armonización de la normativa nacional con las normas del derecho internacional sobre derechos humanos;
- g. Impulsar el efectivo cumplimiento de las normas internacionales relativas a derechos humanos;
- h. Fortalecer la articulación de los distintos actores del sistema nacional para el respeto, protección y cumplimiento de las obligaciones relativas a derechos humanos;
- i. Contribuir a la cooperación del Estado uruguayo con los organismos internacionales de promoción y defensa de los derechos humanos.

Al igual que otras instituciones estatales, la Secretaría de Derechos Humanos también ha organizado seminarios de discusión sobre la cuestión migratoria en Uruguay y ha elaborado publicaciones.

3.2. Formas de coordinación interinstitucional: Junta Nacional de Migración

La ley de Migración N° 18.250, en su artículo 24, crea la Junta Nacional de Migración como órgano asesor y coordinador de políticas migratorias del Poder Ejecutivo y establece sus integrantes (designados por los jerarcas de cada uno de los Ministerios): un delegado del Ministerio del Interior, un delegado del Ministerio de Relaciones Exteriores y un delegado del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. La misma ley estipula que la Presidencia de la Junta será ejercida en forma rotativa por cada una de las Secretarías de Estado, con una alternancia por períodos no menores a los seis meses, tomándose las resoluciones por consenso.

La normativa también establece que la Junta podrá convocar para consulta o asesoramiento a otras instituciones públicas o privadas, representantes de las organizaciones sociales y gremiales, representantes de organismos internacionales y expertos, cuando la temática así lo imponga.

La ley N° 19.149 de Rendición de Cuentas, correspondiente al ejercicio presupuestal 2012, aprobada en octubre de 2013, modificó la integración de la Junta Nacional de Migración. La nueva normativa establece que se incorpora un delegado de la Presidencia de la República y otro del Ministerio de Desarrollo Social, al tiempo que le confiere al Ministerio de Relaciones Exteriores su presidencia, eliminando su carácter rotativo entre los distintos delegados (Presidencia, Ministerio de Interior, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Relaciones Exteriores y Ministerio de Desarrollo Social). También se creó una Secretaría ejecutiva con el fin de dar apoyo técnico y administrativo a las tareas de la Junta y facilitar su continuidad.³⁴

El artículo 25 de la ley de Migración establece las competencias específicas de la Junta Nacional de Migración:

- a. Proponer las políticas migratorias al Poder Ejecutivo;
- b. Proponer la reglamentación de la normativa migratoria;
- c. Implementar instancias de coordinación intergubernamental en la aplicación de dichas políticas;
- d. Asesorar en materia migratoria dentro de la órbita de competencia de cada

³⁴ Presentación del embajador de Uruguay Ricardo González Arenas ante el Comité sobre los Derechos de los Trabajadores Migrantes y sus Familias (Naciones Unidas), Ginebra, 31 de marzo-1 de abril de 2014.

organismo del Estado;

- e. Analizar y proponer modificaciones en la normativa migratoria;
- f. Procurar la relación multilateral en la materia;
- g. Promover la adopción de decisiones que favorezcan el proceso de integración regional en relación con las migraciones intra y extra zona;
- h. Promover la adopción de todas las medidas necesarias para lograr una adecuada aplicación de las disposiciones migratorias;
- i. Actuar como órgano dinamizador de las políticas migratorias;
- j. Proponer la implementación de los siguientes programas: de migración selectiva, relativo a la inmigración de personas extranjeras; de retorno de uruguayos; de la vinculación con compatriotas en el exterior y de poblaciones con alta propensión migratoria;
- k. Implementar cursos de formación y sensibilización a los recursos humanos vinculados con la materia con el fin de capacitar sobre la base de los principios que inspiran la presente ley;
- l. Promover el relevamiento de datos estadísticos sobre el fenómeno migratorio.

En el artículo 63 de la reglamentación de la Ley de Migración se añade el cometido de articular la promoción de los derechos humanos de las personas migrantes, específicamente en lo atinente a la lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia.

Las funciones de la Secretaría Ejecutiva de la Junta son las siguientes:³⁵

- a. Proporcionar apoyo técnico al trabajo de la Junta Nacional de Migración (JNM), a través de la preparación regular de documentos de análisis, diagnóstico, propuesta o recomendación en los temas de competencia de la Junta, incluyendo la recolección, compilación y circulación periódica de información cuantitativa y cualitativa sobre migraciones en el país y el MERCOSUR, en coordinación con otras instancias técnicas y administrativas del Gobierno de Uruguay;
- b. Preparación de informes que sirvan como insumos para la presentación de

³⁵ Comunicación personal del Secretario Ejecutivo de la Junta, Andrés Freire, 13 de agosto de 2018.

- documentos con carácter nacional y/o informes país;
- c. Preparar al inicio de cada año una propuesta de plan de trabajo para la Junta Nacional de Migración y, una vez aprobado por ella, dar seguimiento a su cumplimiento. Asimismo, evaluar a fin de año el cumplimiento efectivo de dicho plan de trabajo;
 - d. Ocuparse de la preparación, organización y realización de las reuniones periódicas ordinarias y extraordinarias de la JNM. En coordinación con la Presidencia de la JNM, preparar el orden del día de las reuniones ordinarias, circularlo con la debida antelación a sus miembros, levantar el acta de la reunión, circularla entre los miembros y mantener un archivo de toda la documentación;
 - e. Apoyar a la Presidencia de la JNM en la preparación de eventuales reuniones técnicas, seminarios, talleres y eventos acordados en el marco del trabajo de la JNM y preparar los informes y documentos necesarios, así como un informe sobre dichos eventos, circularlos entre los miembros de la Junta y mantener un archivo de dicha documentación;
 - f. Dar seguimiento permanente a las decisiones, acuerdos y reuniones, vinculados a la temática migratoria que se realicen en el marco del MERCOSUR, UNASUR, CELAC, Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM) y otros eventos multilaterales y bilaterales;
 - g. Mantener la memoria institucional del trabajo de la JNM, fungir como archivo de la documentación de la JNM y de las actividades que en su marco se realicen y facilitar su difusión de acuerdo a criterios que deberán ser acordados por la JNM.

En agosto de 2016 la Junta Nacional de Migración aprobó un documento que establece lineamientos generales, objetivos y ejes de la política migratoria del Estado uruguayo. El documento establece los siguientes principios generales de la política: 1) Reconocimiento y pleno respeto de los derechos de los migrantes; 2) Igualdad de trato y de goce de derechos entre nacionales y extranjeros; 3) No discriminación; 4) Integración sociocultural; 5) Respeto a la diversidad e identidad cultural; 6) Igualdad de género; 7) Protección integral a los grupos de migrantes en situación más vulnerable.

El documento elaborado por la Junta y homologado por el Presidente de la República establece asimismo cuatro poblaciones objetivo y ejes de la política migratoria: 1) Población residente en Uruguay con alta propensión migratoria (política de retención); 2) Población extranjera que llega a Uruguay a residir de forma temporal o permanente

(política de inmigración); 3) Población uruguaya retornada o repatriada (política de retorno); 4) Población uruguaya que reside en el exterior (política de vinculación).

En cuanto a la política de retención, la Junta se propone como objetivo general contribuir a la permanencia de la población residente en el territorio nacional, estableciendo para ello algunos lineamientos generales asociados al incremento del nivel de desarrollo humano del país, un plan de juventud que se propone reducir la propensión migratoria de la población joven, planes de fomento a la investigación y de reducción de la emigración calificada a través de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) y la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la República (UDELAR).

Respecto a la política de inmigración y de retorno, el documento establece objetivos específicos muy similares para ambos grupos de población:

1. Garantizar la protección a la población inmigrante/retornada más vulnerable, atendiendo particularmente el caso de mujeres víctimas de violencia de género, menores o adolescentes no acompañados y/o separados, víctimas de trata y tráfico, personas privadas de libertad;
2. Optimizar la inserción laboral de las personas inmigrantes/retornadas en igualdad de condiciones que las personas de origen nacional;
3. Promover su participación en las políticas de empleo, capacitación y formación profesional;
4. Garantizar su inclusión en los programas sociales y servicios públicos atendiendo a sus características específicas;
5. Combatir la discriminación y la estigmatización social hacia las personas inmigrantes, y garantizar la convivencia y una vida libre de xenofobia, racismo y discriminación racial.

Finalmente, el documento incorpora objetivos específicos de una política orientada a promover la vinculación del Estado con los nacionales uruguayos radicados en el exterior. En este sentido, cabe destacar los siguientes objetivos:

1. Profundizar la mejora de la gestión administrativa, la información, comunicación, y los servicios de atención, asesoramiento y asistencia consular a los nacionales uruguayos en el exterior;
2. Identificar estrategias de comunicación con la diáspora y mecanismos

- adecuados para canalizar sus necesidades y demandas;
3. Promover el fortalecimiento de los programas de vinculación y circulación de emigrados uruguayos con altos niveles de calificación, empresarios, emprendedores y artistas, entre otros;
 4. Fortalecer el sentido de pertenencia e identidad nacional de los uruguayos residentes en el exterior;
 5. Ampliar la participación política de los uruguayos emigrados sin restricción por su lugar de residencia.

3.3. Otras instancias gubernamentales

En el presente apartado se presenta una descripción de las atribuciones en asuntos migratorios de tres instituciones: el Parlamento Nacional, la Secretaría Nacional de Derechos Humanos y la Comisión Nacional de Refugiados.

3.3.1. Parlamento Nacional³⁶

En el ámbito del Poder Legislativo funcionan distintas comisiones permanentes y especiales vinculadas de una manera u otra a temas de población. Sin embargo, ninguna tiene como función específica el tratamiento de las políticas migratorias.

En la Cámara de Representantes funciona la Comisión Especial de Población y Desarrollo Social y, en la Comisión de Senadores, la Comisión Permanente de Población, Desarrollo e Inclusión. Como ambas denominaciones indican, en estas comisiones se tratan directamente los temas vinculados a los asuntos de población y desarrollo y por lo tanto son las más vinculadas a la temática migratoria. No obstante, existen otras comisiones donde se han tratado temas vinculados a las migraciones internacionales, como en la Comisión Permanente de Asuntos Internacionales de la Cámara de Senadores que, a partir de 2010, ha tratado temas como el rechazo a la política migratoria europea y la vinculación del Estado con los uruguayos residentes en el exterior (Programa de Población, 2011: 119).

A modo de ejemplo, es interesante destacar que la ley de Migración Nº 18.250, aprobada en enero de 2008, fue tramitada y discutida en el año 2007 en el marco

³⁶ La información que se presenta a continuación ha sido extraída del sitio web del Parlamento Nacional de Uruguay: www.parlamento.gub.uy. Para mayor detalle, en dicho sitio pueden consultarse las versiones taquigráficas de las sesiones, los asuntos tratados en cada una de las cámaras y en las distintas comisiones, así como la integración de las cámaras y las comisiones.

del funcionamiento de las Comisiones de Población y Desarrollo Social (Cámara de Representantes), Constitución y Legislación (Cámara de Senadores) y Población, Desarrollo e Inclusión (Cámara de Senadores). Por su parte, la ley que aprueba el Estatuto del Refugiado (Nº 18.076), promulgada en diciembre de 2006, se trató durante el año 2005 en las Comisiones de Derechos Humanos (Cámara de Representantes) y Constitución y Legislación (Cámara de Senadores).

3.3.2. Institución Nacional de Derechos Humanos

Resulta especialmente importante señalar que, el día 24 de diciembre de 2008, el Poder Ejecutivo promulgó la Ley 18.446 en cuyo Artículo 1 se establece la creación de la Institución Nacional de Derechos Humanos. Dicha Ley fue posteriormente modificada en sus Artículos 1, 36, 75 y 76, por Ley 18.806 de 14 de setiembre de 2011. La ley dispone que la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo esté presidida por un órgano colegiado de cinco miembros que se denominará Consejo Directivo y que tendrá a su cargo la dirección y representación de la Institución (Art. 36).

Para la elección de los miembros del Consejo Directivo, la Ley dispuso que la Asamblea General designara una Comisión Especial con integrantes de todos los partidos políticos con representación parlamentaria, la cual recibió la postulación de candidatos y elaboró una nómina que fuera comunicada a la Presidencia de la Asamblea General a fin de llevar adelante el proceso de elección (Art.40).

A la fecha, consultada su Directiva, se ha informado que la Institución comenzó a recibir denuncias desde el mismo día en el que los miembros del Consejo Directivo tomaron posesión de sus cargos (22/06/2012).

En este sentido, cabe distinguir las denuncias de carácter general, de las denuncias por casos particulares. En la primera categoría, con fecha 27 de julio de 2012, la ONG Cotidiano Mujer³⁷ formuló una denuncia (Expediente 29/2012) sobre el presunto tráfico de trabajadoras bolivianas para desempeñarse como empleadas domésticas, en violación de todas las normas legales y reglamentarias que protegen los derechos de dichas trabajadoras. La denuncia no refería a una persona particular, sino a un grupo indeterminado de personas.

A los efectos de precisar los hechos denunciados, la Institución se entrevistó con la

³⁷ Véase el capítulo tres para una descripción detallada de los objetivos y actividades de dicha organización.

Inspección General de Trabajo y de Seguridad Social, con quien mantuvo un fluido intercambio de información y se coordinaron acciones.

En este estado del trámite, se formalizó la denuncia ante el Poder Judicial por la Dirección de Crimen Organizado de la Policía Nacional y también por la ya citada ONG Cotidiano Mujer. Ello interrumpe necesariamente la competencia de la Institución, según lo establece a texto expreso el artículo 31 de la Ley N° 18.446.

Sin perjuicio de lo señalado, y conforme con las atribuciones conferidas por el artículo 19 de la Ley citada, la Institución remitió una comunicación a la Suprema Corte de Justicia, solicitando se la mantenga informada respecto de la marcha del proceso, así como de las eventuales decisiones que se adopten.

3.3.3. Refugiados (Comisión Nacional de Refugiados)

En Uruguay, la determinación de la condición jurídica de refugiado le compete a la Comisión de Refugiados (CORE), que está integrada por representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores, la Dirección Nacional de Migración, la Universidad de la República, un representante del Parlamento Nacional, una organización no gubernamental sin fines de lucro y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), que participa con voz pero sin voto.³⁸

4. Programas gubernamentales sobre inmigración, emigración y refugio

La evolución de las políticas migratorias muestra una preocupación gubernamental creciente por la implementación de iniciativas dirigidas a atender a la población inmigrante extranjera y retornante, bajo un enfoque de respeto a los derechos humanos, en un contexto de creciente preocupación de las élites políticas por los problemas demográficos que afronta el país (en particular, por el bajo ritmo de crecimiento

38 “*La solicitud de asilo deberá presentarse en forma verbal o escrita ante cualquier autoridad nacional, departamental o el representante del ACNUR. Debe contener, al menos, los nombres y apellidos del solicitante y su familia, nacionalidad, procedencia y toda otra condición relevante. Todo solicitante tiene derecho a que se le provea de un documento de identificación provisorio que será válido hasta que recaiga resolución firme sobre la solicitud. Una vez reconocida la condición jurídica de refugiado, dicho documento será sustituido por el documento de identificación otorgado a los residentes. La autoridad que reciba la solicitud deberá remitirla a la Secretaría Permanente de la CORE, que en un plazo que no podrá superar los 90 días, elevará a la CORE un informe sumario y sus conclusiones. La resolución que reconozca, rechace, anule, revoque o establezca el cese de la condición de refugiado será notificada en forma personal al solicitante y a la oficina que representa los intereses del ACNUR*” (fuente: <http://www.acnur.org/t3/donde-trabaja/america/uruguay/procedimiento-para-la-determinacion-de-la-condicion-de-refugiado/>, acceso el 11/08/2014).

poblacional y la estructura por edades envejecida).

Possiblemente porque Uruguay hace más tiempo que se ha constituido en un país de emigración, las iniciativas orientadas a promover la vinculación con los nacionales emigrados se encuentran más consolidadas.

En años anteriores, el énfasis de las políticas orientadas a recuperar a los emigrados estaba orientado más a la promoción del retorno que a la vinculación. En efecto, los programas gubernamentales dirigidos a la población retornada tuvieron su auge con el fin de la dictadura militar (1973-1984) y la restauración de la vida democrática a partir de 1985.

Durante la restauración democrática se impulsó el retorno de migrantes al país apoyando medidas para facilitar el traslado y los primeros años de reintegración. En este contexto se constituyó la Comisión Nacional de Repatriación, que aunó esfuerzos gubernamentales y privados a financiamientos externos, en el marco de la reinserción de los retornantes y de una serie de programas laborales, educativos y científicos. En el marco de este proceso, la Comisión de Repatriación, con el respaldo financiero y logístico de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), apoyó el traslado de migrantes que querían reingresar al país.

Un programa similar orientado a refugiados y exiliados políticos fue financiado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). También se promovieron programas específicos para recuperar personas especialmente calificadas y, en dicho marco, regresó un número importante de científicos alejados por la reconstrucción de la vida académica en la Universidad de la República y por la creación del Programa de Desarrollo de las Ciencias Básicas (PEDECIBA), una iniciativa conjunta de académicos residentes dentro y fuera del país. Creado con el propósito expreso de estimular el retorno, este programa sirvió de impulso inicial a la reconstitución científica del Uruguay y ha sido presentado en diversos estudios como un ejemplo de influencia de una comunidad científica residente fuera del país en la programación y en la ejecución de acciones dentro del mismo (Barreiro & Vélho, 1998).

Como se mencionó anteriormente, con la llegada al gobierno del Frente Amplio en 2005 y en particular con la aprobación de la ley de migración en 2008, en un contexto migratorio cambiante, se abrió una nueva etapa de las políticas migratorias, pautada por la generación de un marco normativo e institucional más propicio para implementar iniciativas dirigidas a la población migrante que llega al país desde el exterior. No obstante, a pesar del notorio avance en la creación de institucionalidad, visible por ejemplo a través del funcionamiento regular de la Junta Nacional de

Migración, existe un escaso avance en el diseño e implementación de programas estatales específicamente dirigidos a la población migrante.

En el marco del Ministerio del Interior, cabe destacar que desde el año 2012 la Dirección Nacional de Migración ha adoptado un Plan de Respuesta Rápida que permite a las personas extranjeras gestionar su Residencia Legal en el país. Para ello, los extranjeros solicitantes presentan ante la Dirección Nacional de Migración algunos documentos básicos mediante los cuales inician el trámite y en ese mismo acto se les hace entrega de un certificado migratorio para tramitar la cédula de identidad provisoria ante la Dirección Nacional de Identificación Civil (el resto de la documentación puede presentarse posteriormente).³⁹

En materia de inmigración y retorno, dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores, cabe destacar la función que cumple la Oficina de Retorno y Bienvenida de la Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación con la población retornada. En este sentido, el informe cuatrimestral, que describe a la población que realizó gestiones en la mencionada oficina, subraya el trabajo realizado desde la perspectiva de los derechos humanos, “*reflejada en una concepción consular basada en una política de equidad y derechos, procurando soluciones prácticas a las problemáticas que quienes retornan plantean. Se propone generar, además, a partir de la identificación de necesidades, acciones concretas que mejoren el operar diario en beneficio de los usuarios*”. En base a dichos propósitos, “*a nivel interno se han creado protocolos de actuación que unifican el accionar de los funcionarios procurando brindar certidumbre y coherencia en la atención al ciudadano*” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2014: 3).

En años recientes, un tema que ha estado muy presente en la agenda pública es el reasentamiento de refugiados que ha traído a Uruguay a 120 refugiados sirios que residían en el Líbano, con el objetivo de ofrecer una nueva vida a refugiados que huyen del conflicto bélico en su país. El programa, que contó con el apoyo de ACNUR y OIM, intentó facilitar la integración de los refugiados sirios en la sociedad uruguaya, proporcionándoles trabajo, vivienda y acompañamiento de psicólogos y

³⁹ La documentación requerida es: 1) Fotocopia y original del documento de identidad vigente y en buen estado con el cual ingresó al país; 2) Tarjeta de Entrada (T.E.S.) o en su defecto fotocopia del pasaporte donde figure el sello de entrada; 3) Una foto carné; 4) Para los menores de 18 años: ademas de cumplir con los requisitos anteriores se deberá presentar partida de nacimiento y autorización expresa de sus padres para radicarse en Uruguay; 5) Si el menor no va a vivir con ninguno de sus padres, deberá quedar establecido por sus padres qué adulto será responsable del menor en el país, del cual se recabará su consentimiento. Véase: http://www.dnm.minterior.gub.uy/tramites_residencias_requisitos_agendar.php

trabajadores sociales.⁴⁰

De manera similar, la llegada a Uruguay de seis refugiados ex-prisioneros de la cárcel situada en la base militar estadounidense de Guantánamo (Cuba), ocurrida en diciembre de 2014, ha sido otro tema muy presente en la agenda pública. Este hecho se enmarca en una decisión presidencial de acoger en Uruguay a dichos refugiados, por solicitud del gobierno de Estados Unidos.

En la actualidad, con menor repercusión mediática, se está implementando un programa de refugio de población salvadoreña.⁴¹

Asimismo, cabe destacar que a través de llamados a licitación convocados por INEFOP, desde 2016 se han desarrollado talleres de orientación socio-educativos-laborales orientados a personas refugiadas y solicitantes de asilo con un máximo de dos años de residencia en Uruguay. Su concepción parte del antecedente de los talleres de orientación laboral impartidos por INEFOP a la población uruguaya con dificultades de inserción laboral, con el ingrediente adicional otorgado por su carácter “socio-educativo”, en el sentido de que se incorporan contenidos que pretenden realizar una introducción a la sociedad y el mercado de trabajo uruguayo, a personas que nunca antes habían residido en Uruguay. Los talleres tienen una duración promedio de 56 horas, distribuidas en aproximadamente 16 sesiones, y han sido dictados por personal

⁴⁰ Montealegre y Uriarte (2016) realizan un análisis de esta experiencia en términos críticos, enfatizando en el desajuste entre las expectativas de la sociedad receptora y las características concretas de las familias reasentadas.

⁴¹ <https://www.elpais.com.uy/informacion/sociedad/uruguay-da-cobijo-salvadorenos.html>

de organizaciones sociales: GRAMEEN Uruguay⁴² y Casa de la Mujer de la Unión.⁴³

Otra iniciativa destacable son los cursos de idioma español orientados a personas migrantes y refugiadas no hispanohablantes dictados desde 2014 por personal docente de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FHUCE), de la Universidad de la República (Udelar). Su origen es producto del vínculo interinstitucional previo en materia de cursos de idiomas extranjeros entre INEFOP y dicho servicio de la Udelar, y de una solicitud concreta de SEDHU a INEFOP. A partir de 2015 los cursos se inscriben en un proyecto más general con un componente de investigación, que nuclea profesionales de antropología y de lenguas extranjeras.

Finalmente, una iniciativa reciente que se presume ha tenido un impacto sumamente positivo es la creación por parte del Ministerio de Educación y Cultura de un Punto de Atención a Personas Migrantes en temas educativos.

En suma, Uruguay ha avanzado considerablemente en los últimos años en la creación de una nueva institucionalidad y un nuevo marco normativo desde el cual gestionar los asuntos migratorios. No obstante, se observan limitaciones en la implementación de la política migratoria, que radican principalmente *“en la dispersión de acciones y mandatos entre las instituciones gubernamentales, la falta de adecuada coordinación inter-institucional y las carencias en materia de sistemas de información sólidos.”* (Artola, 2013: 116).

⁴² GRAMEEN es una organización social que desde 2017 lleva a cabo el proyecto Kwenka, el cual se plantea como “un espacio de asesoramiento y conexión entre personas migrantes en Uruguay y las necesidades laborales que plantean los empleadores locales”. Se presenta como un espacio que ofrece a los migrantes “recursos, orientación, conocimientos e instrumentos necesarios para una mejor inserción laboral, en función de sus capacidades y competencias”, mientras que para los empleadores representa “un espacio de referencia para la búsqueda de soluciones en materia de recursos humanos, con perfiles, experiencias, y/o capacidades específicas”.

⁴³ La Casa de la Mujer de la Unión es una Organización de la Sociedad Civil que desde 1987 trabaja por los derechos de las mujeres y por generar cambios en las relaciones entre hombres y mujeres. Su misión es “impulsar Programas con Equidad de Género que contribuyan a garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos y a alcanzar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, adolescentes, jóvenes y adultos, en todos los ámbitos de la sociedad”. A su vez, fomentan “el compromiso de los actores públicos y privados para la implementación de políticas sociales desde un enfoque de género en pos de mejorar la calidad de vida de hombres y mujeres”. Para la consecución de sus objetivos desarrollan servicios de atención personalizada y actividades grupales de capacitación, formación y sensibilización. Las actividades y servicios brindados giran en torno a la formación profesional y la capacitación para el trabajo, la educación, la violencia doméstica y los derechos humanos, la salud sexual y reproductiva y la exclusión social.

Al mismo tiempo, si bien el Estado uruguayo cuenta con una normativa general que consagra la igualdad de derechos entre la población nacional y la extranjera, se verifican contradicciones entre algunas normas específicas y las leyes de migración y refugio, pues existen algunas normas que realizan distinciones entre la población nacional y la extranjera.⁴⁴ Asimismo, persiste la inequidad en el acceso a cargos públicos en tanto su acceso por lo general está restringido a personas con ciudadanía uruguaya.

5. Programas de los Organismos Internacionales sobre inmigración, emigración y refugio

Esta sección tiene por objetivo describir los programas migratorios que implementan los organismos internacionales en Uruguay. Se comienza describiendo los programas implementados por la Organización Internacional para las Migraciones, continuando por la Organización de Estados Iberoamericanos y culminando con una estructura de carácter regional, la Coalición Latinoamericana y Caribeña de Ciudades contra el Racismo, la Discriminación y la Xenofobia.

5.1. Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

La presencia de OIM en Uruguay es de larga data (1956), aún antes de que el Comité Internacional para las Migraciones pasara a denominarse Organización Internacional para las Migraciones en 1989.

En el año 1993, aprobada la Ley 16.415 (Convenio de Cooperación entre la República Oriental del Uruguay y la Organización Internacional para las Migraciones), se establece un marco legal que permite desarrollar programas, proyectos y mantener

⁴⁴ Un primer ejemplo evidente de ello es la ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo N° 18.987 (octubre de 2012), que establece que solo podrán ampararse en la normativa “*las ciudadanas uruguayas naturales o legales o las extranjeras que acrediten fehacientemente su residencia habitual en el territorio de la República durante un período no inferior a un año*”. Un segundo ejemplo lo brinda el decreto de reglamentación de la Ley del Sistema Nacional de Cuidados (N° 19.353), que establece que la población usuaria del sistema debe reunir las siguientes condiciones: “*en situación de dependencia leve o moderada, de 14 años o más, que sea ciudadana natural, legal o con residencia de 10 años o más en el país y que resida en su domicilio particular dentro del territorio nacional*”. Un tercer ejemplo lo constituía una normativa de la Universidad de la República que databa de 1986 y establecía un mínimo de tres años de residencia en Uruguay como requisito de ingreso para la población extranjera. No obstante, en octubre de 2019 dicha normativa fue derogada, estableciéndose así desde el punto de vista formal la igualdad en el acceso a la educación superior pública entre nacionales y extranjeros. Finalmente, en materia de posgrados también se encuentran ejemplos vigentes de discriminación hacia la población inmigrante o refugiada que no cuenta con ciudadanía uruguaya, como por ejemplo en el acceso a la oferta de la Escuela de Graduados de la Facultad de Medicina de la UDELAR, o en la postulación a las Becas Carlos Quijano ofrecidas por el MEC en conjunto con el Fondo de Solidaridad.

una actividad permanente en el país.⁴⁵

En los últimos años, la titularidad de la Oficina ha sido ejercida por la denominada “Encargada de Misión de OIM en Uruguay”, bajo la supervisión de una Oficina de Dirección Regional para América del Sur, con sede en Buenos Aires, Argentina.

La OIM en América del Sur ha definido seis objetivos estratégicos de su accionar:⁴⁶

1. La promoción de la gestión de la migración en la región;
2. La promoción de la libre circulación de personas en el contexto de la Integración Regional;
3. La maximización de los beneficios de la migración para el desarrollo, en particular en el contexto de la integración regional;
4. La promoción de la comprensión con respecto a la relación entre migración, medio ambiente y cambio climático;
5. La prestación de asistencia a los gobiernos y otras contrapartes en caso de situaciones de emergencia complejas;
6. El desarrollo y consolidación de alianzas, la promoción del diálogo y la investigación, para avanzar en la comprensión de la migración en la región.

La oficina de la OIM en Uruguay, a través de su representante, ha sido fundamental, permanente y activa, apoyando, impulsando y difundiendo las temáticas y políticas migratorias en Uruguay, ya sea a través de asistencia técnica, talleres de capacitación, eventos o publicaciones. En este sentido, la oficina de la IOM en Uruguay ha trabajado en estrecha vinculación tanto con los organismos gubernamentales, en especial el Ministerio de Relaciones Exteriores, como con organizaciones de la sociedad civil (Red de Apoyo al Migrante y Consejo Consultivo Asesor de Migraciones).

Entre las múltiples actividades que desarrolla en Uruguay, la OIM implementa un programa (Programa de Asistencia en el Traslado) que tiene como propósito facilitar la movilización de personas, dándoles la posibilidad de acceder a descuentos en el valor comercial de pasajes aéreos. Además, pone a disposición de los interesados otros

⁴⁵ <http://www.uruguay.iom.int/index.php/quienes-somos/oim-uruguay/historia-oim-uruguay>

⁴⁶ Extraído del sitio web de la Oficina Regional para América del Sur, localizada en Buenos Aires.<http://www.argentina.iom.int/ro/node/110>

servicios: la extensión del beneficio a los familiares directos, beneficios derivados de convenios con algunas líneas aéreas y exención del impuesto uruguayo, siempre que sea saliendo desde Uruguay. El beneficio está dirigido a quienes necesiten viajar desde Uruguay hacia el exterior, o desde el exterior hacia Uruguay, por razones laborales o de estudio, por radicación en el extranjero, por retorno a su país de origen, por repatriación, por reunificación familiar y por otros casos considerados humanitarios.⁴⁷

La oficina de OIM en Uruguay trabaja también en la promoción de los derechos humanos de los migrantes internacionales. En esta línea, el 16 de julio de 2014 la OIM ha firmado un acuerdo de cooperación con la Institución Nacional de Derechos Humanos con el propósito de desarrollar y evaluar programas conjuntos destinados a promover los derechos de los migrantes. Las primeras acciones desarrolladas tienen por objeto la capacitación en materia de migraciones y derechos humanos tanto para el personal de la Institución Nacional de Derechos Humanos como para funcionarios estatales y representantes de organizaciones no gubernamentales. El Acuerdo también permitirá analizar desde dos ámbitos diferentes el tema de la trata y tráfico de personas en nuestro país: a nivel nacional y a nivel regional. Los temas de políticas migratorias marcarán igualmente la agenda de ambas instituciones.⁴⁸

Además de las ya mencionadas, otras actividades destacadas por la Encargada de Misión en Uruguay son las siguientes:

- a. campañas de sensibilización al conjunto de la sociedad sobre la importancia de las migraciones;
- b. apoyo al MIDES para promover la documentación de los migrantes internacionales;
- c. apoyo a actividades de la sociedad civil, en particular a los eventos organizados por la Red de Apoyo al Migrante (véase capítulo tercero);

⁴⁷ Entre estos grupos, los que con más frecuencia solicitan el beneficio que otorga el Programa de Asistencia en el Traslado son: a) los estudiantes de posgrado que deben cursar sus estudios en el exterior; b) personas que han obtenido una beca para estudiar en el exterior; c) estudiantes extranjeros que se encuentran en Uruguay y que desean retornar a sus países de origen, una vez finalizados sus estudios; d) profesionales, técnicos y otras personas que necesitan viajar por motivos de estudio, capacitación o perfeccionamiento; e) docentes que se trasladan por motivos de estudio, trabajo o pasantías; f) extranjeros que se encuentran en Uruguay y que vuelven a radicarse a sus países de origen; g) nacionales uruguayos que viajan con el propósito de radicarse en el exterior, retornan a sus países de origen o necesitan ser trasladados por situaciones o motivos considerados humanitarios.

⁴⁸ Fuente: perfil de Facebook de la oficina de OIM en Uruguay.

- d. apoyo técnico en la elaboración de informe gubernamental para la *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares*;
- e. apoyo en la implementación del programa de reasentamiento de refugiados de origen sirio en el Líbano;
- f. realización de estudios y publicaciones sobre la temática migratoria;
- g. apoyo al Sistema Nacional de Emergencia en caso de algún desastre natural.

5.2. Organización de Estados Iberoamericanos (OEI)

La sede de OEI en Uruguay inició sus actividades en el año 2013, en el marco de la XIX Reunión de Ministros de Educación de los países del Mercosur, celebrada el 14 de junio de 2013 en Montevideo, como forma de fortalecer la educación en la región.

Durante la Conferencia Iberoamericana de Ministros de Educación, realizada en Panamá en setiembre de 2013, se estableció, además, el Instituto Iberoamericano para la Educación en Derechos Humanos de la OEI.

La Oficina de la OEI en Uruguay fue inaugurada el 1 de diciembre de 2013, designándose un Director OEI-Mercosur y se propone cooperar interinstitucionalmente con el fin de solucionar las necesidades de los inmigrantes, en especial de los retornados. El objetivo es dar herramientas a quienes regresan para “*la reintegración, asistencia personalizada, orientación vocacional, y el seguimiento en el mediano y largo plazo, con el fin de lograr una re-inscripción exitosa en nuestro país*”.⁴⁹

Esta oficina suscribió un convenio con el MIDES y, a través de su proyecto “Programa Iberoamericano Ventanillas Únicas” (OSS-LAC), dentro de los Proyectos Unión Europea-OEI referidos a la “*re-inscripción sostenible para retornados vulnerables latinoamericanos*”, procura “*desarrollar estrategias de intervención para la re-inscripción social de personas emigradas y retornadas*” en situación de vulnerabilidad.

En este sentido, el Programa “Ventanillas Únicas” otorga becas para quienes retornan en situación vulnerable de países de la Unión Europea a partir del 2012. El programa ofrece además, “*un apoyo y una guía para hallar trabajo, realizar estudios, iniciar un emprendimiento, ayuda para solucionar el tema habitacional, y un aporte económico, entre otras, dependiendo de las necesidades puntuales de cada retornado*”.

⁴⁹ http://www.oei.org.uy/ventanillas_unicas.php

En lo que se refiere al MIDES, se realiza el “*apoyo y acompañamiento a personas emigradas y retornadas, para la construcción de sus estrategias de integración productiva y propiciar un espacio de asesoramiento desde la Oficina de Derivaciones del MIDES hacia la OEI*”.

Por otra parte, también se trabaja en un protocolo de colaboración con la Dirección General de Asuntos Consulares y Vinculación del Ministerio de Relaciones Exteriores, habiéndose realizado reuniones con el Ministerio de Educación y Cultura y con el sistema educativo en el Grupo de Trabajo denominado “Migraciones y Retorno”.

La Oficina OEI Uruguay tiene actualmente activa presencia en la Red de Apoyo al Migrante, respaldando los sucesivos eventos anuales convocados por dicha Red y el Consejo Consultivo Asesor de Migraciones, cuya edición más reciente tuvo lugar en agosto de 2019 (9º Encuentro Migración y Ciudadanía).

5.3. Coalición Latinoamericana y Caribeña de Ciudades contra el Racismo, la Discriminación y la Xenofobia

La Coalición Latinoamericana y Caribeña de Ciudades contra el Racismo, la Discriminación y la Xenofobia, en la cual participan el Gobierno Municipal, la Intendencia Municipal y el Departamento de Desarrollo Social de Montevideo es una estructura de carácter regional que fue creada en el año 2006, en el marco del I Foro Iberoamericano de Gobiernos Locales, a propuesta de la UNESCO, que venía trabajando en el tema desde el año 2004, para combatir el racismo, la discriminación y la xenofobia a nivel de las ciudades por lo que se eligió a Montevideo como ciudad líder.

La Coalición trabaja desde un Plan de Acción de diez puntos, comprometida con la defensa de los derechos humanos, promoviendo la inclusión de distintas culturas e identidades.

Si bien su presencia no ha sido permanente, la responsable técnica de la Coalición ha participado activamente en la Red de Apoyo al Migrante y la Red Diáspora, apoyando los eventos organizados por la sociedad civil.

TERCERA PARTE

PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y PROGRAMAS SOBRE MIGRACIONES EN URUGUAY

Beatriz Diconca⁵⁰

1. Relación entre Estado, sociedad civil y migraciones

En Uruguay, las organizaciones de la sociedad civil dedicadas al fenómeno de las migraciones destacan por su labor y, en particular, por su relación con organismos del Estado, y presentan características que les otorgan un particular interés institucional. Desde el año 2005 se registra un proceso de creciente participación de dichas organizaciones en la definición y monitoreo de políticas públicas, así como mayor fluidez en las relaciones interinstitucionales.

Los movimientos de población, analizados con detalle en el primer capítulo de esta investigación, pueden sintetizarse *grosso modo* en una periodización que reconoce tres grandes momentos de alternancia en la dirección preponderante de los flujos migratorios a los que se asocian distintas formas de organización de la sociedad civil y de vinculación con el Estado:

1.-País de inmigración, desde el siglo XIX y hasta mediados del siglo XX. El Uruguay fue receptor de importantes contingentes de población, inicialmente con un peso mayor proveniente de las fronteras (Imperio portugués, Brasil, luego de su independencia, y Argentina). En la segunda mitad del siglo XIX predominó la afluencia de inmigración europea, en particular de España, Italia y Francia en menor medida. En el periodo posterior a la Primera Guerra Mundial, el origen de los migrantes se diversificó en distintas nacionalidades, tales como alemanes, polacos, rumanos, libaneses, entre otras. Este proceso continuó hasta los primeros años después de finalizada la Segunda Guerra Mundial.

El Estado tuvo un papel activo, a través del fomento a la recepción de inmigrantes

⁵⁰ Beatriz Diconca es licenciada en Ciencias Antropológicas por la Universidad de la República, Uruguay. Diploma Superior en Ciencias Sociales con Mención en Educación por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Argentina-Costa Rica. Candidata a Magíster en Enseñanza Universitaria por la Universidad de la República, Uruguay. Docente del Departamento de Antropología Social de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (Universidad de la República, Uruguay).

europeos.⁵¹ Desde principios del siglo XX, bajo la primera presidencia de José Batlle y Ordóñez (1903-1907), el país se configura con una fuerte dimensión estatista, aplicando políticas públicas de corte asistencialista (Caetano, 1989) y se construye la idea de nación. En este sentido, el historiador Gerardo Caetano (2010: 162) nos remite al trabajo de Germán Rama donde expresa:

"Para crear una nación a partir del conglomerado heterogéneo que era la población residente y de la segmentación económica y cultural que la caracterizaba, era preciso generar [...] procesos de integración de la población en una identidad que carecía de valores tradicionales a los cuales apelar [...]. Respecto a lo segundo, la panoplia de las políticas abarcó planos diversos: facilitar la nacionalización de los inmigrantes; integrar el territorio y la población mediante las comunicaciones; integrar culturalmente a través de una decidida política de escolarización primaria y de la creación de una enseñanza secundaria presente en todo el territorio; e incorporar la población al proceso político con la universalización del voto, la frecuencia de elecciones y la organización de partidos modernos con acción movilizadora [...]. La población se transformó (así) en ciudadanía. [...] El Estado formó la sociedad de acuerdo con las prioridades de integración nacional, de institucionalización y de identificación entre sociedad y Estado a través del proceso político democrático (Rama 1998: 28, 29 y 40-43).⁵²

Las instituciones públicas, altamente centralizadas, con el mencionado propósito integrador, para la construcción de la Nación, coexistieron con instituciones que, por el contrario, buscaban reafirmar su identidad de origen. La educación primaria, laica, gratuita y obligatoria antepuso la igualación a cualquier diferencia de origen y se extendió por todo el territorio nacional. Los grupos de migrantes connacionales de mayor presencia y numerosidad construyeron sus propias instituciones educativas, por ejemplo la “Scuola Italiana”, fundada en 1886, referente de la colectividad italiana. Asimismo, en el campo de la salud, se registran instituciones sanitarias de larga data, como el caso de la “Asociación Española Primera de Socorros Mutuos” fundada en 1853, del “Hospital Británico”, fundado en 1857, y del “Hospital Italiano”, fundado en 1890.

⁵¹ La Ley de inmigración N° 2.096, de 19 de junio de 1890, enunciaba “Disposiciones para su fomento”, al tiempo que en su Art. 27 acotaba las procedencias: “Quedan igualmente prohibidos en la República la inmigración asiática y africana, y la de los individuos generalmente conocidos con el nombre de húngaros o bohemios”.

⁵² La negrita corresponde a nuestra autoría.

Surgen, además, numerosas asociaciones nacionales, como el “Centro Español”, “Club Español”, además de asociaciones regionales, tales como la “Casa de Andalucía”, el “Centro Gallego”, la “Asociación Comunidad Valenciana”, el “Casal Català de Montevideo”, la “Asociación de Empresarios Gallegos del Uruguay”, entre otras. De igual manera, existen numerosas asociaciones italianas nacionales y regionales que organizan actividades sociales y recreativas al tiempo que brindan servicios a los italianos residentes en Uruguay: “Casa d’Italia”, “Associazione Abruzzese”, “Figlidella Toscana”, “Associazione Calabrese”, “Associazione Lombarda”, “Famiglia Piemontese”, “Associazione Culturale Garibaldina di Montevideo”, “Associazione Pensionati Inas”, entre otras.

El movimiento de inmigración europea hacia Uruguay continuó hasta mediados del siglo XX, pero a partir de los años 1950 comenzó su declive.

2.- País de emigración, a partir de la década de 1960, cuando el proceso migratorio se revierte en Uruguay, disminuyendo la inmigración europea e iniciando un acentuado proceso de emigración uruguaya. Si bien la emigración de uruguayos, y aún de migrantes europeos que permanecen poco tiempo en el país y luego continúan su ruta hacia países limítrofes, ha sido una constante en la historia del Uruguay (Aguiar, 1982; Barrán y Nahum, 1967), no es concebida con carácter tan problemático por la sociedad civil: por un lado, el intercambio es habitual y de larga data, y por otro, la cercanía no sólo es geográfica sino también sociocultural, en particular en la zona litoral del país y aún en la zona fronteriza con Brasil, que ha desarrollado variedades lingüísticas que le son propias (Elizaincín et al, 1987).

En estos años, el deterioro de la situación económica y los conflictos sociales y políticos impulsaron la emigración de los uruguayos, alcanzando su auge en los inicios de los años de la década de 1970. Algunos sectores de la sociedad civil alertaban sobre las implicancias negativas que esta migración masiva tenía para el país, mientras que otros, por el contrario, interpretaban el fenómeno positivamente, recurriendo a la metáfora de “válvula de escape”, es decir, una forma de aliviar la tensión social, la desocupación y las dificultades económicas del país.

Una segunda oleada de importancia en cuanto a salida de uruguayos al exterior se produce en las últimas décadas del siglo XX y principios del XXI, concomitantemente con la crisis argentina y su repercusión en Uruguay. El destino de esta emigración se orienta básicamente a Estados Unidos y España, como se comentó en el primer capítulo.

Entre ambos hitos de emigración, se encuentra el restablecimiento de la democracia. Finalizado el período de la dictadura cívico-militar (1973-1985), comenzó el proceso

de retorno de uruguayos, principalmente exiliados. Aun así, en este período prima la emigración sobre el retorno.

3.- País de emigración, retorno e inmigración. Como se explicó en el primer capítulo de esta investigación, en los últimos años se ha verificado un aumento de los flujos de migrantes provenientes del exterior (uruguayos que retornan e inmigrantes extranjeros). En este contexto, sobre el final del siglo XX y comienzos del XXI, surgen nuevas asociaciones civiles para dar respuesta a las nuevas necesidades y demandas de estos grupos de migrantes.

2. Vinculación de las organizaciones de la sociedad civil con el fenómeno de las migraciones

La sociedad civil uruguaya organizada en torno a las migraciones ha acompañado sus orientaciones siguiendo el contexto histórico de los referidos tres momentos reconocibles como principales flujos migratorios.

En el primer período, la fuerte inmigración europea buscó mantener su identidad cultural a través de organizaciones de base nucleadas en torno a pautas culturales de los países de origen, lo que dio lugar a las “Casas de Residentes”, “Clubes”, “Centros”, asociaciones civiles que con el tiempo fueron obteniendo su personería jurídica. En este sentido, se encuentra una extensa variedad de organizaciones o instituciones culturales que reúnen nacionales de casi todas partes de Europa, no solamente de España e Italia, y varias de sus distintas regiones, sino también de Alemania, Francia, Suiza, Eslovenia, Hungría, Lituania, Grecia, Polonia, entre otras, así como de Medio Oriente y Asia (Líbano, Armenia, Israel y Rusia).

En el segundo período, se intensifica la migración regional y se produce la fuerte emigración uruguaya. Las asociaciones civiles que se organizan corresponden a estos movimientos de población. Las colectividades de migrantes más recientes procuran conservar y trasmitir su cultura, festividades y costumbres, además de sus expresiones artísticas y gastronómicas. Algunas de estas instituciones tienen perfiles más activos y de incidencia en las políticas migratorias. Tal es el caso de la “Casa de Residentes Paraguayos en el Uruguay” o el “Círculo de Chilenos Residentes en Uruguay”, las dos colectividades que tienen más tiempo de presencia en el país. Otras comunidades de inmigrantes, como la peruana, se interrelacionan a través de redes familiares o de solidaridad, reuniéndose en locales de gastronomía propia u otros de concurrencia asidua, en instituciones religiosas y también por convocatoria consular (Diconca et al, 2012).

En el tercer período, como consecuencia de la fuerte emigración internacional y regional, comienzan a insinuarse políticas públicas orientadas a promover

la vinculación de los emigrados con su país de origen. Como fue mencionado en el segundo capítulo, el primer antecedente en el siglo XXI es el Programa de Vinculación de los uruguayos altamente calificados residentes en el exterior (2001). A partir de 2005, se implementa el Subprograma de Circulación de Uruguayos Altamente Calificados (CUAC) en conjunto con la Agencia Nacional de Innovación e Investigación (ANII) y la Universidad de la República (UDELAR). Desde el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Dirección General de Asuntos Consulares y Vinculación crea una estructura de vinculación con los uruguayos residentes en el exterior: el Departamento 20.⁵³

Los uruguayos en el exterior se integran en asociaciones, fundamentalmente en España e Italia, Estados Unidos y Australia (este último, lugar de un primer destino migratorio en los años 1960) y en países limítrofes (Brasil y Argentina).

La normativa, tomando en cuenta estas organizaciones, genera nuevas figuras asociativas y les otorga un carácter institucional, creando los llamados “Consejos Consultivos”. Estos Consejos son “*organizaciones representativas de los uruguayos residentes en el exterior cuyo cometido central será la vinculación con el país en sus más diversas manifestaciones*” (Art. 74 Ley 18.250, que recoge anteriores resoluciones ministeriales). Los Consejos Consultivos formalizan y otorgan legitimidad a las “Casas” de uruguayos en el exterior. Ello ha impulsado la creación de nuevas organizaciones, culminando con el Decreto de 24 de noviembre de 2008, que consagra los Consejos Consultivos como “*una expresión de la sociedad civil, en tanto organizaciones representativas de los uruguayos residentes en el exterior, que no conllevan representación del Estado uruguayo, pero sí el reconocimiento expreso del Servicio Exterior de la República, como lo prescribe la ley*” (Art. 1). Este Decreto reglamenta, además, la estructura y funcionamiento de dichos Consejos.

Finalmente, en años recientes de este último período migratorio, se percibe un incremento de flujos de inmigrantes originarios de países latinoamericanos, de carácter económico, imbuido de una profunda problemática social de vulnerabilidad.

A ello se suma un flujo de retorno creciente que da lugar a demandas laborales y habitacionales de importancia en un país que apenas comenzaba a despertar en términos de vinculación con sus nacionales en el exterior.

La sociedad civil intenta dar respuesta a estas problemáticas migratorias de doble sentido, en tanto el país se ha convertido en receptor de inmigrantes y retornantes.

⁵³ El territorio uruguayo se divide en 19 departamentos.

Las organizaciones sociales, que ya venían trabajando desde sus bases, adquieren mayor protagonismo, se adecuan a las problemáticas que van surgiendo y procuran su fortalecimiento e interrelación con la finalidad de impulsar una política migratoria que dé cuenta de las nuevas realidades.

Creadas en su gran mayoría sobre finales de los años 1990 y principios del 2000, estas organizaciones brindan apoyo a los migrantes y desarrollan una importante labor humanitaria y de servicio. Varias de ellas buscan articularse con el sector gubernamental e incidir en las políticas públicas en favor de los derechos de los migrantes. Cabe destacar que ninguna recibe estímulos económicos por parte del Estado, ni del sector privado. Se trata, por lo general, de un esforzado trabajo voluntario.

2.1. Organizaciones sociales

En el presente apartado se describen las actividades vinculadas al tema de la migración desarrolladas por diversas organizaciones sociales. En primer lugar, se describen las actividades que realizan las organizaciones con personería jurídica y, en segundo lugar, se presentan las actividades desarrolladas por organizaciones que no cuentan con personería jurídica.

2.1.1. Organizaciones sociales con personería jurídica

La migración y el retorno generan múltiples efectos, tanto a nivel macro como micro social y personal. El alejamiento del país de origen del migrante con frecuencia conlleva numerosas dificultades (además de las dificultades que vuelven a padecer al momento del retorno): pérdida de su red de relaciones sociales y familiares, desconocimiento de los nuevos códigos de ingreso en el mercado de trabajo (o simplemente de trámites), problemas para cumplir con los requisitos de acceso a la vivienda, entre otros. Estas dificultades suelen vivirse con desconcierto, con aspectos de un segundo desarraigo que alteran estados emocionales y se convierten, con frecuencia, en cuadros depresivos.

Ante estas dificultades y el vacío institucional para responder a esos problemas, las comunidades de emigrantes y de retornados crearon algunas organizaciones con personalidad jurídica, entre las cuales se destacan las que se presentan a continuación.

La “**Asociación de Padres con Hijos en el Exterior (APHIE)**” se constituyó formalmente en el año 2001. Su objetivo fundamental es brindar contención y apoyo a la situación en la que se encuentran los padres y madres con hijos que emigraron y residen en el exterior. A pesar de la carencia de recursos materiales y humanos, y de una sede que les permitiera desarrollarse, esta asociación organizó grupos de apoyo psicológico y grupos

de discusión coordinados por técnicos que trabajaron en forma honoraria.

La “**Asociación Idas y Vueltas – Asociación de Familiares y Amigos de Migrantes**” surgió en 2003. Con base en principios de solidaridad, la asociación se propuso, en sus comienzos, solucionar problemas puntuales de uruguayos que partían o de quienes retornaban, así como de uruguayos en el exterior en situación de vulnerabilidad social. Su definición puede leerse como “*una asociación de lucha por los derechos de los migrantes, independiente de su lugar de origen, su color, su idioma o su estatus social*”.⁵⁴ Actualmente, desde la creación de un “Espacio Bienvenid@s”, la asociación informa, asesora y acompaña en el difícil itinerario institucional y social que transitan los migrantes y que resulta decisivo para una buena reinserción en la sociedad, tanto en materia de documentación como de salud, vivienda y empleo. Para ello, la asociación también busca el diálogo con autoridades gubernamentales. La dinámica propia de esta asociación ha llevado a ampliar sus vínculos para un trabajo conjunto o coordinado con profesionales y estudiantes de la Universidad de la República (Facultades de Derecho, de Humanidades y Ciencias de la Educación y de Psicología) en áreas de asesoría legal, vivienda, defensa de derechos, sicología y enfermería interculturales. Su proyecto en ciernes es la creación de un Municipio Intercultural, con la idea básica de que migrar es un derecho. Su intensa actividad se complementa con una sostenida presencia en medios de prensa locales.

En el año 2000, con el apoyo del Centro de Investigación y Promoción Franciscana y Ecológica (CIPFE), surgió la “**Asociación Cultural Casa de los Inmigrantes ‘Cesar Vallejo’**” (ACCICEV). En un principio, el objetivo de la casa era dar apoyo y alojamiento a los inmigrantes de origen peruano (siendo sus autoridades de tal origen). Actualmente, esta organización social, con personería jurídica desde el año 2010, está abierta a migrantes de bajos recursos económicos sin importar la nacionalidad (incluyendo chilenos, colombianos, cubanos y provenientes de distintos países de África), también a uruguayos en situación de vulnerabilidad y pobreza. En palabras de su director, la Asociación “*está al servicio de todos aquellos que estén vulnerables dentro de la sociedad*”, “*brinda asesoramiento, alojamiento, alimentación y apoyo psicológico a inmigrantes de bajos recursos económicos y a uruguayos en situación de calle o con problemas psicológicos*”.⁵⁵ Esta es una de las pocas organizaciones no gubernamentales del Uruguay, junto con los Misioneros Scalabrinianos, como veremos más adelante, que brinda alojamiento y alimentación a migrantes. Si bien se

⁵⁴ [www.idasyyuetas.com.uy](http://idasyyuetas.com.uy)

⁵⁵ <http://accicev.org/>

puede residir en ella, la casa está pensada como lugar de tránsito (como es el caso de los trabajadores de la pesca a la espera de embarcación).

Los recursos para el mantenimiento y gastos de la casa provienen de una mínima colaboración que ofrecen los usuarios por los servicios de alojamiento (no siempre posible) y de la instalación de un *cybercafé*, que cumple una doble función: social (se ofrece un determinado tiempo sin costo a quienes no tienen recursos) y comercial. Sin embargo, el sostenimiento de la casa depende del trabajo voluntario de las personas que se encargan de distintas tareas.

La **Asociación Civil Manos VeneGuayas**, se constituye en el año 2015. Este centro se propone facilitar la inserción de los migrantes venezolanos, aunque no de manera exclusiva, brindando información y apoyo para la inserción del migrante en la sociedad uruguaya. Sus integrantes, de carácter voluntario, organizan diversas actividades que constan en su página web:

Orientación sobre migración, vivienda trámites en Uruguay, donación de medicamentos para envío a Venezuela, campaña de alimentos para personas en situación de vulnerabilidad, jornadas de entrega de abrigo durante los meses de invierno, jornadas de material escolar y útiles para niños, charlas y talleres sobre régimen laboral y salud en Uruguay, talleres de apoyo psicológico y motivación, bolsa de empleo, apoyo para elaboración de currículum vitae y orientación laboral, cooperación con distintas ONG uruguayas, encuentros sociales de integración a la cultura uruguaya, organización de eventos de identidad cultural venezolana, participación en ferias para mostrar la cultura venezolana y su integración al Uruguay.⁵⁶

En estrecha coordinación con la anterior, se creó la **Asociación de Pensionados y Jubilados de la República Bolivariana de Venezuela Residenciados en la República Oriental del Uruguay** (APEJUVENUR) con un objetivo específico y focalizado en una población más acotada, de mayor edad. La asociación reúne un grupo heterogéneo compuesto por inmigrantes de origen venezolano y uruguayos retornados que han llegado al Uruguay principalmente a partir de los años 2010 en adelante. El motivo central que nuclea a sus integrantes radica en el reclamo del cumplimiento del derecho a percibir jubilaciones o pensiones acorde al Convenio Iberoamericano de Seguridad Social y el de Cooperación de Seguridad Social suscrito por varios países y también por Venezuela y Uruguay. No obstante, desde 2016,

⁵⁶ https://www.facebook.com/pg/manosveneguayas/about/?ref=page_internal

únicamente Uruguay aporta su cuota parte. APEJUVENUR cuenta con personería jurídica desde diciembre de 2018.

La Asociación de Dominicanos Juana Saltitopa es una asociación civil, sin fines de lucro, fue creada el día 12 de junio de 2016 con el objetivo de brindar información, promoción e integración. La asociación se propone instituirse como punto de encuentro de los migrantes de nacionalidad dominicana en el Uruguay para promover, preservar y transmitir la cultura de la República Dominicana a partir de diversos medios y actividades. Ha consignado como principales objetivos: crear espacios de difusión y de análisis de la realidad de la comunidad, brindar orientación e información para lograr una mejor integración socio económica, educativa y cultural de los migrantes dominicanos en Uruguay, establecer redes de auxilio a los migrantes dominicanos en situación de vulnerabilidad, canalizar la difusión de información de interés como son becas, oportunidades laborales, cursos, concursos y ser un instrumento para la promoción y la integración al mercado laboral para los migrantes, difundir información referente a los eventos culturales, eventos regionales y actividades promovidas por la colectividad dominicana para fomentar la participación e integración, fomentar la cultura dominicana promoviendo la gastronomía, el arte, la música, el cine, rescatando las tradiciones de República Dominicana, relacionarse con migrantes de otros países y estrechar lazos, apoyar la lucha contra el racismo, la xenofobia y cualquier tipo de discriminación.

Por último, cabe mencionar la existencia de otros numerosos colectivos correspondientes a diferentes nacionalidades, tales como la Asociación de Cubanos Residentes en Uruguay,⁵⁷ el Club Social y Deportivo de Residentes Paraguayos,⁵⁸ el

⁵⁷ En la página de Facebook del colectivo se establece que sus principios y objetivos fundamentales son: “defender los principios de la Revolución Cubana, conservar las tradiciones culturales de nuestro país, el intercambio cultural y respeto a las leyes del país en que residimos, establecimiento de relaciones con otras organizaciones de cubanos residentes en otros países, el reclamo del levantamiento del bloqueo a Cuba, celebración de nuestras fechas patrias y homenaje a nuestros mártires”.

⁵⁸ El Facebook del grupo se presenta de la siguiente manera: “Nuestro centro nuclea a todos los ciudadanos paraguayos residentes en el Uruguay, sin distinción de credos, ideología o clase, quienes han llegado al país en sucesivas oleadas migratorias y de exilio político y económico, habiendo encontrado en el Uruguay el refugio y amparo solidario de su pueblo. Esta página quiere compartir recuerdos y hacer con cada actividad un reconocimiento a los socios fundadores, cuando por aquel 18 de mayo de 1969 se reunieron paraguayos y amigos uruguayos según el Acta de creación, con la necesidad de reunirse para cultivar nuestra cultura, nuestro folklore y nuestro idioma, con muchos intentos y logros para esta colectividad, contando con el apoyo de nuestros amigos uruguayos amantes de lo paraguayo. Desde 1985, el centro se ha reorganizado y ha logrado una presencia unificadora y constante entre los aproximadamente 3.000 residentes paraguayos y sus familias uruguayas.

Círculo de Chilenos en Uruguay.

2.1.2. Organizaciones sociales sin personería jurídica

Hacia el año 2008 y promediando el 2014 (con un fuerte empuje en el 2012) los migrantes de retorno tuvieron una importante visibilidad pública, la cual se dirigió centralmente a aquellas personas en condiciones de vulnerabilidad social que, por lo general, acuden a la Oficina de Retorno y Bienvenida del Ministerio de Relaciones Exteriores. Dichos migrantes plantearon demandas laborales puntuales y necesidades habitacionales urgentes, para las cuales el país no estaba preparado (de Souza, 2013). Esa visibilidad se ha ido diluyendo en la medida de su inserción social o su doble emigración.

En aquel contexto, surgió el “**Grupo de Retornados a Uruguay**” (incluye el “Grupo de Retornados a Montevideo”) que se constituye, por un lado, en portavoz de los principales obstáculos a sortear para la reinserción en la sociedad uruguaya y, por otro, en interlocutor ante el Estado. Con alrededor de 800 personas integrantes en Montevideo e interior, el Grupo plantea reivindicaciones y realiza una importante tarea de difusión del tema en los medios de prensa oral y escrita. Esta organización convoca, a través de su blog,⁵⁹ a trabajar con uruguayos en el exterior. Asimismo, el Grupo se dirige a quienes planifiquen retornar, identificando por un lado problemáticas y por el otro, capacidades potenciales que puedan aportar al país. Se recogen en su blog decenas de testimonios que dan cuenta de las experiencias y necesidades de este grupo migratorio.

2.2. Organizaciones No Gubernamentales

Las organizaciones mencionadas anteriormente, APHIE, Idas y Vueltas y ACCICEV, han sido la matriz fundamental de contención a la problemática migratoria de doble sentido, emigración y retorno, a partir del año 2000. Estas asociaciones nacen desde “las bases”, en este caso, establecidas por los padres, madres, familiares y los propios migrantes. No obstante, otras organizaciones, con dimensiones, permanencia y tratamientos variables, se vincularon entre sí hasta confluir en la constitución de Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) y en redes, como veremos más adelante.

Con presencia prolongada en el país, la organización “**Entre Soles y Lunas – Imaginarios de un Mundo Migrante**” desarrolló un proyecto con apoyo iberoamericano (fundamentalmente de la Universidad de La Rioja, España, y

⁵⁹ <https://retornadosuruguay.wordpress.com/>

asociaciones españolas) a partir de una visión general de la temática. Sus actividades se centraron en el patrimonio y riqueza cultural de los migrantes, al tiempo que marcaron un fuerte énfasis en la comunicación y sensibilización en la temática migratoria.⁶⁰ Este colectivo ha suscrito convenios, organizado seminarios y eventos a nivel regional e internacional.

Un corte insoslayable en el campo de las migraciones es el de género, en particular por la feminización de los movimientos migratorios. Esta dimensión repercute, asimismo, en las temáticas de trata y tráfico de personas, sea por fines sexuales como laborales.

En este sentido, se identifican otras ONGs que, sin tener un objetivo específico de atención a migrantes, aparecen vinculadas con el tema migratorio.

Este es el caso de “**Cotidiano Mujer**”, un colectivo feminista creado en 1985, que trabaja por los derechos de las mujeres en distintos planos, sea económico, político o cultural. Desde el punto de vista de la agenda política, Cotidiano Mujer “realiza investigaciones, desarrolla campañas y organiza acciones ciudadanas a fin de dar a conocer una perspectiva feminista e incidir en un cambio cultural”.⁶¹ Entre otros temas, Cotidiano Mujer ha trabajado sobre los derechos de las trabajadoras domésticas, realizando encuentros, talleres y otras actividades. En el marco de las actividades llevadas a cabo con las trabajadoras domésticas, Cotidiano Mujer detectó e investigó casos graves de abuso laboral de los cuales fueron víctimas las trabajadoras migrantes (en particular bolivianas) que culminaron en la presentación de denuncias ante el Instituto Nacional de Derechos Humanos y la Defensoría del Pueblo, como se mencionó en el segundo capítulo de esta investigación.

Corresponde señalar que, en Uruguay, el trabajo doméstico está regulado por la Ley 18.065, que entre otras normas limita la jornada de trabajo y garantiza el seguro de desempleo. En este contexto, el **Sindicato Único de Trabajadoras Domésticas** (SUDT)⁶² se reorganizó en 2005, si bien su fundación data de 1963. Según una de sus dirigentes entrevistadas, se han integrado trabajadoras bolivianas, paraguayas y de otras nacionalidades. Se estima una integración de inmigrantes cercana al 1 por ciento de las mujeres sindicalizadas.

⁶⁰ www.entresolesylunas.org

⁶¹ <http://www.cotidianomujer.org.uy/sitio/>

⁶² <http://suduruguay.wix.com/sutd>

Emparentado con la problemática de Cotidiano Mujer y SUDT, se presenta la del **Sindicato Único de Trabajadores del Mar** (SUNTMA). Es evidente que no se trata de una organización dedicada al tema migratorio, no obstante, frente a la presencia de trabajadores migrantes, el sindicato se vio en la necesidad de ocuparse del tema. Inicialmente, los agremiados resistieron la presencia de trabajadores migrantes, que aceptaban condiciones laborales rechazadas por el gremio. El Cónsul de Perú en Montevideo, por ejemplo, expresó en una entrevista que sus connacionales desconocen la fuerza y ventaja comparativa de los gremios uruguayos (Diconca et al, 2012). Según un representante del SUNTMA entrevistado, con el tiempo, muchos de ellos formaron su familia en Uruguay, se agremiaron, más aún, algunos integran la dirección del gremio. Asimismo, directivos del SUNTMA han acompañado a trabajadores del mar desembarcados en el Puerto de Montevideo (de embarcaciones principalmente de banderas asiáticas, pero también africanas y americanas), a presentar denuncias ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social por situaciones de maltrato y abuso laboral.

El **Plenario Intersindical de Trabajadores** (PIT) y la **Convención Nacional de Trabajadores** (CNT) cuentan con una Comisión de Migraciones. Según expresó su representante en el último “Encuentro sobre Migración y Ciudadanía”, la Comisión tiene entre otros objetivos, sensibilizar al movimiento sindical sobre los derechos de los trabajadores migrantes y difundir acuerdos ratificados por Uruguay, como el Convenio 189, adoptado en la 100^a Conferencia de la OIT, en 2011.

En los últimos años, se destaca entre las organizaciones civiles el **Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública** (CAinfo). Se trata de una organización sin fines de lucro, creada en el año 2009, que “*se dedica a la promoción y defensa del derecho a la información, la libertad de expresión y la participación ciudadana. A partir de la noción de estos derechos como categorías autónomas y al mismo tiempo como presupuestos para el ejercicio y la exigibilidad de otros derechos fundamentales, el Centro trabaja en torno a la educación, promoción, monitoreo y defensa de diversos derechos humanos específicos*”.⁶³

Dentro de las líneas de trabajo del Centro se encuentra la de garantizar el acceso a la información pública y la protección de otros derechos humanos, como los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) de los inmigrantes en Uruguay.

A partir de sus investigaciones, CAinfo ha detectado la ausencia de campañas de

⁶³ <http://www.cainfo.org.uy/>

información pública (normativa, mecanismos de regularización, etc.) que permiten a los inmigrantes conocer sus derechos y, por tanto, poder exigirlos.

En este contexto, en 2011 el Centro estableció una alianza estratégica con el Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur (OPPDHM), con el fin de trabajar en el Acceso a la Información Pública (AIP) sobre las migraciones en Uruguay (Da Rosa y Navarrete, 2012).

Existen otras organizaciones afines a la temática migratoria que, o bien no han tenido una presencia constante, o bien han dejado de funcionar, pero han integrado la Red de Apoyo al Migrante o la Red Diáspora en distintos períodos o instancias, como veremos más adelante.

3. Organizaciones eclesiales y ecuménicas

Uruguay se caracteriza por un proceso de secularización, que lo distingue, en términos comparativos, de otros países latinoamericanos. Si bien la sociedad montevideana, en su mayoría, profesó la religión católica a partir de la colonización española, ya a mediados del siglo XIX comienza una marcada separación entre el Estado y la Iglesia Católica. No obstante, la espiritualidad y el trabajo de numerosas organizaciones religiosas para la inclusión social de los inmigrantes en la población local, en particular la labor de las parroquias en favor de los más desfavorecidos, mantienen una significativa presencia e influencia sociales hasta la actualidad.

3.1. Misioneros de San Carlos Borromeo, Scalabrinianos y Parroquia Nuestra Señora de la Asunción y Madre de los Emigrantes

La “Parroquia Nuestra Señora de la Asunción y Madre de los Emigrantes” (conocida como Iglesia de los Migrantes) es la única entidad religiosa dedicada específicamente a la atención de migrantes. La Misión Católica Italiana, a cargo de la Congregación de los Misioneros de San Carlos Borromeo, conocida con el nombre de Padres Scalabrinianos o Misioneros Scalabrinianos, se instaló en Uruguay a principios de la década de 1970. La Parroquia se fundó en una zona céntrica de Montevideo (barrio La Blanqueada), en diciembre de 1983. El carisma de esta Congregación se identifica con la acogida de los migrantes y la promoción integral de su dignidad y sus derechos.

El trabajo con los inmigrantes, además de la atención religiosa y contención espiritual, abarca distintos servicios, tales como asesoramiento y/o acompañamiento para la obtención de documentos (incluyendo la tramitación de documentos a uruguayos que residen en el exterior), eventuales consultas a abogados, organización de fiestas patrias de varias nacionalidades, entre otros.

Corresponde señalar que los Misioneros Scalabrinianos cuentan con un albergue de varias habitaciones, contiguo a la Parroquia, conocido como la “Casita de los Migrantes”, que aloja inmigrantes de forma transitoria, por un costo mínimo, destinado a cubrir gastos básicos de mantenimiento. La Casa tiene capacidad para albergar a unas 20 personas y brinda servicios de alojamiento, alimentación, asesoría jurídica, capacitación e inserción laboral. Esta Casa integra la Red Internacional Scalabriñi de Casas y Centros de Atención a Migrantes, presente en cinco continentes. En el momento de esta investigación la población mayoritaria alojada en la Casa era de origen peruano, principalmente trabajadoras domésticas que recurren a la Casa sólo en fines de semana.

El problema de la vivienda aqueja a inmigrantes y retornados, por lo que ha sido planteado en forma reiterada ante las autoridades gubernamentales por la sociedad civil. Actualmente se adoptaron algunas medidas paliativas para solucionar este problema.

Los Padres Scalabrinianos también brindan asistencia humanitaria a los marineros en el puerto de Montevideo, a través del “Apostolado del Mar”, más conocido internacionalmente como “Stella Maris”. El Stella Maris de Montevideo integra la Red Internacional Scalabriñi del Apostolado del Mar, también presente en cinco continentes. Esta labor social está basada en diferentes servicios, tales como acogida, apoyo religioso, disposición de medios para la comunicación con familiares, información, asistencia jurídica, y acompañamiento en la solución de problemas específicos, contactando a los actores y/o instituciones involucradas. Esta labor se ofrece de forma gratuita a los trabajadores del mar (pescadores, trabajadores de carga, marineros en general) independientemente de su religión, nacionalidad o lengua.

Esta difícil y a veces riesgosa tarea se desempeña a bordo, dado que esta organización carece de local. En este sentido, el entrevistado Scalabriniano encargado de esta labor humanitaria observa que *“en Sudamérica, sólo en Montevideo, el Apostolado del Mar no tiene una capilla dentro del puerto. Ello se debe a que el Estado uruguayo es laico. Consecuentemente, existen eventos del Apostolado del Mar, que se promueven a nivel internacional, que no se pueden realizar en Montevideo, por ejemplo, la ‘Fiesta del Mar’”*.

Estos programas y actividades promovidos por los Misioneros Scalabrinianos en Uruguay son apoyados por la Red Internacional de Migración Scalabriñi (SIMN, por sus siglas en inglés).

3.2. Comisión Católica Uruguaya de Migración (CCUM)

La Comisión Católica Uruguaya de Migración (CCUM) es un organismo de la Conferencia Episcopal del Uruguay (CEU), que depende del Departamento de Pastoral Social de la CEU. En 1960, el Episcopado uruguayo había fundado el Instituto Católico Uruguayo de Inmigraciones y Turismo (ICUI), el cual se convirtió en la CCUM en 1978.

Entre las finalidades establecidas en los estatutos de la CCUM se destacan:

- a. Contribuir a la difusión y aplicación de la doctrina católica en materia de migraciones, de acuerdo con los documentos emanados por la Santa Sede;
- b. Coordinar toda la asistencia a los migrantes en sentido integral (religioso, cultural y social);
- c. Crear estructuras y organizar servicios de recepción de los inmigrantes católicos que lleguen al país, con el fin de que logren completa integración a la sociedad.

En consonancia con su misión, la Comisión ha desarrollado diferentes actividades al servicio de los migrantes, especialmente de los emigrantes uruguayos, incluyendo trámites de residencia y legalizaciones, servicios sociales, acompañamiento religioso y visitas a las comunidades de inmigrantes y emigrantes. Como consecuencia de la ley de amnistía para indocumentados que se dictó en la República Argentina, en 1984, por ejemplo, la CCUM vio incrementado su trabajo considerablemente, apoyando el proceso de tramitación y legalización de la documentación de los uruguayos residentes en ese país.

La CCUM también ha promovido actividades de concientización y difusión sobre el fenómeno migratorio en el país a través de boletines, programas de radio, Jornadas de Pastoral Migratoria y la celebración anual del Día del Migrante. Por otra parte, a fin de lograr un mayor conocimiento sobre la realidad migratoria del país, la CCUM realizó un relevamiento de instituciones católicas y no católicas existentes en Uruguay, que pudieran prestar ayuda a los migrantes y aplicó una encuesta para indagar sobre algunos aspectos de su situación.

Aunque históricamente la CCUM no tiene una misión mayormente destacada, debido al reducido número de inmigrantes en Uruguay, en términos relativos respecto a otros países de la región, además de las respuestas concretas a las demandas de los migrantes por parte de las políticas públicas del país, esta entidad del Episcopado de Uruguay

sigue siendo el punto de referencia para la coordinación de la pastoral migratoria con las Conferencias Episcopales de los países de origen de los inmigrantes residentes en el país y de los países de destino de los emigrantes uruguayos.

3.3. Servicio Ecuménico para la Dignidad Humana (SEDHU)

La Fundación Servicio Ecuménico para la Dignidad Humana, conocida por su sigla SEDHU, reúne diferentes Iglesias y organizaciones cristianas que definen su misión en términos de “*aportar con un testimonio profético de defensa y promoción de la dignidad humana en todas sus manifestaciones, a la vivencia de un cristianismo comprometido con la realidad social, económica y política en Uruguay*”.⁶⁴ La propia institución valora el trabajo ecuménico como demostración de que los cristianos de las diferentes iglesias pueden prestar un testimonio en común.

Creada en 1984, a fines de la dictadura cívico-militar, esta organización surge con el nombre inicial de Servicio Integral de Reintegración (SER), para desarrollar distintos programas de reinserción social y atención a presos políticos liberados o uruguayos retornados del exilio.

Desde el año 2001, el SEDHU es la Agencia Implementadora en Uruguay de los programas del “Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados” (ACNUR).

Acorde con la tarea asumida desde 2001, SEDHU pasa a integrar la Comisión de Refugiados (CORE) en Uruguay, creada por la Ley de Refugiados N° 18.076, en el año 2006, junto con representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores, la Dirección Nacional de Migración, la Comisión de Derechos Humanos del Parlamento de la República y de la Universidad de la República.

En este marco, las principales actividades que realiza SEDHU refieren a:

- a. *Investigar la veracidad de las solicitudes de refugio, en aras de determinar si la persona reviste o no las condiciones de refugiado, buscando información sobre el país de origen y a partir de entrevistas individuales;*
- b. *Atender a refugiados en Uruguay, brindando apoyo para la obtención de documentación, asistencia en salud, búsqueda de trabajo y vivienda;*
- c. *Atender a migrantes en situación de vulnerabilidad, asesorando en la obtención*

⁶⁴ <http://www.acnur.org/t3/donde-trabaja/americas/uruguay/>

*de documentación, asistencia en salud, búsqueda de trabajo y vivienda.*⁶⁵

Los refugiados, en su mayoría, tienen origen colombiano, sirio o africano. Estos últimos, por lo general son jóvenes que llegan al puerto como polizones. Además de lo mencionado anteriormente se les brinda enseñanza del idioma español, a cargo del Centro de Lenguas Extranjeras (CELEX) de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad de la República, a fin de facilitar su inserción social.

3.4. CasAbierta Uruguay

Al igual que las organizaciones arriba mencionadas, CasAbierta Uruguay participa en la Red de Apoyo al Migrante y a través de ella establece una vinculación indirecta con el Estado. CasAbierta busca espacios de empoderamiento y protagonismo para mujeres víctimas de violencia de género. Esta entidad se estableció en 1994 y pertenece a la Congregación de las Hermanas Oblatas del Santísimo Redentor, con el objetivo de acompañar y promover a la mujer en situación de prostitución y víctima de trata de personas, con fines de explotación sexual (TPES). En particular, su propósito es “*propiciar la reducción de la vulnerabilidad en las víctimas potenciales para la TPES, informando y generando acciones positivas para una migración segura, así como en la comunidad local; realizar un acercamiento focalizado en la realidad de las mujeres en ejercicio de la prostitución que se encuentran con riesgo de vida; activar los mecanismos de la economía solidaria para favorecer una alternativa laboral concreta, en algunas mujeres seleccionadas por su proceso personal*”.⁶⁶

La trata de personas con fines de explotación sexual, uno de los ejes centrales de este programa, presenta las dificultades propias de la temática de la trata de personas, que incluye la captación orientada a sectores sociales vulnerables, de bajo control, que tanto en el traslado como en el lugar de explotación opera en la clandestinidad y mantiene a las víctimas en aislamiento familiar y social, privadas de libertad. Esta circunstancia constituye un claro obstáculo para el avance en la identificación y asistencia a estas personas. La representante de CasAbierta en la Red de apoyo al Migrante afirma que, si bien no hay cifras, existe en Uruguay un incremento de la trata laboral, en particular en las áreas de la pesca, trabajo doméstico y de ladrilleros, señalando la necesidad de mayor investigación y de organizaciones que trabajen en el tema.⁶⁷

⁶⁵ (ibidem).

⁶⁶ <http://www.asolidaridad.org/index.php/proyectos/en-jecucion/uruguay>

⁶⁷ <https://icm.org.uy/puentes-de-solidaridad/>

3.5. Comisión sobre Inmigrantes – Cristianos en Red⁶⁸

Se trata de un grupo creado en 2018 a partir del esfuerzo conjunto de Cristianos en Red, Parroquia Universitaria, Observatorio del Sur y las Magdalenas. Constituye un espacio donde reflexión y análisis de cómo responder a la problemática de la inmigración, con el objetivo de generar respuestas como laicos comprometidos con la sociedad. Su trabajo específico se orienta a la acogida, acompañamiento, seguimiento, derivación y el intercambio desde la mirada cristiana, a partir de una propuesta de “padrinazgo” que implica que cada persona laica o cristiana pueda tener un inmigrante que pueda acompañar, en un sentido de acogida y escucha. Una actividad central de la nueva comisión fue la convocatoria al Taller Interactivo “Inmigrantes en Uruguay hoy: de la vulnerabilidad a la oportunidad”, que tuvo como objetivo obtener un panorama general sobre la situación de la inmigración en Uruguay reuniendo a quienes trabajan con inmigrantes, ya sea de la sociedad civil como del Estado. La propuesta fue contribuir a fortalecer dichas acciones difundiéndolas y estableciendo lazos entre ellas.

3.6. Puentes de Solidaridad

A partir del año 2019, Uruguay integra el Proyecto Puentes de Solidaridad, promovido por la Sección de Migrantes y Refugiados del Dicasterio para el Desarrollo Humano Integral de la Santa Sede. En el programa Puentes de Solidaridad participan las Conferencias Episcopales de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Paraguay, Uruguay y Venezuela, para dar respuesta a la emergencia de la migración venezolana. Las acciones del programa Puentes de Solidaridad se rigen por las premisas: acoger, proteger, promover e integrar a migrantes y refugiados.⁶⁹

4. Centros de investigación y/o asesoramiento

En este apartado se describen las actividades relacionadas con la temática migratoria, llevadas adelante por diversas instituciones de investigación. Con la excepción de la Fundación Polo Mercosur, la mayoría de los centros que realizan actividades de investigación vinculadas a la migración pertenecen a la universidad pública, que concentra la gran mayoría de los estudiantes, docentes y graduados universitarios del país: la Universidad de la República.

⁶⁸ Información recogida gracias a comunicación personal (25/10/2019) con la Prof. Silvia Rivero (FCS-UDELAR), quien en 2018 dirigió proyecto de investigación en convenio con la Intendencia de Montevideo, denominado “Configuración del campo de las políticas sociales en inmigración: lo existente versus lo necesario en el departamento de Montevideo”.

⁶⁹ <https://icm.org.uy/puentes-de-solidaridad/>

4.1. Programa de Población, Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República

Fundado en 1991, el Programa de Población de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República es el único centro de investigación que tiene como objetivo el estudio de la dinámica demográfica en Uruguay y de cada uno de sus componentes: fecundidad, mortalidad y migración (interna e internacional). Este programa está integrado por más de una decena de docentes e investigadores con diversas formaciones de base (Historia, Sociología, Economía, Antropología, Ciencias Políticas), pero con un tronco común constituido por la formación de posgrado en Demografía.

Los docentes del Programa participan de la enseñanza de la demografía en las carreras de grado de la Facultad de Ciencias Sociales (Trabajo Social, Sociología, Ciencias Políticas y Desarrollo), así como en el dictado del Diploma de Posgrado en Análisis de Información Sociodemográfica. Desde 2010 el Programa es la unidad académica encargada de impartir la primera edición de la Maestría en Demografía y Estudios de Población, primera y única Maestría de estas características en Uruguay.

El Programa cuenta, en particular, con una acumulación significativa de información recabada en la investigación sobre las diversas facetas de la migración internacional. Las principales líneas de investigación que se han desarrollado refieren a las tendencias de la migración internacional, incluyendo a la emigración, la inmigración y el retorno de uruguayos. Como fue mencionado anteriormente, este trabajo, y en particular el capítulo uno referido a la dinámica migratoria, se ha nutrido significativamente de las investigaciones realizadas en el marco de este Programa de Población.

En 2014 se formalizó la trayectoria de cooperación de los investigadores del Programa de Población en temas de migración con otros equipos universitarios, mediante la creación del Grupo de Estudios de Migración e Integración (GEDEMI). El GEDEMI cuenta con el apoyo financiero del programa Grupos I+D de la Comisión Sectorial de Investigación Científica de la Universidad de la República, constituyéndose en un espacio de trabajo interdisciplinario, integrado por sociólogos, economistas, antropólogos, juristas y demógrafos, para llevar adelante líneas de investigación referidas a la integración socio-económica de las poblaciones retornada e inmigrada, las actitudes ante el retorno y la inmigración, el marco normativo de la migración en el Uruguay y la migración calificada.

4.2. Centro de Estudios Interdisciplinarios sobre Inmigración (CEINMI), Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación – Universidad de la República

El CEINMI fue creado en 1993 y está integrado por docentes de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad de la República provenientes de las distintas disciplinas que en ella se cultivan (Historia, Antropología, Lingüística, Letras).

Las investigaciones realizadas principalmente desde la Historia y la Lingüística, focalizan la inmigración de fines del siglo XIX hasta mediados del siglo XX y, por lo tanto, con una aproximación mayor a la inmigración italiana, española y, en particular, la gallega.

4.3. Núcleo de Estudios Migratorios y Movimientos de Población (NEMMPO), Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación – Universidad de la República

Creado en 2012, el NEMMPO está integrado por antropólogos docentes de la licenciatura de ciencias antropológicas, egresados y estudiantes de grado y posgrado en la materia en cuestión. Las líneas de investigación sobre movimientos de población desde y hacia el Uruguay que se propone desarrollar el NEMMPO buscan comprender las experiencias de los sujetos que se desplazan entre fronteras nacionales y dentro del territorio, vinculándolas al contexto económico, político y social en que se producen. La experiencia de desplazamiento incluye migraciones laborales, profesionales y familiares, desplazamientos forzados y refugio.

Las líneas de investigación que actualmente desarrolla el NEMMPO, según el registro de grupos de investigación de la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC), son: políticas de refugio y reasentamiento en el Uruguay, infancias migrantes, espacios de frontera, prácticas y circulación de sentidos, movilidad humana, vivienda y políticas públicas, educación e interculturalidad, género y migraciones, procesos de identificación y territorialidades urbanas afrodescendientes en Montevideo.

En el marco de un Espacio de Formación Integral (EFI),⁷⁰ NEMMPO desarrolla temáticas de discriminación, racismo, xenofobia y desigualdades persistentes en articulación con otros espacios académicos, con las organizaciones civiles ya

⁷⁰ La Universidad de la República ha impulsado la creación de Espacios de Formación Integral (EFI). Se trata de conjugar la enseñanza con la investigación y la extensión que implica actividades en el medio social. De esta manera, los estudiantes, con la coordinación docente, aprenden investigando en diálogo con la comunidad.

mencionadas Idas y Vueltas, SEDHU, asociaciones de migrantes y organizaciones de ámbitos estatales, con el objetivo de mejorar la integración de inmigrantes en el país y el desarrollo de políticas públicas específicas.

4.4. Grupo Movilidad Humana, Trabajo, Salud y Derechos Humanos. Facultad de Psicología – Universidad de la República

Este grupo, con registro en la CSIC, está radicado en el Centro de Experimentación e Innovación Social (CEIS) de la Facultad de Psicología. El grupo concibe la movilidad humana en un sentido amplio, como desplazamientos significativos que convueven la vida cotidiana de las personas: migraciones transnacionales, internas (intra e interdepartamentales), desplazamientos en la ciudad y sus entornos.

Constituido en el año 2015, el grupo tiene un carácter interdisciplinario, se compone de docentes provenientes de la Psicología Social, el Derecho y las Relaciones Laborales, la Antropología Cultural y la Historia Social.

Con abordajes teórico-metodológicos cualitativo y cuantitativo, el grupo entiende la producción de conocimiento desde un paradigma dialógico, donde academia y actores sociales interactúan y colaboran. En ese sentido, el grupo incorpora una perspectiva integral que articula procesos de investigación, de extensión y enseñanza de grado y posgrado.

Las principales líneas de investigación del grupo refieren a trabajo doméstico y migraciones, precariedad laboral, salud e interculturalidad, condiciones de trabajo y salud, migraciones transnacionales, relaciones interétnicas y convivencias urbanas, y refugio y migraciones forzadas.

4.5. Grupo docente de Facultad de Derecho – Universidad de la República

En el marco de la carrera de Abogacía de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República se brinda un servicio de apoyo y asesoramiento en tres modalidades diferentes:

1. Consultorio Jurídico: se trata de una asignatura anual de cursado obligatorio para estudiantes del último año de la carrera de Abogacía en la cual se atienden consultas de personas de bajos ingresos. La coordinación del equipo tiene un día de atención reservado para cuestiones referidas a migrantes, a partir de un convenio con la ONG Idas y Vueltas, que acompaña a la consulta a aquellas personas con algún problema jurídico. Se los asesora e incluso se los patrocina en juicio, en caso de ser necesario, con la participación de un abogado docente

y de estudiantes del curso.

2. Clínica de Litigio Estratégico: se trata de una materia opcional en la que se llevan casos ante los tribunales. En tal circunstancia, no se trabaja a demanda, sino que los casos en que se litiga son elegidos por el grupo atendiendo a cuestiones de interés social y siempre referidos a derechos humanos. Se han presentado varios casos vinculados a problemas a los que se enfrentan poblaciones migrantes de la más diversa índole, desde documentales hasta acciones de amparo para el acceso a una vivienda digna, denuncias penales por usurpación, acceso a la salud, entre otros.
3. Laboratorio de Casos Complejos en Derechos Humanos: se trata de un equipo técnico que desempeña un rol de apoyo al Consultorio y a la Clínica en el relevamiento de información y antecedentes que refieran a los casos que se intentan llevar a juicio.

Las acciones se realizan bajo el mismo coordinador, variando la composición del equipo de docentes y de los estudiantes según las modalidades. En los tres lugares se han destinado espacios especiales a causas vinculadas a migrantes, y se litiga en la salvaguarda de sus derechos fundamentales.

4.6. Grupo docente de Facultad de Información y Comunicación (FIC) – Universidad de la República

La Facultad de Información y Comunicación cuenta con un grupo docente dedicado a temas de migración, en vínculo con otros equipos universitarios. Por un lado, existe un grupo de investigación financiado por CSIC denominado “Migración dominicana en Uruguay”, que se propone, abordar cómo fomentar, potenciar y facilitar la integración del colectivo de inmigrantes de República Dominicana en Uruguay, a través de la música y el baile, en tanto vehículos de comunicación intercultural. Se trata de explorar junto a los propios migrantes sus prácticas de baile, considerando una dialógica sociocultural entre el país de origen y el receptor de la migración. En el entendido de que ciertas prácticas de comunicación son facilitadoras del intercambio cultural, y de que este último puede actuar como factor de integración, se propone ahondar en el conocimiento de la cultura del baile como expresión de un “modo de ser” e identidad colectiva de los inmigrantes dominicanos. Es de particular interés explorar cualitativamente la diversidad de significados y representaciones socioculturales de complejos de música y baile de tradición popular dominicana, especialmente, la bachata y el merengue. Se indaga asimismo sobre las maneras en que se construyen, reconfiguran, potencian o inhiben las prácticas de baile en el país receptor, y sobre el

potencial de estos entornos para incidir positivamente en la integración del colectivo dominicano.

Por otro lado, un proyecto de investigación en curso que se desarrolla en el marco de una línea de proyectos universitarios orientados a la comprensión pública de temas de interés social es el “Observatorio de Medios sobre la movilidad humana en el Uruguay”. Este proyecto involucra diversas disciplinas (comunicación social, antropología, ciencias sociales, psicología y archivología) y propone la creación de un observatorio de medios para analizar y discutir los contenidos difundidos en medios de comunicación uruguayos en temas tales como la migración y refugio en Uruguay. El proyecto se propone construir un banco de información que pueda ser consultado por un amplio abanico de actores sociales, decisores de políticas públicas e investigadores.

4.7. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO - Uruguay)

FLACSO-Uruguay cuenta con un Nodo de Estudios Migratorios y Movilidad Humana, que se propone generar un espacio de construcción de conocimiento sobre la realidad migratoria nacional y regional, desde una perspectiva de respeto y garantía de los derechos humanos. El objetivo principal del nodo es desarrollar un ámbito de investigación que permita entender los movimientos migratorios contemporáneos, las diásporas, y las nuevas convivencias pluriculturales e identitarias.

El equipo del nodo está conformado por investigadoras provenientes de distintas disciplinas: Historia, Sociología, Derecho, Estudios Culturales y Antropología. La diversidad en sus trayectorias, nacionalidades y experiencias le confiere una visión plural y diversa.

En el nodo se plantean varias líneas de investigación y de docencia entre las que se destacan: migración y derechos humanos (causas y efectos de la vulneración de derechos, legislación y protección institucional, situaciones de privación de libertad); procesos migratorios con análisis de identidades: género, generacionales, clase y pertenencia étnico-racial; redes, cadenas y trayectorias migrantes (cadenas globales de cuidado, niñez migrante); políticas migratorias y políticas públicas para migrantes; migración y mercados de trabajo; refugio.

En síntesis, se trata de un ámbito académico de debate, formación e intercambio sobre las migraciones en Uruguay.

4.8. Fundación Polo Mercosur

La Fundación Polo Mercosur es una institución sin fines de lucro que promueve la integración académica y cultural entre Europa y el Mercosur. Desde la perspectiva de que el migrante es portador de conocimientos, técnicas y una gran diversidad cultural, la Fundación ha desarrollado diversos encuentros, seminarios y proyectos sobre migraciones. Entre estos destacan “Migraciones internacionales del personal calificado”. Asimismo, la Fundación formó parte del proyecto CIDESAL (Creación de Incubadoras de Diásporas de Saberes de América Latina), del que formaron parte el programa “Colombia nos Une” del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, Centro de Redes de Argentina, el Programa de Población de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República de Uruguay y el Centro Nacional de Investigación Científica (CNRS) de Francia. El CIDESAL contó con financiamiento de la Unión Europea y la coordinación estuvo a cargo del Institut de Recherches pour le Développement (IRD) de Montpellier.⁷¹ En este marco, se creó un observatorio de la migración calificada “Migración Internacional de Profesionales del Conocimiento de América Latina” (MICAL), que apunta a la identificación y vinculación de profesionales con las necesidades de desarrollo del Uruguay.⁷²

5. Redes sociales

Con la creciente llegada al país de inmigrantes recientes de distintos orígenes, las asociaciones expanden y reorientan el apoyo a estos nuevos destinatarios, dando muestras de su plasticidad, dinamismo y coherencia en el compromiso con los derechos humanos y en particular con el derecho humano a la migración.

Las redes sociales que vinculan y nuclean a las organizaciones no gubernamentales de Uruguay, principalmente de Montevideo, han buscado constituir redes de contención imprescindibles, que procesan la fractura sociocultural y la diversificación “identitaria” por la que transita no solamente el migrante, sino también, la familia que permanece en su tierra de origen.

El primer antecedente de estas redes, la “Red Diáspora”, también surge en contexto de emigración. Creada entre los años 2004 y 2005, la integraron varias organizaciones civiles y programas institucionales o académicos ya mencionados (“Idas y Vueltas”, “APHIE”, “ACCICEV”, “Entre Soles y Lunas”) y otras tales como “Puente al Sur”,

⁷¹ <http://polomercosur.org/presentacion-proyecto-migraciones/>

⁷² <http://observatoriodiasporas.org/>

“Programa de “Caritas”, “Network”, cada una con su propio perfil.

A medida que la dinámica migratoria fue tomando sentidos diversos, la Red acompaña estos movimientos: se expande a otras organizaciones y adapta los objetivos a la nueva conformación. La Red Diáspora se fortalece como institución y presenta contenidos más amplios. Ello, a su vez, produce la incorporación de nuevas organizaciones y se comienzan a establecer contactos con organismos gubernamentales y municipales.

En su formación, participaron la Fundación Polo Mercosur, un incipiente Grupo de Retornados, Hijos y Nietos de Españoles, Casa de Residentes Paraguayos, Círculo de Chilenos, Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el MERCOSUR, PIT-CNT Puente al Sur, Casa Bertold Brecht, Red Network, Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Universidad de la República (UDELAR) y, en calidad de observador, un delegado del Departamento 20 del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Entre los años 2008 y 2009 comenzó a gestarse, a impulso de las organizaciones con mayor experiencia en el tema migratorio, y fundadoras de “Red Diáspora”, una nueva conformación de la red que modifica su nombre inicial para denominarse “Red de Apoyo al Migrante”.⁷³

La Red comparte una definición básica que orientará sus actividades: “*Migración como un derecho humano, en el que cada persona tiene la libertad de circulación dentro de las normas legales y de protección a las cuales tiene derecho*” (Red de Apoyo al Migrante, 2009).

Los principales objetivos planteados por la Red de Apoyo al Migrante consisten en “*defender el derecho a migrar, la igualdad de trato y oportunidades para migrantes, eliminando discriminación y xenofobia, así como velar por el cumplimiento de las normativas vigentes nacionales, regionales (Mercosur) e internacionales (tratados y convenios de la ONU, OIT, etc.), procurando llegar a “cero indocumentados en el Mercosur”*” (*ibidem*).

Con el correr del tiempo, se fueron sumando a la Red nuevas organizaciones, investigadores y representaciones, como Latitud 34, CasAbierta Uruguay, Parroquia de los Migrantes, Misioneros Scalabrinianos, Grupo de Retornados a Montevideo,

⁷³ Según el “Documento Sintético” de la Red, en febrero del año 2009, las organizaciones Idas y Vueltas y Entre Soles y Lunas, se comprometen a convocar a las demás organizaciones y actores del tema migratorio para la formación de esta Red.

SEDHU, Departamento de Desarrollo Social de la Intendencia Municipal de Montevideo, Coordinadora del Voto en el Exterior y un representante de los Consejos Consultivos (uruguayos en el exterior). Luego, se agregan activamente nuevas asociaciones de inmigrantes, tales como la asociación de dominicanos Juana Saltitopa, Manos Veneguayas, la Asociación de Cubanos Residentes en el Uruguay, entre otras. La Red funciona en reuniones semanales o quincenales, según problemáticas o coordinaciones en agenda, con variable asistencia de las organizaciones.

Su presencia se fortaleció considerablemente en los últimos cuatro años, alcanzando logros de consideración. Entre ellos se destacan: a) el impulso y la participación en la promulgación de la normativa migratoria para el Uruguay, b) los avances administrativos para la tramitación de documentación y residencias, incluyendo el acortamiento de plazos y simplificación de itinerarios. A título de ejemplo, se menciona el otorgamiento de la cédula de identidad provisoria, propuesta de larga data reivindicada por la Red, que finalmente encontró apoyo del Estado y se concretó en mayo del 2012. Este logro es de particular importancia, por sus implicancias, fundamentalmente en el acceso al mercado laboral.

La dinámica generada por la Red de Apoyo al Migrante se ha reforzado a través de la organización de eventos de amplia convocatoria, denominados “Encuentros de Migración y Ciudadanía”. Estas instancias promueven la participación y por tanto la vinculación con organismos gubernamentales involucrados en la temática migratoria, tales como el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Vivienda, el Ministerio de Educación y Cultura, el Ministerio de Desarrollo Social, otros órganos estatales, como por ejemplo, el Banco de Previsión Social (BPS), el Consejo de Educación Técnica Profesional (CETP) (ex Universidad del Trabajo (UTU), la Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales (IMPO), la Institución de Derechos Humanos, entre otros, e incluso parlamentarios.

Los apoyos también son diversos. Entre los ellos destacan: el Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, la Coalición Latinoamericana y Caribeña de Ciudades contra el Racismo, la Discriminación y Xenofobia, Merco ciudades, entre otros.

Los “Encuentros de Migración y Ciudadanía” se desarrollan en las dependencias edilicias del Ministerio de Relaciones Exteriores. Los cuatro encuentros organizados hasta el momento se han centrado en diversos ejes: “Comprensión de las migraciones e incidencia en la construcción de políticas”, “Por el derecho al trabajo sin fronteras”, “Consolidación de los derechos de las personas migrantes”, “Derechos de los trabajadores migrantes y sus familias”.

Estas instancias quedan registradas en relatorías, documentos que constituyen un instrumento útil para el monitoreo de los avances en la temática.

Por otra parte, la Red de Apoyo al Migrante organiza de forma anual (habitualmente en el mes de octubre) la “Fiesta de las Migraciones”, que reúne colectividades de inmigrantes de diversas nacionalidades, de larga data y recientes. Corresponde destacar que esta actividad ha tenido un crecimiento sostenido. Por una parte, se registra una ampliación en la participación de los migrantes y sus propuestas y, además, se ha extendido en el tiempo (la duración inicial de un día ha pasado a ocupar dos). Asimismo, ha logrado una importante participación de la ciudadanía en general.

6. La nueva institucionalidad

En el recorrido realizado por el entramado de la sociedad civil, se constata la relevancia que han tenido las organizaciones civiles, principalmente en la última década, en el trabajo de base, en su interrelación en red y también en su vinculación con los organismos gubernamentales. Su incidencia ha dado contenido e impulso a las políticas migratorias del país. Más aún, el entramado de la sociedad civil ha participado y participa activamente en el diseño de las mismas.

La Ley de Migración (Nº18.250) de enero de 2008 fue un hito en materia de política migratoria en Uruguay, además de representar la culminación de un proceso de reivindicaciones llevado adelante por las organizaciones de la sociedad civil, desde sus distintas aproximaciones.

Anclado en los programas de vinculación anteriores, nace en el año 2005, el llamado Departamento 20 (La Patria Peregrina) como un espacio dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores, más precisamente en la Dirección General de Asuntos Consulares y Vinculación. Luego, hacia el 2008, también se crea una Oficina de Retorno y Bienvenida en el mismo Ministerio.

Corresponde observar que esta dinámica se fue perfilando a instancias de las reuniones de Consejos Consultivos y su vinculación con dicho Departamento 20, que se desarrollaron en Montevideo, siendo el último (VIII Encuentro de Consejos Consultivos) en 2019.

Las dinámicas referidas muestran cómo, tanto desde el país como desde el exterior, se fue incidiendo hasta concretar la nueva normativa que finalmente se formaliza en una nueva institucionalidad.

La Ley de Migración crea la Junta Nacional de Migración (JNM), como órgano de asesoramiento y coordinación en políticas migratorias, integrado por organismos

gubernamentales del Poder Ejecutivo (Ministerio del Interior a través de la Dirección Nacional de Migración, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social), con una presidencia rotativa que, en posteriores ajustes legales, pasa a convertirse en responsabilidad del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Cabe destacar que en esta Ley se consagra la importante participación que han tenido y tienen las organizaciones de la sociedad civil. Se crea el **Consejo Consultivo Asesor de Migración (CCAM)**, “*integrado por las organizaciones sociales y gremiales relacionadas con la temática migratoria*”. La competencia de este Consejo queda establecida en el Art. 26 de la Ley 18.250: “*asesorar a la Junta Nacional de Migración en los temas relativos a la inmigración y emigración de personas, en el diseño de políticas migratorias y en el seguimiento del cumplimiento de la normativa vigente en la materia*”.

Si bien la puesta en funcionamiento de estas instituciones fue demorada en el tiempo, en los últimos años logró una frecuencia de reuniones que ha permitido realizar avances importantes en relación con las demandas de la sociedad civil, referidas por sus organizaciones a través de la Red de Apoyo al Migrante y el Consejo Consultivo Asesor de Migración.

Ambas organizaciones se nutren entre sí. El CCAM se rige por un Reglamento interno,⁷⁴ en el que también participaron las organizaciones integrantes de la Red.

Actualmente, el Consejo Consultivo Asesor funciona a través de su Plenario y una Mesa Coordinadora. El Plenario, en su integración, es semejante a la Red, con la diferencia de que esta última puede estar integrada por otros actores que no sean organizaciones (académicos, investigadores, migrantes, etc.).

La Mesa Coordinadora es electa por el Plenario, funciona en forma mensual, con una rotación cada dos años y se integra con tres representantes de las organizaciones de la sociedad civil y tres suplentes. En el período 2014-2016 integraron la mesa coordinadora ACCICEV, SEDHU, Grupo Retornados, APHIE, Club Social y Deportivo de Residentes Paraguayos e Idas y Vueltas. En el período 2016-2018 los titulares de la mesa coordinadora fueron SEDHU, Coordinadora del Voto en el Exterior y CasAbierta, y los suplentes Idas y Vueltas, Misioneros Scalabrinianos, y APHIE. Actualmente (2018-2020), la mesa se encuentra integrada en carácter de titulares por la Asociación de Dominicanos Juana Saltitopa, SEDHU e Idas y Vueltas, y en carácter de suplentes por Coordinadora Cívica por el voto en el exterior, Manos

⁷⁴ <http://www.jnm.gub.uy/images/documentos/docu4.pdf> (acceso: 18/10/2019)

Veneguayas y PIT-CNT.

El Consejo Consultivo Asesor de Migración es convocado por la Junta Nacional de Migración (JNM) y, viceversa, el CCAM puede solicitar reunión con la Junta. La JNM también solicita la presencia para reuniones puntuales de otros organismos, tales como el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Vivienda, entre otros. Esta articulación interministerial, como se describe en el capítulo dedicado a las políticas y al marco institucional, devino en integración. Es así que en la actualidad, la Presidencia de la República y el MIDES también forman parte de la JNM.

La Red de Apoyo al Migrante, en su expresión más abierta en tanto sociedad civil, convoca, conjuntamente con el Consejo Consultivo Asesor de Migración, a los eventos que bajo el nombre de “Encuentros sobre Migración y Ciudadanía” se realizan con una frecuencia anual desde al año 2011. Estos encuentros, propicios para el intercambio, eventualmente constituyen un espacio de interpelación a los organismos del Estado en materia de avances en las políticas migratorias y son los que han permitido observar la respuesta efectiva a las demandas de la sociedad civil en los temas de migraciones, recogiendo insumos a través de sus relatorías.

Más aún, la marcada presencia de las organizaciones sociales en la definición de los planes, programas y políticas gubernamentales, se ha reflejado en el Informe País ante el Comité Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares.

El trabajo ha sido reconocido y destacado en la devolución de dicho Informe realizado por el Comité. En las Observaciones Finales, se recomienda continuar la “*colaboración con las organizaciones de la sociedad civil que trabajan directamente para la divulgación de la Convención y en la atención de trabajadores migratorios, para mejorar la coordinación y complementariedad de servicios y esfuerzos*”. Y por otra parte, “*El Comité nota el rol del Consejo Consultivo Asesor de Migraciones (CCAM), compuesto por organizaciones de la sociedad civil y representantes de sindicatos trabajando en el tema de migración. El Comité nota también la decisión reciente de establecer reuniones mensuales, ya que la celebración de consultas permanentes y regulares entre la Junta Nacional de Migración y el CCAM no estaba institucionalizada*” (Naciones Unidas, 2014).

Reforzando esta nueva institucionalidad, el Comité señala, finalmente, su preocupación por “*que la importante contribución de apoyo directo y asesoría de organizaciones de la sociedad civil no cuente con sostén económico*” y “*alienta al Estado parte a institucionalizar las reuniones periódicas con el CCAM y a facilitar la participación*

conjunta en el diseño e implementación de actividades en favor de los trabajadores migratorios y sus familiares”. Considerando, además, “*la importante contribución de las organizaciones de la sociedad civil a la atención y al apoyo brindado a los trabajadores migratorios, en particular, aquellos en situación irregular, el Comité también alienta al Estado parte a que mantenga e intensifique su cooperación con dichas organizaciones*” (Naciones Unidas, 2014).

En síntesis, Uruguay da cuenta de una importante y fluida relación de las organizaciones de la sociedad civil entre sí y con organismos del Estado en el tema migratorio. Las organizaciones de distinta índole mantienen contacto directo con los migrantes de diversos orígenes y a partir de esa experiencia recogen las principales problemáticas.

De esta forma se destaca el papel que juega la sociedad civil organizada en el espacio de bienvenida, de atención en los primeros momentos de la llegada del migrante que brinda asesoramiento legal, orientación en los servicios y acompañamiento en la gestión administrativa facilitando la inserción de los migrantes a la sociedad. Más aún, como fue mencionado, en algunos casos logra brindar contención psicológica u ofrecer vivienda de manera temporal que no siempre pueden ofrecer los organismos del Estado.

Por otra parte, el contacto directo con los migrantes y la propia estructura de las organizaciones sociales permiten detectar los cambios en las problemáticas que conllevan las nuevas migraciones, reaccionar y dar rápida respuesta. Los organismos del Estado, también sensibles a los cambios, son más lentos en su procesamiento y adaptación.

Las organizaciones, articuladas, conforman la Red de Apoyo al Migrante. En ese ámbito, en reuniones de frecuencia semanal o quincenal, las organizaciones intercambian, definen y coordinan acciones conjuntas. Anualmente, se organizan los “Encuentros sobre Migración y Ciudadanía” de amplia convocatoria y la Fiesta de las Migraciones. La Red ha llevado adelante propuestas de políticas para promover el derecho de los migrantes y retornados, así como el monitoreo de las políticas públicas y programas sobre migración. Algunos representantes de sus organizaciones integran, de acuerdo con la Ley de Migración (Nº 18250), el Consejo Consultivo Asesor de la Junta Nacional de Migración, que mantienen reuniones efectivas, con periodicidad establecida. Queda así institucionalizada la vinculación de la sociedad civil con el Estado.

CUARTA PARTE

PROPUESTAS DE ESPACIOS E INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA DEFINICIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE MIGRACIONES

Martín Koolhaas
Adela Pellegrino

La presencia de la migración internacional en la historia de la población uruguaya ha sido significativa, como se describió en el primer capítulo de esta investigación. Una característica de la dinámica migratoria de Uruguay son los cambios observados en el volumen y composición de los flujos inmigratorios y emigratorios de acuerdo con el origen y el destino de las corrientes migratorias. La inmigración extranjera, la migración interna de la población nativa, así como la emigración internacional, han tenido diferentes intensidades y características de acuerdo con los diferentes períodos históricos.

Las últimas décadas del siglo pasado mostraron un crecimiento acelerado de la movilidad que fue acompañado por una diversificación de los flujos migratorios. La crisis financiera que ha sufrido el país, con sus consecuencias negativas sobre el crecimiento económico y el empleo, generó cambios en los movimientos migratorios: detención, reversibilidad o reorientación y transformaciones en el perfil según sus características demográficas y socioeconómicas.

Las propuestas que se pueden formular deben tener en cuenta las diversas facetas de la dinámica migratoria, por lo que la sociedad uruguaya debe estar preparada para enfrentar situaciones de diferente índole. La diversificación de las corrientes migratorias que actúan en Uruguay supone el diseño de propuestas de políticas específicas. Se trata de crear y mantener espacios de discusión ciudadana donde sea posible proponer políticas que tengan la profundidad y flexibilidad que exige una situación heterogénea.

Las propuestas de discusión sobre las políticas pueden asumir diversas modalidades:

1. Las políticas que atienden los derechos de los ciudadanos que residen fuera del país: Se trata de tener en cuenta el principio básico de no limitar el derecho de la movilidad de las personas, al tiempo que las personas también tienen el derecho de permanecer en el país.
2. Las políticas de vinculación que estimulen la relación entre los uruguayos

residentes en el territorio nacional y los que residen en otros países: Se trata de mantener los vínculos sociales, afectivos, culturales, económicos entre la población emigrada y la residente en Uruguay. En este sentido, un tema pendiente que ha sido demandado por los emigrantes es el derecho de votar en el exterior.

3. Las políticas de retorno de los emigrantes: Se trata de implementar medidas que colaboren con la reintegración de los migrantes al país.
4. Las políticas de inmigración que son las orientadas a asegurar el cumplimiento de los derechos de las personas no nacidas en Uruguay que residen en el país.

A continuación, planteamos diversas recomendaciones referidas a la mejora de los sistemas de información, a acciones de sensibilización al conjunto de la sociedad sobre el impacto positivo de las migraciones, a la participación ciudadana en el diseño, implementación y monitoreo de las políticas migratorias y, finalmente, al fortalecimiento interinstitucional de las diversas entidades involucradas en la temática migratoria.

1. Propuestas de fortalecimiento de información objetiva, oportuna, confiable y pertinente sobre el fenómeno migratorio

El desarrollo de un sistema integrado de información sobre los movimientos de la población es una vieja demanda de los investigadores académicos y de los tomadores de decisiones en Uruguay. Contar con este sistema de información permitiría profundizar en el análisis de las características de la migración y sus efectos sobre la sociedad uruguaya, así como elaborar estimaciones anuales de población en los períodos intercensales, ya que si se contara con información fiable del saldo migratorio se dispondría de información sobre todos los componentes del cambio demográfico⁷⁵.

Sí bien se han producido avances significativos, la situación de las estadísticas migratorias en Uruguay es aún deficitaria. Como suele ocurrir en la región latinoamericana, se verifica un escaso progreso en el uso de los registros administrativos con fines estadísticos. Las fuentes principales de información para los estudios realizados recientemente sobre el volumen y las características de los inmigrantes extranjeros y los retornados han sido los censos de población y las encuestas de hogares.

La entrega de los resultados del censo de población 2011, en agosto de 2012, que incluyó la publicación en línea de los micro-datos censales, ha permitido la realización de diversas investigaciones sobre el volumen y el perfil de los inmigrantes

⁷⁵ La información sobre los otros dos componentes, los nacimientos y las defunciones, se extrae de las estadísticas vitales producidas por el Ministerio de Salud Pública (MSP).

y retornados (Koolhaas y Nathan, 2013), así como su integración social y económica (Bengochea, 2014; Prieto y Koolhaas, 2013). Cabe destacar que el Instituto Nacional de Estadística (INE) ha colaborado con el proyecto IPUMS Internacional, de la Universidad de Minnesota, y desde 2014 se encuentran disponibles en el sitio web de IPUMS International muestras de las bases de datos de los censos uruguayos levantados desde 1963 a 2011.

La fortaleza principal que tiene el sistema estadístico nacional en términos de información estadística sobre migración internacional es la Encuesta Continua de Hogares (ECH) que realiza el Instituto Nacional de Estadística (INE) todas las semanas del año. De esta fuente pueden elaborarse estimaciones anuales sobre la cantidad acumulada (stock) de inmigrantes nativos (retornados) y no nativos (extranjeros) residentes en Uruguay y, en particular, del stock de inmigrantes recientes, que han fijado residencia en el país en los últimos cinco años. La información que arroja la ECH permite monitorear anualmente la evolución de la cantidad de inmigrantes extranjeros y retornados que llegan al país y realizar una caracterización demográfica y socioeconómica básica de los migrantes, incluyendo el análisis de las diferencias según los principales países de procedencia. Como se ha dicho antes, al cubrir únicamente hogares particulares y excluir a los colectivos, la ECH muy posiblemente está subestimando el número de inmigrantes recientes, sobre todo de aquellas nacionalidades correspondientes a países latinoamericanos y caribeños con elevada propensión a residir en pensiones. La realización anual de las ECH, si bien es necesaria, no es suficiente como para compensar la falta de censos de población durante los períodos intercensales, que en Uruguay suelen ser inusualmente largos.⁷⁶

Un sistema nacional integrado de estadísticas migratorias debe incorporar necesariamente información sobre los flujos de inmigrantes que provenga de los registros administrativos. Es necesario mejorar las estadísticas migratorias en Uruguay, siguiendo el camino trazado por varios países desarrollados que se valen de los registros administrativos para compensar las limitaciones inherentes a los censos y encuestas de hogares. En particular, es imprescindible consolidar y fortalecer el uso con fines estadísticos de los registros de entradas y salidas al país y los permisos de residencia a extranjeros, a cargo de la Dirección Nacional de Migración (Ministerio

76 Durante el siglo XX y siglo XXI se realizaron censos en los años 1908, 1963, 1975, 1985, 1996 y 2011. En 2004 se realizó también el denominado Censo 2004-Fase I, que sólo relevó el sexo y la edad de las personas y por lo tanto se trata únicamente de un recuento poblacional.

del Interior) y el Ministerio de Relaciones Exteriores.⁷⁷

La importancia que adquiere el tema de la migración internacional en Uruguay requiere asimismo la realización de encuestas específicas o módulos para incorporar de manera ocasional a los instrumentos usuales de recolección estadística que ya están consolidados. Esto permitiría dar respuesta a muchos de los interrogantes presentes en la agenda de la investigación académica, principalmente en aspectos tales como la trayectoria migratoria, documental y laboral de las personas migrantes. Una experiencia promisoria en este sentido resulta la Etno-encuesta de Inmigración Reciente (ENIR), que es una encuesta levantada durante el segundo semestre de 2018 diseñada específicamente para conocer trayectorias y desempeños de los inmigrantes recientes de origen venezolano, cubano, dominicano y peruano que viven en la ciudad de Montevideo en hogares particulares y colectivos. Si bien hay otras fuentes estadísticas en Uruguay que permiten aproximar el perfil sociodemográfico y las condiciones laborales de los inmigrantes -censos y las Encuestas Continuas de Hogares-, ninguna de éstas tiene un enfoque longitudinal, ni incluye información sobre motivaciones de la migración, planes futuros, arreglos familiares transnacionales o situación documental, ni permiten el estudio de hogares colectivos

Finalmente, para fortalecer el sistema estadístico nacional en materia de migraciones es necesario lograr una mayor articulación interinstitucional entre todas las entidades con competencia en la temática migratoria bajo el liderazgo del INE, como institución rectora del Sistema Estadístico Nacional. En este sentido, mantienen plena vigencia las siguientes observaciones formuladas en abril de 2014 al Estado uruguayo por el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (Naciones Unidas):

“le preocupa la insuficiente colaboración e intercambio de información entre dichos órganos y el Instituto Nacional de Estadística (INE), a quien pertenece el rol principal en la elaboración de estadísticas. El Comité observa que en el Estado parte todos los trabajadores migratorios y sus familiares tienen el

⁷⁷ Hasta agosto de 2014 la única institución competente en esta materia era el Ministerio del Interior. No obstante, como se comentó en el segundo capítulo de esta investigación, en agosto de 2014 se aprobó una ley (Ley N° 19.254), que modifica la Ley de Migración N° 18.250, (aprobada en enero de 2008) y transfiere potestades desde el Ministerio del Interior hacia el Ministerio de Relaciones Exteriores en materia de tramitación de solicitudes de residencia permanente para los nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR. Si bien la nueva ley no establece un cambio en el registro estadístico de los permisos de residencia, desde su puesta en vigor en el segundo semestre de 2014 en la práctica se han generado dificultades para disponer de serias estadísticas anuales confiables de permisos de residencia concedidos a extranjeros.

derecho de acceso a programas de servicios públicos, pero constata la falta de estadísticas que permitan la evaluación de dichos programas. El Comité recomienda al Estado parte que intensifique sus esfuerzos para mejorar la coordinación interinstitucional entre los diversos organismos involucrados en la elaboración y difusión de estadísticas sobre la migración. Alienta también al Estado parte a que clarifique y fortalezca el mandato del INE para la centralización de la información y la elaboración y divulgación de estadísticas desglosadas que cubran todos los aspectos de la Convención. El Comité le recomienda también que utilice dicha información como base para el diseño de políticas y programas públicos efectivos para la protección de los derechos de los trabajadores migratorios y sus familiares”.

La agenda de la investigación académica

La migración debe tener un espacio primordial en la agenda de la investigación académica. Mantener un diagnóstico de la situación migratoria es una actividad fundamental, en la que se cuantifiquen los stocks, se caractericen los movimientos y se identifiquen los cambios de orientación de los siguientes flujos: las personas inmigrantes extranjeras, las personas inmigrantes retornadas y las personas emigradas (ver siguiente recuadro).

Recuadro 3

- La agenda de investigación sobre migración internacional en Uruguay**
- Inmigración reciente de población nativa (retornada) y no nativa (extranjera)**
- Características demográficas.
 - Características familiares.
 - Inserción laboral.
 - Condiciones de vida (vivienda, salud, educación, nivel de pobreza).
 - Identificación y estudio de los retornados (en qué condiciones retornan, cuáles son las secuelas y capacidad de reinserción).
 - Estudios cuantitativos y cualitativos que releven las dimensiones de género, equidad, discriminación y xenofobia de la sociedad con respecto a los inmigrantes extranjeros.
 - Estudios cuantitativos y cualitativos que detecten las dificultades de reinserción de los retornados a la sociedad uruguaya.

La emigración

- Actualización permanente del perfil de los flujos de emigración, con el fin de detectar la intensidad y las características de las colonias residentes en el exterior.
- Estudio de las asociaciones de uruguayos en el exterior (identificación, caracterización y funcionamiento, efectos sociales y de políticas públicas).

Mercado de trabajo

Análisis exhaustivo del impacto de los diferentes flujos sobre la inmigración, la emigración y el retorno en el mercado laboral.

Estructura demográfica

- Estudio del impacto de los diversos flujos migratorios sobre la estructura de las edades de la población.
- Aporte de insumos demográficos que permitan incorporar estos temas en las proyecciones nacionales y que tengan en cuenta distintos escenarios de emigración internacional.

Política y ciudadanía

- Análisis de los efectos de la inmigración, el retorno y la emigración sobre la dimensión política (percepción de responsabilidad de actores políticos por los flujos migratorios, sus efectos sobre la legitimidad democrática y del sistema político, ciudadanía en el exterior, voto desde el exterior, etc.).
- Determinantes del diseño de políticas migratorias: rol que desempeña la opinión pública en el sistema de gobernanza de la migración.

2. Propuestas de sensibilización del conjunto de la sociedad sobre el impacto positivo de las migraciones y respeto de los derechos humanos de los migrantes

Es necesario realizar en Uruguay una campaña pública de sensibilización e información sobre el aporte que realizan los migrantes internacionales (inmigrantes extranjeros y retornados) en las distintas esferas del país (sociedad, economía, cultura, política, etc.), tal como se ha recomendado por otros diagnósticos similares (Programa de Población, 2011, MIDES, 2017). Si bien se registra un antecedente reciente de implementación de una campaña de sensibilización acerca del impacto positivo que tiene la inmigración para el país (“la inmigración es positiva”), esta tuvo

escasa difusión y corto alcance (ver afiche en Anexo N° 2).

Como insumo fundamental para el diseño de una nueva y más extensa campaña, es deseable profundizar en la indagación cuantitativa y cualitativa de las orientaciones valorativas que tiene la población no migrante en relación con los migrantes internacionales. Lo anterior implica continuar el camino iniciado con la Encuesta Nacional de Actitudes de la Población Nativa hacia Inmigrantes Extranjeros y Retornados, que arrojó resultados divididos en cuanto a la valoración positiva o negativa de la inmigración, así como una clara mayoría a favor de discriminar a la población inmigrante en la contratación de puestos de trabajo ante un eventual contexto de crisis económica, actitud negativa que tiende a acentuarse en la población de bajo nivel educativo (Koolhaas et al., 2017).

Además de la campaña pública tendiente a investigar las orientaciones valorativas de la sociedad en relación con esta temática, consideramos oportuno incluir otras medidas que tengan alcance a mediano y largo plazo.

De esta manera, se propone integrar el tema de la inmigración internacional y la convivencia entre los individuos dentro de los planes de estudio de la educación primaria y secundaria.

Desde los primeros años de escolarización se podría incorporar la migración como tópico de discusión y diálogo entre maestros y estudiantes, reflexiones que necesariamente deberían extenderse hacia la enseñanza secundaria.

La propuesta incluye relacionar el tema de la migración con los derechos humanos, así como incorporar la situación de los retornantes y los emigrantes que integran la llamada “patria peregrina”.

Otro objetivo complementario es abordar el diálogo y la reflexión sobre la diversidad. Una experiencia interesante en este sentido se ha desarrollado en Argentina, en el marco del proyecto “Niñez, Migraciones y Derechos Humanos”, ejecutado por la Universidad de Lanús y UNICEF a partir de 2009. Recientemente se ha difundido la elaboración de una Valija de Materiales de formación docente y para trabajar en las escuelas,⁷⁸ que tiene como propósito revisar la construcción de las diversas imágenes

⁷⁸ La valija de materiales didácticos incluye materiales para la formación de las y los docentes deseosos de trabajar la temática de la inmigración en Argentina, así como una serie de materiales específicos (cortometrajes con sus respectivas fichas de trabajo y secuencias didácticas) que pueden utilizarse en clase en 5º, 6º y 7º grado de la educación primaria y en el primer ciclo de la educación secundaria.

del “inmigrante” y “extranjero”.⁷⁹ La iniciativa propone “avanzar en el camino de un desafío mayor: prevenir y desarmar los discursos, las creencias y las prácticas xenófobas, y a la vez construir un concepto histórico de igualdad, capaz de contener y reconocer las diferencias (nacionales, étnicas, culturales, de género, etc.) sin esgrimirlas como razones “naturales” para denegar u obstaculizar el acceso a derechos”.⁸⁰

La implementación de esta propuesta requiere de un trabajo previo de formación y discusión con el cuerpo docente que tendrá la tarea de integrar estas temáticas en los programas de enseñanza.

Consideramos que esta propuesta es central para realizar actividades de sensibilización relacionados con el tema de la migración en la sociedad uruguaya. Por su carácter social, este planteo va más allá de ser una acción limitada entre alumnos y docentes, y se extiende hacia el vínculo con los padres, familiares y allegados.

Esta iniciativa ha sido implementada en muchos países que buscaron la forma de integrar medidas tendientes a eliminar las diferencias entre nativos e inmigrantes, evitando la xenofobia y la segregación de los inmigrantes. El ejemplo del Programa elaborado por la Universidad de Lanús de Argentina, es un modelo en el cual es posible encontrar una serie de ideas para incorporar a esta propuesta.

Finalmente, es necesario continuar realizando y profundizar las acciones de sensibilización y capacitación a funcionarios públicos en temas migratorios, tal como han venido haciendo diversas instituciones públicas a instancias de la JNM.

3. Propuestas de espacios de participación ciudadana en el diseño, definición, implementación y monitoreo de las políticas públicas sobre migraciones, incluyendo inmigración, refugio y emigración

Como se explicó en el tercer capítulo de esta investigación, en la última década y en particular en los últimos años, la sociedad civil ha tenido un importante grado de incidencia en el diseño, implementación y monitoreo de las políticas migratorias en Uruguay. No sólo su participación ha quedado institucionalizada en la Ley de Migración N° 18.250, a través del CCAM, sino que también ha logrado tener una incidencia efectiva, visible en actividades concretas, como la realización de reuniones periódicas con la Junta Nacional de Migración.

⁷⁹ Véase <http://valijainmigracion.educ.ar/>

⁸⁰ <http://valijainmigracion.educ.ar/contenido/html/presentacion.html>

Un hito importante para consolidar la repercusión de la sociedad civil en las distintas fases de las políticas públicas referidas a migraciones ha sido la conformación de la Red de Apoyo al Migrante en 2010. No obstante, cabe destacar que el aporte de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas migratorias reconoce hitos anteriores. En particular, la Ley de Migración N° 18.250, aprobada en enero de 2008, es el resultado de un proceso de discusión producido en el ámbito del Poder Legislativo, que incluyó aportes relevantes de organizaciones de la sociedad civil.

En síntesis, las organizaciones no gubernamentales y las asociaciones de migrantes han tenido un rol importante como espacio de intercambio de ideas y propuestas y han sido promotoras de proyectos ya aplicados o que están actualmente en discusión para su aprobación. Por otro lado, desde la perspectiva de la sociedad civil persisten aún numerosas falencias que deben ser subsanadas por parte del Estado uruguayo.

En términos de relacionamiento inter-institucional, por ejemplo, en su informe alternativo ante el Comité de Trabajadores Migratorios y sus Familiares presentado en marzo de 2014, el Consejo Consultivo Asesor de Migraciones (CCAM) recomendó que se protocolice la relación entre el CCAM y la Junta Nacional de Migración, acordándose periodicidad de reuniones en el año, así como poder participar en la confección de la agenda y documentos a tratar en esas reuniones. En dicho informe la sociedad civil realizaba el siguiente planteo que en la actualidad se mantiene vigente:

“(...) queremos llamar la atención sobre que desde hace más de 15 años las organizaciones de la sociedad civil como Idas y Vueltas y ACCICEV vienen atendiendo la problemática de los trabajadores migrantes y sus familias, en muchos casos otorgando alojamiento y atención médica, sobre todo asesorándolos en la regularización de sus documentos y la inserción social y laboral. (...) Son muchos los casos atendidos en este tiempo. Sin embargo, el Estado no ha realizado ningún convenio o llamados de interés para apoyar el trabajo de organizaciones que realizan tareas de asistencia directa. Consideramos que esta es una tarea que debe desarrollar la sociedad civil, principalmente por el fortalecimiento de redes sociales, así como la búsqueda de apoyos que no generen intimidación. Es importante destacar que el Estado uruguayo no criminaliza la migración irregular, no obstante ello, en las expectativas y temores de los migrantes están muy presentes las experiencias de otros países y un cierto estereotipo estimulado por las redes de trata y tráfico”.

Un tema controversial en el que no ha habido una respuesta positiva por parte del Estado desde la perspectiva de la sociedad civil es la imposición de visados a ciertas nacionalidades, destacándose por su importancia numérica dos en particular:

la población cubana y dominicana.⁸¹ En efecto, en numerosas oportunidades se ha sostenido por parte de actores sociales que el requisito de visado a ciertas nacionalidades constituye una barrera significativa hacia la integración social de las poblaciones migrantes a las que son objeto, pues si bien constituyen barreras a la migración, no la impiden.⁸² Asimismo, se ha sostenido que este tipo de visas determinan un importante obstáculo a la reunificación familiar.

En consonancia con las recomendaciones vertidas por el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, el desafío actual es mantener y profundizar los espacios de participación ciudadana en las distintas fases de las políticas migratorias, en un contexto en el que es factible un cambio en la orientación del gobierno nacional. En este sentido, surge el interrogante de qué puede suceder con la orientación y la participación de la sociedad civil en todas sus fases ante un eventual cambio de políticas migratorias.

4. Propuestas de fortalecimiento inter-institucional entre las organizaciones de la sociedad civil, organismos de gobierno y organismos internacionales

La coordinación entre diversas instituciones gubernamentales involucradas en la migración es un aspecto clave y no siempre sencillo de resolver, “*en la medida que siempre existe alguna superposición entre mandatos de las instituciones e intereses burocrático-corporativos en pugna o competencia*” (Artola, 2013: 14).

La creación de la Junta Nacional de Migración con la Ley N° 18.250 en 2008 significó un avance importante en el diseño institucional de las políticas migratorias y, en particular, para ejercer un rol de coordinación y articulación interinstitucional entre las diversas entidades con responsabilidad en el diseño, implementación y monitoreo de las políticas migratorias.

Como fue comentado en el segundo capítulo de la presente investigación, en la Ley N° 19.149 de Rendición de Cuentas de 2012, aprobada en octubre de 2013, se incluyeron modificaciones que tuvieron por objeto mejorar el funcionamiento de la Junta: se

⁸¹ El Estado uruguayo comenzó en abril de 2014 a exigir visado a la población de nacionalidad dominicana, argumentando la necesidad de luchar contra redes de trata de personas. En cambio, el visado a la población cubana responde más al principio de reciprocidad de las relaciones internacionales

⁸² En palabras de la abogada experta en temas de migración y derechos humanos Valeria España, “el emigrante va a emigrar de todas formas, la visa genera mayores dificultades para poder ingresar y esto le hace recurrir a canales de tránsito más peligrosos”. <https://mundo.sputniknews.com/americanalatina/201606071060521171-uruguay-dominicanos/> (Acceso: 06/08/2018)

modificó su integración, incorporándose a un delegado de Presidencia de la República y a otro del ministerio de Desarrollo Social, y se eliminó el carácter rotativo de la presidencia, quedando a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores dicha tarea.

Entre los avances más destacados establecidos en los planes de trabajo anual de la Junta cabe destacar la elaboración de documentos de alcance diverso (propuestas de actualización de normativa, recomendaciones de política, aportes al Pacto Mundial sobre las Migraciones, lineamientos generales sobre la política migratoria de Uruguay, etc.), un mejor seguimiento y evaluación de las políticas migratorias y su implementación (con especial énfasis en el acceso y ejercicio de derechos de la población migrante), así como el fortalecimiento de la coordinación interinstitucional y el relacionamiento con la sociedad civil y organismos internacionales (Conferencia Sudamericana de Migraciones, Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo, etc.).⁸³ Asimismo, se han reforzado las capacitaciones de los organismos integrantes de la Junta y otros externos a la misma, así como la coordinación y realización de talleres, seminarios, etc. También se concretaron proyectos en el marco de la mejora de la política de comunicación e información, principalmente a partir de la creación de un portal web de la JNM.⁸⁴

No obstante, el propio partido de gobierno (el Frente Amplio), al formular el programa de gobierno para el período 2015-2020, ha reconocido la necesidad de fortalecer a la Junta Nacional de Migración, dotándola de recursos económicos para el sostenimiento de la Secretaría Ejecutiva (financiada por la OIM desde su inicio), “*cuya función será la de planificar, supervisar y coordinar la ejecución de las actividades de apoyo técnico y administrativo para el funcionamiento de la Junta Nacional de Migración*”. En similar dirección, el mismo programa plantea que “*en una fase posterior, se propenderá a sentar las bases para la creación de un ámbito institucional (Instituto para la Migración o similar), con la finalidad de unificar las políticas de Estado focalizadas en el fenómeno migratorio*”. A la fecha de cierre de la presente investigación, no se han registrado avances en la dirección antes planteada.

⁸³ En cuando al relacionamiento con organismos internacionales se destaca la elaboración de reportes nacionales para OEA, OIT y ONU sobre distintas dimensiones de la migración internacional en Uruguay, así como la redacción de informes para las delegaciones representantes de Uruguay ante estos ámbitos.

⁸⁴ Comunicación personal del Secretario Ejecutivo de la Junta, Andrés Freire, el 13 de agosto de 2018.

Anexo 1

Nota breve sobre la terminología y fuentes de información

Las definiciones y conceptos utilizados en esta investigación son los comúnmente utilizados en demografía y, por lo tanto, pueden consultarse en cualquier manual que introduzca los conceptos básicos de la disciplina.⁸⁵

Las fuentes de datos empleadas son los censos de población realizados en Uruguay a partir de 1963, hasta el más reciente de 2011, así como encuestas continuas de hogares y registros administrativos. Complementariamente, se han utilizado fuentes de los dos países principales de destino de la emigración uruguaya reciente: España (Padrón Municipal Continuo) y Estados Unidos (*American Community Survey*).

Un reconocimiento especial merece ser otorgado al proyecto *IPUMS International*, de la Universidad de Minnesota, que ha permitido la explotación de las bases de datos censales de Uruguay entre 1963 y 1996.⁸⁶

⁸⁵ Véase por ejemplo, Welti (1997), Tapinos (1988), LiviBacci (1993), Vallin (1994), Population Reference Bureau (2003).

⁸⁶ IPUMS International es un proyecto de sistematización, preservación, armonización y difusión de bases de datos censales. La información es codificada y documentada de forma consistente entre países a lo largo del tiempo con el propósito de facilitar la investigación comparativa. Se facilitan a los usuarios muestras censales que se encuentran disponibles a partir del registro en el sitio web de IPUMS International, en formato Stata, SAS o SPSS. En la actualidad existen 238 muestras de microdatos censales de 74 países y un total de 500 millones de registros individuales. Más información puede encontrarse en el siguiente enlace: <https://international.ipums.org/international/>

Anexo 2

Afiche de campaña impulsada por el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Junta Nacional de Migración con apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales (IMPO)



Referencias bibliográficas

- Aguiar, César (1982). *Uruguay país de emigración*. Montevideo: Banda Oriental.
- Artola, Juan (2013). “Lineamientos para una política de inmigración para Uruguay”. Informe final de consultoría. Montevideo: Organización Internacional para las Migraciones.
- Barrán, José Pedro; Nahum, Benjamín (1967). *Historia rural del Uruguay moderno. 1851-1885*. Montevideo: Banda Oriental.
- Barreiro Díaz, Adriana & Velho, Léa (1998). “La experiencia del PEDECIBA como punto de inflexión en las migraciones científicas de la comunidad ‘básica’ uruguaya”. En Meyer, Jean Baptiste & Charum, Jorge, *El nuevo nomadismo científico. La perspectiva latinoamericana*. Bogotá: ESAP.
- Bengochea, Julieta (2014). *Inmigración reciente en Uruguay: 2005-2011*. Tesis de Maestría en Demografía y Estudios de Población. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Borucki, Alex (2011). “The Slave Trade to the Río de la Plata. Trans-imperial Networks and Atlantic Warfare, 1777-1812”, *Colonial Latin American Review* 20, 1 (April 2011): 81-107.
- Caetano, Gerardo (2010). “Ciudadanía en el Uruguay del Centenario (1910-1930). La forja de una cultura estatista”. En: *Revista Iberoamericana*, X, 39, 161-176.
- Caetano, Gerardo (1989). “Del primer batllismo al terrorismo. Crisis simbólica y reconstrucción del imaginario colectivo”. En: *Cuadernos del CLAEH*, 1, pp. 85-106.
- Cerruti, Marcela & Maguid, Alicia (2011). “Migrantes Sudamericanos en España: Tendencias recientes y perfil de sus migrantes”. En Organización Internacional para las Migraciones. *Migrantes sudamericanos en España: panorama y políticas*. Buenos Aires: Cuadernos Migratorios Nº1. OIM.
- De Souza, Lydia (2006). “Padres con hijos en el exterior: La familia globalizada”. En: *Anuario de Antropología Social y Cultural en Uruguay*. Montevideo: Nordan-Comunidad.
- De Souza, Lydia (2013). “El retornado como inmigrante nativo” Ponencia presentada en *lasVII Jornadas de Investigación en Antropología Social*. Instituto de

Antropología, Universidad de Buenos Aires.

Da Rosa, Tania (2014). “Información pública: a la búsqueda de nuevas estrategias para la protección de los derechos humanos de los migrantes y el monitoreo social en Uruguay”. En Córdova, R.; Ceriani, P.; Knippen, J. *Migrar en las Américas: movilidad humana, información y derechos humanos*. México D.F: Fundar.

Da Rosa, Tania y Navarrete, Margarita (2012). “El Acceso a la Información Pública como una herramienta para el monitoreo social de las migraciones en Uruguay”. Montevideo: CAINFO-OPPDHM.

Devoto, Fernando (2009). *Historia de la Inmigración en la Argentina*, Buenos Aires: Santillana.

Diconca, Beatriz (coord.); de Souza, Lydia.; Crosa, Zuleika (2012). *Caracterización de las nuevas corrientes migratorias en Uruguay. Inmigrantes y retornados: acceso a derechos económicos, sociales y culturales*. Montevideo: OIM-MIDES.

Elizaincín, Adolfo; Behares, Luis; Barrios, Graciela (1987). *Nos falemo brasilero. Dialectos portugueses del Uruguay*. Montevideo: Amesur.

González, Rodolfo, & Rodríguez, Susana (1988). “*El proceso de aculturación de los guaraníes-misioneros en la sociedad uruguaya*”. En *Anais do VII Simpósio de Estudos Missionários*. Santa Rosa (RS): Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras Don Bosco.

González, Rodolfo, & Rodríguez, Susana (1990). *Guaraníes y paisanos*. Montevideo: Nuestras Raíces.

LiviBacci, Massimo (1993). *Introducción a la demografía*. Barcelona: Ariel.

Koolhaas, Martín (2013). “Migración interna”. En Calvo, J.J.; Pardo, I.; y Erosa, D. *Detrás de los tres millones. La población uruguaya luego del Censo 2011*. Montevideo: Brecha-Programa de Población.

Koolhaas, Martín y Pellegrino, Adela (2013). ““Tendencias recientes, perfiles e inserción laboral de los inmigrantes latinoamericanos en Estados Unidos: el caso de los uruguayos (2000-2011)”. En Pellegrino, A.; Bengochea, J.; Koolhaas, M., *La migración calificada desde América Latina. Tendencias y consecuencias*. Montevideo: Trilce.

- Koolhaas, Martín y Pellegrino, Adela (2009). “Emigración y remesas en Uruguay: el caso uruguayo en perspectiva comparada”. En Eduardo Bologna (coord.), *Temáticas migratorias actuales en América Latina: remesas, políticas y emigración*. ALAP, Serie Investigaciones 7.
- Macadar, Daniel (2009). “El relevamiento de la migración interna a internacional en el Censo 2010 de Uruguay”. Informe de consultoría para el INE, disponible en <http://www.ine.gub.uy/censos2011/talleres/Informe%20final%20-%20Migración.pdf>
- Macadar, Daniel & Pellegrino, Adela (2007). “Informe de Migración Internacional en base a los datos recogidos en la ENHA2006”. Disponible en <http://www.ine.gub.uy/enha2006/informe%20Migraci%F3n%20ENHA%202006.pdf>
- Maguid, Alicia (2009). “La emigración internacional a través de los censos en los países de origen: evaluación de resultados y recomendaciones”. En *Notas de Población* N° 88, Santiago de Chile, CEPAL.
- Martinez Pizarro, Jorge (2009). “Medición e información sobre la migración internacional a partir de los censos: lecciones, desafíos y oportunidades”. En *Notas de Población* N°.88, Santiago de Chile, CEPAL.
- MIDES (2017). *Caracterización de las nuevas corrientes migratorias en Uruguay. Nuevos orígenes latinoamericanos: estudio de caso de las personas peruanas y dominicanas*. Montevideo: MIDES (equipo de investigación FCS: V.Prieto, S.Robaina, M.Koolhaas)
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2014). *Informe cuatrimestral de Retornos y Repatrios*. Enero-Abril de 2014. Disponible en <http://www.mrree.gub.uy/frontend/afiledownload?1,1,778,O,S,0,26315%3BS%3B1%3B519>,
- Montealegre, Natalia y Uriarte, Pilar (2016). Entre el refugio y la inmigración: un plan de reasentamiento para personas de origen sirio en Uruguay. *Revista Encuentros Uruguayos Volumen IX*, Número2, Diciembre 2016, pp. 19 – 34.
- Mourat, Oscar (1969). “La inmigración y el crecimiento de la población del Uruguay 1830-1930”. En: *5 perspectivas históricas del Uruguay moderno*. Montevideo: Fundación Cultura Universitaria.
- Naciones Unidas (2014). Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Distr.

- General CMW/C/URY/CO/1 11 de abril de 2014.- *Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Observaciones finales sobre el informe inicial del Uruguay.*
- Oddone, Juan (1966). *La Formación del Uruguay Moderno*. Buenos Aires: EUDEBA Raíces.
- Organización de Estados Americanos (2011). “Migración internacional en las Américas. Primer Informe del Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas (SICREMI)”. Washington: OEA-CEPAL-OCDE.
- Organización de Estados Americanos (2012). *Migración internacional en las Américas. Segundo Informe del Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas (SICREMI)*. Washington: OEA-CEPAL-OCDE.
- Pellegrino, Adela (2010). “La población de Uruguay. Breve caracterización demográfica”. Montevideo: UNFPA.
- Pellegrino, Adela (2014). “Migraciones: una mirada desde los Censos”. Colección *Nuestro Tiempo*, Nº 12. Libro de los Bicentenarios. Montevideo: Comisión del Bicentenario.
- Pellegrino, Adela y Koolhaas, Martín (2008). “Migración internacional: los hogares de los emigrantes”. En Varela, C. (ed.) *Demografía de una sociedad en transición: la población uruguaya a inicios del siglo XXI*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales-UNFPA, Ed. Trilce. ISBN 978-9974-32-477-0, Pp. 115-143.
- Pellegrino, Adela (2002). *Migrantes latinoamericanos y caribeños: síntesis histórica y tendencias recientes*. Comisión Económica para América Latina. (CEPAL). Centro Latinoamericano de Demografía de las Naciones Unidas (CELADE), Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Programa de Población.
- Prieto, Victoria y Koolhaas, Martín (2013). “Retorno reciente y empleo: los casos de Ecuador, México y Uruguay”. En Gandini, L; Padrón, M. *Población y trabajo en América Latina: abordajes teórico-metodológicos y tendencias empíricas recientes*. Serie Investigaciones, Red de Población y Trabajo, Asociación Latinoamericana de Población.

Population Reference Bureau (2003). *Guía rápida de población*. Washington, D.C.
4^a Edición: PRB.

Porzecanski, Teresa (2011). “Inmigrantes”. Documento disponible en <http://www.1811-2011.edu.uy/B1/content/inmigrantes>. Acceso el 03/09/2014.

Programa de Población (2011). *Perfil Migratorio de Uruguay*. Montevideo: OIM.

Red de Apoyo al Migrante (2011, 2012, 2013, 2014). *Relatorías*. Montevideo. Copia mimeografiada.

Red de Apoyo al Migrante (2009). *Documento Sintético*. Montevideo. Copia mimeografiada.

Tapinos, Georges (1988). *Elementos de Demografía*. Madrid: Espasa-Universidad.

Vallin, Jacques (1994). *La Demografía*. Santiago de Chile: CELADE.

Vidart, Daniel, Pi Hugarte, Renzo. (1996). *El legado de los inmigrantes: los europeos*. Colección Nuestra Tierra Nº 39. Montevideo: Ed. Nuestra Tierra.

Villa, Miguel (1992). “Urbanización y Transición demográfica en América Latina, una reseña de período 1930-1990”. En: *El poblamiento de las Américas. Actas*, IUSSP, PROLAP, SOMEDE, PAA, ABEP, FCD, Veracruz, Tomo 2, pp. 339-355.

Welti, Carlos (1997). *Demografía I y II*. México: PROLAP.

CAPÍTULO III

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE MIGRACIONES Y LA SOCIEDAD CIVIL EN AMÉRICA LATINA

EL CASO DE VENEZUELA

Coordinadora

Anitza Freitez Landaeta

Integrantes del equipo de investigación

Genny Zúñiga
Beatriz Borges

Siglas y acrónimos

ACNUR: Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados

ACS: American Community Survey

CAN: Comunidad Andina de Naciones

CDDHH: Centro de Derechos Humanos

CEFI: Centro de Estudios de Fronteras e Integración

CELADE: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CEV: Conferencia Episcopal Venezolana

CODENA: Consejo de Defensa de la Nación

CONARE: Comisión Nacional para los Refugiados

CONICIT: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

COPRISE: Comisión Presidencial para la Inmigración Selectiva

CORDIPLAN: Oficina de la Presidencia de la República para la Coordinación y la Planificación

CSM: Conferencia Sudamericana de Migraciones

DANE: Departamento Administrativo Nacional de Estadística

DIEX: Dirección de Identificación y Extranjería

ENCOVI: Encuesta Nacional de Condiciones de Vida

FUNDAYACUCHO: Fundación de Becas Mariscal de Ayacucho

IAN: Instituto Agrario Nacional

IIES: Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales

IMILA: Investigación de la Migración Internacional en las Américas

INE: Instituto Nacional de Estadística

ITIC: Instituto Técnico de Inmigración y Colonización

LORRAA: Ley Orgánica de Refugiados y Refugiadas Asilados y Asiladas

LOTTT: Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y Trabajadoras

MERCOSUR: Mercado Común del Sur

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

OCEI: Oficina Central de Estadística e Informática

OEA: Organización de los Estados Americanos

OIM: Organización Internacional para las Migraciones

ONIDEX: Oficina Nacional de Identificación y Extranjería

OPS: Organización Panamericana de la Salud

OSUMI: Observatorio Sudamericano sobre Migraciones

PEA: Población Económicamente Activa

PDVSA: Petróleos de Venezuela Sociedad Anónima

PROVEA: Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos

PSDHM: Plan Sudamericano de Desarrollo Humano para las Migraciones

SAIME: Servicio Administrativo de Identificación Migración y Extranjería

SELA: Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe

SICREMI: Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional

SJR: Servicio Jesuita para los Refugiados

TMF: Tarjeta de Movilidad Fronteriza

UCAB: Universidad Católica Andrés Bello

UCAT: Universidad Católica del Táchira

UCV: Universidad Central de Venezuela

ULA: Universidad de Los Andes

UNASUR: Unión de Naciones Suramericanas

UNFPA: Fondo de Población de las Naciones Unidas

USB: Universidad Simón Bolívar

Introducción

La experiencia migratoria venezolana se inscribe dentro del contexto de cambios demográficos, socioeconómicos y políticos que ha conocido el país en los últimos setenta años. En este tiempo, Venezuela pasó de ser un receptor neto de población a registrar una creciente emigración de personas al exterior. El horizonte temporal de los dos flujos migratorios que llegaron al país, procedentes de países de Europa del Sur, en la década de 1950, y de países latinoamericanos, en la década de 1970, fue corto, pero tuvo la dimensión necesaria para impactar en la sociedad venezolana, en sus estructuras económica, demográfica y socio-cultural. Como se verá en la primera parte de este trabajo, en el que se ofrece un análisis general de la dinámica migratoria venezolana, las corrientes migratorias que llegaron al país contribuyeron con su fuerza de trabajo al desarrollo de los grandes proyectos de inversión pública, emprendidos en esos períodos de expansión económica. Ese patrón migratorio cambia con posterioridad a la década de 1980, en un contexto de transformaciones en el plano político, institucional y socioeconómico, acompañadas de un clima de inestabilidad y confrontación, destacándose desde entonces la emigración creciente de venezolanos, particularmente compuesta por una proporción importante de profesionales universitarios, muchos con títulos de postgrado, en cuya formación los países de acogida no han tenido que invertir.

Durante el último lustro, la República Bolivariana de Venezuela ha sido sumergida en una profunda crisis económica que ha significado el empobrecimiento generalizado de vastos sectores de su población, ocasionándose una crisis migratoria cuyas dimensiones empiezan a impactar en muchos países de la región de América Latina y el Caribe, en la medida en que, para muchos ciudadanos venezolanos, traspasar la frontera luce como la única opción para conseguir atender las necesidades de sobrevivencia inmediata, propias y del grupo familiar. Esta nueva fase del proceso emigratorio desde Venezuela se ha caracterizado por cambios considerables en la composición social y en la elección de los países de destino.

Este trabajo tiene el propósito fundamental de identificar las políticas públicas que el Estado venezolano ha adoptado para lograr cierta gobernabilidad de los procesos migratorios, tanto en la primera etapa, en la cual al país le tocó manejar una notable afluencia de inmigrantes del exterior, como en este último tiempo en el que se hace necesario poner el foco en la salida de migrantes venezolanos. Además, se busca poner en relieve el papel que han jugado las organizaciones de la sociedad civil involucradas en las temáticas migratorias y cuál ha sido su relación con las instituciones del Estado. En tal sentido, en la segunda parte del estudio se hace un breve examen de la evolución de las políticas públicas en materia migratoria, se pasa revista al

marco jurídico nacional y su vinculación con los convenios internacionales, así como a los acuerdos binacionales y regionales que Venezuela ha suscrito con otros Estados; además, se ofrece referencia al mapa de las instituciones que tienen competencias relacionadas con los procesos migratorios especificando sus atribuciones.

La tercera parte de la investigación se dedica al análisis del rol de la sociedad civil en la formulación de las políticas públicas en el campo de la migración, comenzando por establecer el cambio operado en la relación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil en la coyuntura actual del país, hecho que no ha escapado a la influencia del clima de polarización política que prevalece en Venezuela. Seguidamente, se hace mención a las diferentes organizaciones según su naturaleza y a las actividades que realizan en favor de la generación de conocimiento sobre las dinámicas migratorias y sobre la atención de las necesidades de las personas migrantes, velando por que se garanticen sus derechos fundamentales.

En la última parte de la investigación, el análisis se dedica a una reflexión sobre los espacios e instrumentos que deben disponerse para propiciar una amplia participación ciudadana en la construcción de políticas públicas sobre migraciones. Ello comienza con el reconocimiento de las dificultades que existen en Venezuela en la producción de información pública sobre migración internacional y en el acceso a la misma, y, a tales efectos, se sugieren una serie de acciones mediante las cuales la sociedad civil puede realizar contribuciones notables para solventar estas deficiencias que, a todas luces, limitan el conocimiento de los procesos migratorios y la base para la formulación y el seguimiento de las políticas.

Otra área en la que existe un amplio terreno para la participación ciudadana se refiere a la sensibilización sobre el impacto positivo de las migraciones y los derechos de los migrantes, por lo que se debe trabajar considerando a los extranjeros que decidieron establecerse en Venezuela y a los venezolanos que han escogido otro país de destino. Es indudablemente relevante la participación de la sociedad civil en la formulación, implementación y seguimiento de las políticas públicas, en general, y ello aplica para el área de la migración. Consecuentemente, en esta parte también se señalarán ciertas acciones con las que las organizaciones de la sociedad civil pueden contribuir a que se logren mayores progresos.

Por último, otro campo que requiere gran atención considerando el clima de conflictividad y polarización que existe en Venezuela, concierne a la construcción de espacios de diálogo político para mejorar los canales de comunicación y respeto entre gobierno y sociedad civil, materia en la cual sería muy importante la mediación de los organismos internacionales.

PRIMERA PARTE

ANÁLISIS GENERAL DE LA DINÁMICA MIGRATORIA DE VENEZUELA

Anitza Freitez¹

La historia contemporánea de la migración en Venezuela da cuenta de un país que, durante ciertos períodos bien definidos, se mostró atractivo para la población extranjera. Tanto en la década de 1950 como en la de 1970, el país transitó por fases de expansión económica, asociadas a los altos ingresos provenientes de la renta petrolera, que permitieron el desarrollo de importantes proyectos de inversión. En ese contexto, encontraron acogida en Venezuela, primero, las corrientes migratorias provenientes de países de Europa del Sur y, posteriormente, de países latinoamericanos. Considerando ambos flujos migratorios se puede tener cierta idea de la magnitud del fenómeno migratorio, del stock de inmigrantes y de sus características, porque las fuentes estadísticas tradicionales (los censos de población, las encuestas de hogares y el registro de entradas y salidas) proporcionaban la información básica con la regularidad inherente a su naturaleza.

Durante las décadas de 1980 y 1990 Venezuela da un giro importante en sus pautas migratorias. El país se sumerge en una severa crisis en todos los órdenes, que no solamente restringe los movimientos migratorios desde el exterior, sino que, adicionalmente, se dan procesos de retorno de los extranjeros y de emigración de venezolanos, especialmente de personas calificadas, que también reaccionaron frente a ese contexto de recesión económica, acompañado de una profunda descomposición social y deterioro institucional. En su memoria económica, social o política, la sociedad venezolana no tenía la vivencia de la emigración internacional, aquella que implica el abandono del lugar de origen, por un período de tiempo prolongado.

En el curso de la década 2000, el país vuelve a conocer cierta recuperación, particularmente en el período 2004-2009, debido a una bonanza económica ligada al aumento sostenido del ingreso fiscal, gracias al alza de los precios del petróleo. En

¹ Anitza Freitez es Doctora en Demografía por la Universidad Católica de Lovaina-Bélgica. Magíster en Estudios Sociales de la Población por el Centro Latinoamericano de Demografía. Licenciada en Geografía por la Universidad Central de Venezuela. Directora General del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello (IIES-UCAB). Profesora Asociada de Pre y Postgrado de la UCAB. Coordinadora del Observatorio Venezolano de Migración y del Proyecto ENCOVI.

este contexto, hubo un notable impulso del gasto público, cuyos resultados en obras de infraestructura no se correspondieron con la magnitud de los recursos movilizados. Asimismo, se incrementó el gasto social, hecho que se tradujo en la ampliación del acceso a los servicios de salud y educación, la implementación de programas de transferencias monetarias, y la expansión del empleo gubernamental, aspectos que contribuyeron a la mejora transitoria de ciertos índices de bienestar. Esos cambios no motivaron el ingreso de corrientes migratorias como en el pasado y tampoco fueron suficientes para reducir los riesgos de emigrar, por cuanto el clima de convivencia en el país se ha visto alterado por la conflictividad política y los problemas relacionados con la falta de seguridad en su sentido más amplio.

En lo que va de la década actual, en Venezuela se ha desencadenado la crisis más profunda de su historia republicana. Se ha profundizado la inestabilidad política y la contracción económica, acompañada de un fuerte proceso inflacionario que ha erosionado completamente el poder adquisitivo de la población, enormes niveles de escasez de productos básicos y de todo tipo, deficiencias en todos los servicios públicos y un intenso proceso de desinstitucionalización. Este cuadro ha sido el marco para la severa crisis migratoria que está experimentando el país, en la medida en que un numeroso contingente de personas de todos los estratos sociales se han visto *forzadas* a buscar más allá de las fronteras nacionales las oportunidades para atender sus necesidades básicas y las de su grupo familiar.

En el análisis de la dinámica migratoria de Venezuela, que se presenta a continuación, la fuente básica de información nacional para conocer el stock de los inmigrantes internacionales que residen en el país, los cambios en su composición según año de llegada y sus características demográficas y socioeconómicas es el censo de población y vivienda. A partir de las estadísticas derivadas del registro de los movimientos de entradas y salidas del país, fue posible analizar los saldos migratorios de extranjeros y venezolanos durante el período 1948-1995, luego de esta fecha el Servicio Administrativo de Identificación Migración y Extranjería (SAIME)² dejó de publicar tales estadísticas.³

² Anteriormente esa dependencia se conocía como la Oficina Nacional de Identificación y Extranjería (ONIDEX).

³ Se desconocen las razones para justificar las restricciones de acceso a una información que por décadas fue de carácter público, particularmente ahora que se cuenta con una plataforma moderna, automatizada, que brinda facilidades para su recuperación y procesamiento. Habría que destacar, igualmente, que la encuesta de hogares del Instituto Nacional de Estadística (INE) era otra fuente que se usaba para el estudio de la migración internacional y desde el año 2004 ha sido inhabilitada para estos efectos.

En vista de las restricciones de acceso a información migratoria, desde 2017 se decidió incluir en la Encuesta Nacional sobre Condiciones de Vida (ENCOVI)⁴ un módulo para investigar sobre los miembros de los hogares encuestados que dejaron el país en el curso de los 5 años previos a la fecha de la entrevista, convirtiéndose esta fuente en una referencia sobre la emigración reciente desde Venezuela.

Por su parte, las fuentes estadísticas en los países que constituyen los principales destinos de la emigración venezolana proporcionan la información que ha permitido dar cuenta, con algunas limitaciones, del orden de magnitud de este flujo y de su reveladora tendencia creciente. Se debe destacar que la profundización de la crisis migratoria venezolana ha significado una oportunidad para digitalizar y modernizar sistemas obsoletos de estadísticas y generar información pertinente en forma más ágil. Asimismo, desde la *Plataforma Regional de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela* se hacen esfuerzos para sistematizar los datos reportados por los gobiernos, cuya disponibilidad permite tener mejores bases para dar respuesta a las necesidades de protección, asistencia e integración de los migrantes y refugiados venezolanos.⁵

1. Dinámica demográfica en un contexto de cambios socioeconómicos y políticos

Desde mediados del siglo pasado hasta la fecha, la población venezolana ha registrado transformaciones demográficas muy marcadas, que determinaron las variaciones en su ritmo de crecimiento y en el tamaño. Entre los años 1950 y 2011 el volumen de población se multiplicó 5,4 veces, al pasar de 5 a 27,2 millones de habitantes. En el curso del período 1950-1961 la tasa de crecimiento medio anual de la población registró su mayor nivel histórico: 4 habitantes por cada 100. Ese rápido incremento se debió a los altos valores de la fecundidad, a niveles de mortalidad medianos, pero en descenso y, en menor medida, a los contingentes de inmigrantes que entraron al

⁴ Con la profundización de la crisis en todos los ámbitos de la vida nacional se ha impedido el acceso público a la mayoría de las fuentes de información oficial. A tales efectos, desde el año 2014 se ha conformado una alianza entre las Universidades Católica, Andrés Bello, Simón Bolívar y Central de Venezuela, con la finalidad de llevar adelante una Encuesta Nacional sobre las Condiciones de Vida (ENCOVI) para recabar información que permita conocer la situación social de la población venezolana y dimensionar algunos efectos de la crisis económica sobre los niveles de bienestar. Información detallada del Proyecto ENCOVI puede encontrarse en el portal <http://encovi.ucab.edu.ve>

⁵ La *Plataforma Regional de Coordinación Interagencial* es creada en abril de 2018 por solicitud del Secretario General de las Naciones Unidas al ACNUR y la OIM, para dirigir y coordinar la respuesta a los refugiados y migrantes de Venezuela. Disponible en: <https://r4v.info/es/situations/platform>

país durante la década de 1950. Así como Venezuela se distinguió por un intenso crecimiento demográfico, posteriormente se ha destacado por la celeridad en el descenso del mismo, hecho asociado a importantes variaciones de la fecundidad relacionadas con los cambios en los patrones de formación y expansión de la familia. A partir de la década de 1960 la tasa de crecimiento medio anual del país cayó de manera sostenida hasta situarse en 1,7 por ciento en el período 2001-2011.

Cuando Venezuela ingresa a la segunda mitad del siglo XX, era todavía un país predominantemente rural, cuyo territorio estaba aún débilmente articulado espacialmente debido a que la red vial se encontraba escasamente desarrollada; casi la mitad de su población económicamente activa se dedicaba a las labores agrícolas y el acceso a la educación formal era limitado. A partir de la década de 1950 se profundiza el proceso de modernización iniciado en las dos décadas anteriores, gracias a la abundante disponibilidad de ingresos provenientes de la explotación del petróleo. De esta forma, un nuevo modelo de organización del espacio tiende a configurarse, caracterizado por la intensidad de su proceso de urbanización. En cincuenta años el volumen de la población urbana se multiplicó casi ocho veces y actualmente casi 9 de cada 10 habitantes residen en ciudades, además, más del 70 por ciento de dicha población se localiza en las ciudades principales (50.000 y más habitantes). Ese alto crecimiento demográfico, pero sobre todo urbano, impulsó considerablemente la demanda de bienes y servicios básicos (alimentación, educación, salud), de vivienda y de empleo, lo cual planteó enormes retos para las instituciones responsables de la planificación económica y social, que sólo dieron respuestas a medias a la multiplicidad de demandas.

En términos de sus componentes, la transformación demográfica se inicia con un rápido descenso de la mortalidad. Las generaciones que nacían al comienzo de la década de 1950 tenían, en promedio, una expectativa de vida que tan sólo llegaba a los 55 años. El mejoramiento de la situación sanitaria, el establecimiento de una red de servicios de salud, la concentración de la población en las ciudades, la ampliación del acceso a la educación, así como el aumento de los ingresos familiares, entre otros factores, permitieron un mayor control de la morbimortalidad por enfermedades infecto-contagiosas y carenciales, el cual se fue reflejando en el incremento de la esperanza de vida al nacer, a tal punto que los venezolanos de hoy estarán viviendo casi 20 años más que sus abuelos, considerando que para el quinquenio 2005-2010 dicho indicador se ha estimado en 70,9 y 76,8 años, para hombres y mujeres respectivamente (Freitez, 2003; 2010).

Entrada ya la década de 1960, empiezan a verificarse cambios en las pautas reproductivas y en el curso de medio siglo las mujeres venezolanas dejaron de tener,

en promedio, 4,6 hijos; en consecuencia, la tasa global de fecundidad bajó de 6,8 a 2,2 hijos por mujer entre 1961 y 2011. La celeridad de este proceso de transición de la fecundidad ha sido una respuesta a las fuerzas modernizantes que hicieron posible el acceso de las mujeres a la educación, así como su participación en la actividad económica, política y social, factores que, a su vez, han actuado en beneficio de su mayor autonomía.

Todas las regiones del territorio y todos los grupos socioeconómicos han participado de esos cambios demográficos, aunque no al mismo tiempo ni a igual ritmo, de modo que los más desfavorecidos por lo general han mantenido cierto rezago con los riesgos asociados a esos niveles más altos de fecundidad y mortalidad. Si bien las disparidades territoriales en cuanto a la fecundidad se han estrechado, persisten las inequidades socioeconómicas al punto que el promedio de hijos entre las mujeres del quintil más pobre prácticamente duplica al que tienen las del quintil más rico (Freitez, 2003; UNFPA, 2006). La fecundidad adolescente no ha caído a la par de la fecundidad total y actualmente la incidencia de la maternidad temprana es similar a la que registraba el país en los años 1980 (Freitez, 2009). Respecto de la mortalidad, igualmente subsisten diferencias notables al segmentar a la población en términos territoriales o socioeconómicos y según la condición de género, ya que se ha profundizado la sobre mortalidad masculina, especialmente en edades jóvenes, hecho asociado al incremento de los índices de mortalidad por causas violentas (Freitez, Romero y Di Brienza, 2010).

En cuanto al componente migratorio, se constata que las transformaciones en la organización del espacio que conoció Venezuela en el curso de la segunda mitad del siglo XX se dieron acompañadas de importantes movimientos migratorios internos e internacionales. Durante el período 1950-1990 el patrón de ocupación del territorio estuvo condicionado por el proceso de industrialización sustitutiva, cuyo esquema de localización de la actividad manufacturera imponía su ubicación cerca de un amplio mercado de consumo, fuentes de mano de obra de cierta calificación, puertos que permitieran el ingreso de los insumos importados, economías de escala, entre otros factores. En este sentido, son las entidades federales del llamado eje centro-norte-costero (Distrito Capital-Vargas, Miranda, Aragua y Carabobo) y, en menor proporción el estado Bolívar, las que se ven favorecidas por ese modelo de industrialización, ya que allí se encontraban los principales centros urbanos de mayor tamaño. De esta forma, estas entidades federales concentraron gran parte de la actividad industrial que demandaba fuerza de trabajo y se vieron beneficiadas por la política de inversión del Estado (Freitez, 1988; Quintero y Ramos, 2011). A partir de 1990, el país enfrenta el agotamiento del modelo de industrialización sustitutiva en un contexto de inestabilidad

política y de recesión económica, debido a la caída de los ingresos petroleros. Ello condujo a la implementación de un modelo de apertura que posibilitase la expansión de la industria petrolera con la participación de capital internacional. El impacto de dicho modelo se expresó de inmediato sobre la movilidad de la población hacia estados como Monagas y Anzoátegui dinamizados por las inversiones en el sector petrolero y sus efectos desencadenantes (García, 2011; Quintero, 2013).

Venezuela concluye el siglo XX aprobando un nuevo texto constitucional que significó una serie de cambios en la estructura del poder público y amplió la carta de derechos que son garantizados (Lacruz, 2006). Las nuevas fuerzas políticas que detentan el poder, lideradas por entonces por el Presidente Hugo Chávez, se han planteado un nuevo proyecto de país basado en lo que se ha conocido como el *socialismo del siglo XXI*. Este modelo “...se fundamentó en la ampliación (...) del papel del Estado en la economía como regulador y como empresario; en la destrucción de las capacidades productivas del sector privado y en la aplicación de una política económica basada en un intrincado sistema de controles de precios y de cambio, que generó marcados desequilibrios macroeconómicos que produjeron un cuadro de potencial hiperinflación y deterioro sostenido del nivel de vida de los venezolanos que hoy se observa” (Guerra, 2017: 13).

La propuesta chavista no contó con el consenso de toda la sociedad venezolana y ello se ha expresado en una prolongada conflictividad social y antagonismo político, con algunas manifestaciones extremas como el golpe de Estado en abril de 2002, el cual significó la separación transitoria del Presidente de la República de su cargo, y en diciembre de 2002 a un paro petrolero, que duró 62 días (Castillo y Reguant, 2017). En 2004 se llamó al país a un referendo revocatorio del mandato del Presidente Chávez cuyos resultados, favorables a la continuidad en el ejercicio de su gobierno, permitieron lograr cierta estabilidad hasta que fue reelecto en 2006 para un segundo período de gobierno. En 2007 el Presidente de la República planteó al país una reforma constitucional, la cual fue rechazada mediante referendo. Ese mismo año fue publicado el *Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013* para el segundo período de gobierno del Presidente Chávez, en el que fueron recogidos algunos aspectos de esa reforma constitucional rechazada, cuya aprobación se produjo entonces utilizando la vía constitucional de una Ley Habilitante, a través de la cual se autorizó la ejecución de un conjunto de 26 leyes-decretos. Dicho plan se presenta como el primer *Plan Socialista* e introduce las principales directrices que apuntan al desarrollo de un *Modelo Productivo Socialista*, “donde se consagra el Estado como eje central dentro de la dinámica económica” (Oliveros, 2019: 14). En 2012, el Presidente Chávez se postuló nuevamente a la reelección presidencial, gracias a la enmienda

constitucional de 2009, y los resultados de esos comicios le favorecieron, pero falleció a los pocos meses de iniciar este nuevo mandato. Venezuela estaba registrando lo que se creía era uno de los peores ciclos en materia de crecimiento económico cuando Hugo Chávez llega a la Presidencia, el cual se prolongó hasta el año 2004, cuando los enormes incrementos de los precios del petróleo,⁶ nuevamente, permitieron dar un giro y aumentar la capacidad del gasto público.

Durante el lapso 2003-2008 el PIB real se incrementó 1,62 veces, pero ese período, caracterizado por la abundancia de recursos en manos del Estado, fue adverso para el control de la inflación, cuyo alto nivel significó la sobrevaluación de la moneda, debido a la política cambiaria adoptada (Balza, 2010a; 2009). En cuanto al consumo per cápita se verificó igualmente un aumento considerable en el orden del 51 por ciento (Oliveros, 2019:15).

En ese contexto de crecimiento económico, se redujeron los índices de informalidad laboral y la desocupación abierta, debido a una gran oferta de empleo gubernamental y al incremento de la población inactiva que aminoró la presión sobre la demanda de trabajo, aunque, por otro lado, creció la precariedad del empleo (Zúñiga, 2011). Los niveles de pobreza coyuntural cayeron y mejoró la situación de desigualdad social, hecho ligado a la elevación de las remuneraciones en el sector público y a los beneficios de las transferencias económicas a los hogares a través de las misiones (programas) sociales, implementadas como una estrategia de inclusión desde el año 2003 (Lacruz, 2006; D'Elia y Quiroz, 2010; Alvarado, 2004).

Ante la fatalidad de su enfermedad, Hugo Chávez designó a Nicolás Maduro como el candidato a sucederle para darle continuidad a su proyecto revolucionario y éste resultó electo Presidente de la República para el período 2013-2019, hecho que reinició otra etapa de inestabilidad política y de pérdida de la institucionalidad democrática, ahora en un contexto de profunda crisis económica. El prolongado auge de los precios petroleros entre 1999 y 2015 permitió al país percibir ingresos por 866.303 millones de dólares. Esta astronómica suma fue “la base sobre la cual se apoyó el proyecto del socialismo del siglo XXI y que permitió financiar tanto el consumo privado como la estatización de la economía” (Guerra, 2017: 15); no obstante, ante la imposibilidad de financiar el creciente gasto público con ingresos corrientes, el déficit fiscal se acentuó y se incrementaron los niveles de endeudamiento externo cuyo monto llegó a quintuplicarse

⁶ Oliveros reporta que el precio promedio de la cesta petrolera venezolana se elevó anualmente de 10,6 a 88,6 dólares por barril (\$/bl) entre 1998 y 2008 para escalar todavía a 101,7 en el período 2011-2013 (Oliveros, 2019).

entre 2006 y 2015 (Oliveros, 2019).

La menor disponibilidad de divisas significó una disminución de las importaciones,⁷ que se tradujo en una mayor escasez (entre 70 y 80 por ciento según el rubro), dado que también la producción nacional estuvo contraída luego de los procesos de estatizaciones y confiscaciones de empresas. Todo ello redundó finalmente en una merma en los niveles de consumo, al tiempo que se fue conformando un contexto de alta inflación.

Entre 1999 y 2015 la inflación acumulada se calculó en 10.630 por ciento, equivalente a una tasa interanual de 31,7 por ciento, para el período 2015-2017 sobre pasó los tres dígitos (Guerra, 2017: 15; Vera, 2017:428-430) y al cierre del año 2018 se estimó una inflación en el orden de 1 millón 700 mil por ciento (Zambrano, Marotta y Sosa, 2018).

Después de haber figurado en la región de América Latina como uno de los países con los niveles de PIB más elevados, Venezuela experimentó en el período 2014-2018 una contracción enorme en el nivel de la actividad económica en el orden de 63 por ciento (Zambrano y Sosa, 2018). Se agrega a este hecho la severa escasez de productos básicos, hiperinflación y una merma considerable en la capacidad adquisitiva de la población. Todo ello contribuyó a revertir los logros que se habían alcanzado con respecto a la situación de superación de la pobreza.

Los resultados de las cinco ediciones de ENCOVI levantadas entre 2014 y 2018 reportaron que la pobreza de ingresos dio su primer salto de 25 puntos porcentuales entre 2014 y 2015, cuando el porcentaje de hogares varió de 48 a 73 por ciento, para situarse luego en 82 por ciento en 2016, 87 por ciento en 2017 y 91 por ciento en 2018, llegando probablemente a su techo (España, 2017:19; Freitez, 2019). Estas cifras significan que tan solo en esos cinco años casi 43 por ciento de los hogares venezolanos fueron desplazados de su condición de no pobres a la condición de pobres en la medida que los ingresos que perciben no son suficientes para satisfacer las necesidades básicas y en 67 por ciento de los casos no permiten cubrir las necesidades de alimentación. Sobre este aspecto particular, el proyecto ENCOVI ha posibilitado hacer seguimiento al deterioro en el patrón de alimentación en los hogares venezolanos encontrándose, sin pormenorizar, el aumento notable de hogares donde se combina la reducción del número de comidas al día con una dieta de baja calidad, que no cubre la ingesta necesaria de

⁷ Debido a que el país debió honrar compromisos de pago de la deuda, pero también por el descenso en los precios del petróleo y la reducción de su producción, la cual cayó de 3.254 a 1.100 millones de barriles diarios (mb/d) en el período 2008-2018 (Zambarano, Marotta y Sosa, 2018:19).

calorías y nutrientes (Landaeta y colegas, 2017).⁸

Las deficiencias alimentarias y nutricionales han aumentado los riesgos de morbilidad y mortalidad, especialmente en sectores de mayor vulnerabilidad social, potenciados por un contexto en el que el sistema de salud ha colapsado.⁹ Ha crecido el número de casos de enfermedades relacionadas con deficiencias nutricionales así como la letalidad de enfermedades que requieren de un sistema inmunológico fortalecido para enfrentarlas. En consecuencia, se ha verificado un incremento en los niveles de mortalidad y una pérdida de 3,5 años en la esperanza de vida, la cual no tiene referentes en América Latina (Correa, 2018; Freitez, 2019).

La serie de mediciones de ENCOVI también han dejado ver la acumulación de las pérdidas de cobertura educativa de la población de 3 a 24 años de 78 a 70 por ciento entre 2014 y 2018. Los jóvenes de 18 a 24 años son los primeros en dejar de estudiar, como bien se evidencia en la variación de la tasa de asistencia de 47 a 31 por ciento. Entre la población de niños, niñas y adolescentes escolarizados (3 a 17 años) en 2018 solamente la mitad vive su cotidianidad educativa, mientras que para el otro 50 por ciento (poco menos de 3 millones de estudiantes) la asistencia a clases resulta bastante azarosa porque frecuentemente deben sortear algún obstáculo (falta de comida en el hogar o en la escuela, fallas en los servicios de suministro de agua o de electricidad, problemas de transporte, protestas, entre otros factores). No es posible alcanzar un rendimiento escolar satisfactorio si se tiene hambre o fatiga debido a que las familias más pobres no disponen de recursos para proveer una alimentación adecuada para sus hijos. El Estado venezolano está incurriendo en una doble violación de derechos en la medida que no hay garantías sobre el derecho a la alimentación y tampoco sobre el ejercicio del derecho a estudiar (Freitez, 2019; 2017a).

⁸ La crítica situación alimentaria es reconocida de algún modo por el gobierno nacional cuando su principal programa de protección social está centrado en esta materia y, básicamente, está reducido a la venta subsidiada de algunos rubros de alimentos a través de los Comités Locales de Abastecimiento y Producción (CLAP). Los resultados de la ENCOVI'2017 pusieron en evidencia algunas debilidades de este programa para atender los problemas de acceso a los alimentos por fallas en la focalización en los beneficiarios y la periodicidad en la distribución de las bolsas de comida. A ellas pueden adicionarse otros problemas relacionados con la calidad de los productos y la selección de rubros que no cubren los requerimientos calóricos y nutricionales del grupo familiar.

⁹ Por las deficiencias en la prestación de cualquier servicio debido a la insuficiencia de medicamentos e insumos médico-quirúrgicos, la escasez de personal médico y paramédico, la falta de mantenimiento en los establecimientos de atención en salud, entre otras dificultades (Correa, 2017; González y Rincón, 2017).

Para completar la descripción del contexto venezolano, hay que hacer mención del proceso de desinstitucionalización que se ha experimentado en el país, en particular a partir del año 2015, cuando se llevan a cabo las elecciones legislativas y sus resultados son ampliamente adversos a las fuerzas políticas del oficialismo, que pierden la mayoría parlamentaria. Frente a este escenario, la directiva saliente de la Asamblea Nacional decide renovar la composición del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) sin cumplir con los requisitos de ley para el nombramiento de los nuevos magistrados, cuya afección con el oficialismo son de conocimiento público. Ese nuevo TSJ impidió la realización de un referendo revocatorio del mandato del Presidente Maduro, de modo que esa y otras medidas quebraron las bases del sistema democrático venezolano y del Estado de derecho, generándose por lo demás un clima de inseguridad jurídica que hace inviable la recuperación económica, si el país no se re-institucionaliza.

Esta presentación estilizada de los cambios económicos, sociales, políticos e institucionales ofrece no sólo un marco de referencia para contextualizar el tránsito de Venezuela de un país de inmigración a otro de emigración, sino también para identificar la dimensión de la crisis que vive este país en todos sus órdenes, hecho que, particularmente en los últimos años, ha forzado una afluencia emigratoria significativa, como se verá en las secciones que siguen.

2. Inmigración

Venezuela, como se ha señalado antes, se ha comportado como receptor de inmigrantes internacionales durante lapsos bien acotados, cuando la preeminencia de ciertos factores de orden económico, social y político hicieron de este país un lugar atractivo para el establecimiento de contingentes de personas que, por diversas razones, debieron salir de sus países de origen. En esta sección se describen, en forma breve, las características generales de la inmigración internacional en los diferentes períodos identificados, destacándose los cambios en su significación numérica, la composición por corrientes migratorias y su perfil socio-ocupacional.

2.1. Características generales sobre la inmigración antes de 1950

Antes del registro del primer flujo migratorio de la década de 1950 se realizaron en el país importantes esfuerzos legislativos, institucionales y organizativos para promover la inmigración internacional, considerando que esta sería un factor clave para el progreso nacional. En este sentido, revistió importancia la Ley de Inmigración promulgada en 1936, que recogió el pensamiento racista que estuvo presente en el carácter selectivo de las políticas migratorias de la época en muchos países latinoamericanos (Pellegrino, 2011:123). Sin embargo, esas iniciativas no se tradujeron en flujos migratorios de

significación, debido a dos motivos principales. Por una parte, hubo mucho recelo en materia de selectividad de la inmigración y, en ese sentido, se tomaron medidas para evitar que ingresaran al territorio nacional personas que no fuesen de raza blanca o que pudieran perturbar la paz y el orden público, siendo portadores de ideas de las corrientes anarquistas y comunistas que habían estado sacudiendo al continente europeo (Berglund y Hernández, 1985:43). Por otro lado, la situación económica, sanitaria, ambiental, educativa y, en general, las condiciones de vida que prevalecían en el país eran precarias, poco atractivas para la población proveniente del exterior (Pellegrino, 1989a; Rey, 2011).

Es a partir de la década de 1940, cuando Venezuela comienza a transitar por un proceso de transformación económica y social, cuando el tema de la inmigración nuevamente es considerado, pero desde otra perspectiva. En este periodo, hubo ingentes requerimientos de mano de obra para la realización de proyectos de construcción, de desarrollo industrial, comercio, mejoramiento de la salud y la educación, entre otros, que internamente no podían satisfacerse, de modo que se necesitaba recurrir a extranjeros capacitados para esas demandas. Debe recordarse que según el censo de 1941 la población venezolana no llegaba a completar los 4 millones. Ese ambiente de cambios y de crecimiento de las inversiones produjo un efecto atractivo para la inmigración que antes prácticamente no era evidente.

En Europa, por su parte, se estaban registrando grandes movimientos poblacionales, cuyo destino por excelencia fue el continente americano. En primer lugar, ocurrieron emigraciones masivas desde España, a consecuencia de la Guerra Civil (1936-1939), pero Venezuela capitalizó muy poco ese flujo de españoles, muchos de ellos fueron intelectuales y profesionales que se instalaron en México, donde tuvieron una influencia importante en la vida cultural y en la educación (Pellegrino, 1989a: 174). Posteriormente, se produjeron emigraciones masivas desde Europa en el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial.

2.2. Características generales de la inmigración entre 1950 y 1970

La situación depresiva causada por la Segunda Guerra Mundial incrementó la cuantía de la población migrante en América Latina proveniente de países europeos. Una parte de esos flujos fue capitalizada por Venezuela entre 1948 y 1959, período en el que se ubica el primer flujo migratorio significativo recibido por este país. Muchos de los inmigrantes internacionales que ingresaron como refugiados o que formaron parte de los planes de inmigración buscaron la forma de establecerse en Caracas u otras ciudades principales, las cuales se beneficiaban de los programas de inversión pública y estaban atrayendo importantes flujos de migrantes desde las zonas rurales, expulsados por la crisis del sector agrícola.

Este primer flujo migratorio de la década de 1950 estuvo integrado fundamentalmente por personas originarias de países de Europa del Sur (españoles, italianos y portugueses). Durante el período 1948-1959 el balance de los movimientos de entradas y salidas de la población extranjera en Venezuela es ampliamente positivo superando la cifra de 400 mil, con mayor representación de las corrientes española e italiana (Cuadro 1 y Gráfico 1).

Cuadro 1

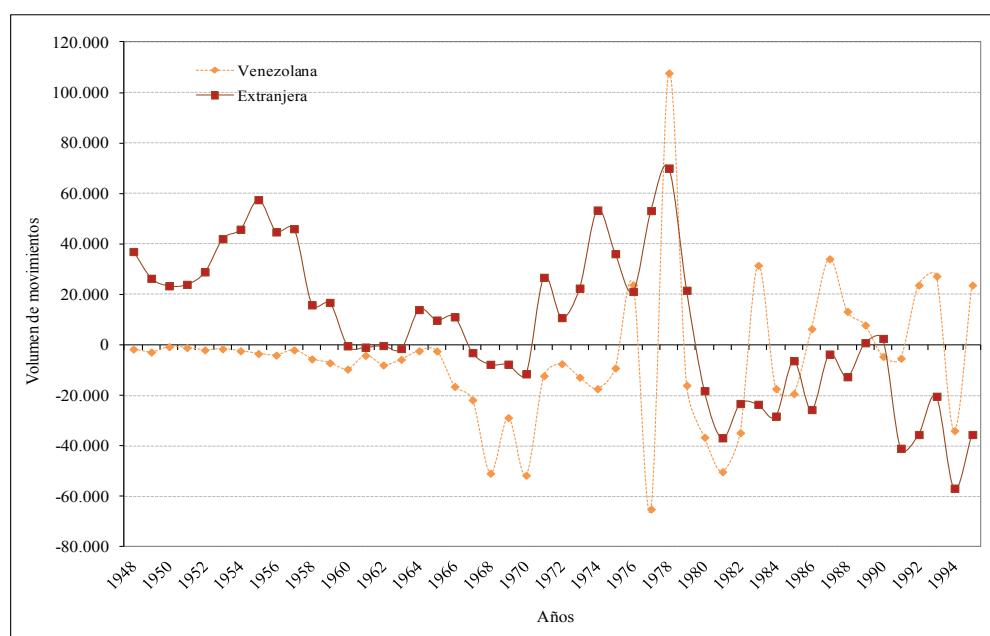
Venezuela. Saldos migratorios por períodos según nacionalidades seleccionadas. 1948-1995.

Años	Total	Nacionalidad					
		Venezolana	Extranjera	Colombiana	Española	Italiana	Portuguesa
1948-1959	374.810	-34.009	408.819	38.574	131.995	81.808	29.599
1960-1970	-199.179	-201.549	2.370	55.288	-1.561	-27.281	22.644
1971-1990	277.359	-20.425	297.784	72.266	3.876	4.743	37.598
1981-1990	-191.769	-32.922	-156.269	-63.641	-9.425	-26.127	-11.983
1991-1995	-153.413	35.502	-188.915	-16.972	-13.003	-15.181	-15.193

Fuente: OCEI. *Anuario Estadístico de Venezuela*. DIEX. Registro de entradas y salidas. Años varios.

Gráfico 1

Venezuela. Saldos migratorios según nacionalidad. 1948-1995.



Fuente: OCEI. *Anuario Estadístico de Venezuela*. DIEX. Registro de entradas y salidas.

La magnitud de estos movimientos adquiere significación cuando tenemos en cuenta que los censos de población de 1950 y 1961 contabilizaron en Venezuela, respectivamente, 5 y 7,5 millones de habitantes. Durante el período inter-censal la población nacida en el exterior empadronada en Venezuela se incrementó 2,6 veces, al variar de 209 a 542 mil personas, aproximadamente, con lo cual su peso sobre la población total se elevó a poco más del 7 por ciento. Dentro de ese contingente de inmigrantes, los europeos constituyan el 68 por ciento, siendo la española la corriente migratoria más numerosa, seguida por la italiana y la portuguesa. La población originaria de España llegó así a superar a la corriente migratoria colombiana, la cual había sido históricamente superior.

El censo de 1950 reveló que los nacidos en el exterior representaban el 4 por ciento de la población nacional, pero, dentro de la población económicamente activa (PEA) total, el peso de los inmigrantes ascendía a 12 por ciento.

Los inmigrantes se insertaron mayoritariamente en actividades relacionadas con el crecimiento de los sectores modernos de la economía, aunque la participación en la agricultura era todavía considerable, integrada por los colombianos, en los estados fronterizos, y por europeos, en la zona central. Ellos contribuyeron a introducir herramientas modernas, como los tractores en el trabajo agrícola. Los españoles, principalmente los canarios, y los portugueses tuvieron mucha influencia en el desarrollo de la horticultura en los alrededores de Caracas (Pellegrino, 1989a: 193).

El impacto de los nacidos en el exterior, dentro de la PEA del Distrito Federal, fue enorme (22 por ciento), particularmente en las actividades de la construcción, la industria, los servicios y el comercio. Según Pineda, citado por Rey, “durante la década comprendida entre 1948 y 1958, el 50 por ciento de la construcción caraqueña fue realizada por contratistas y mano de obra italiana” (Rey, 2011:191). En las panaderías los inmigrantes representaban el 70 por ciento de los propietarios y el 44 por ciento de los obreros, también fue significativa la participación en fábricas de calzado, textiles, confección de prendas de vestir, carpinterías, herrerías, imprentas, entre otras actividades manufactureras.

Al gobierno democrático que asumió el poder en 1958 le tocó afrontar un clima de inestabilidad política y una severa crisis económica con altos índices de desempleo, heredada de un régimen militar que había implementado erráticas políticas económicas y sociales y un insostenible plan de construcción de infraestructura (Torrealba et al, 1983:380; Pellegrino, 1989a). Dados los vínculos establecidos entre inmigración y dictadura, se tomaron medidas para suspender la inmigración europea, al menos temporalmente, salvo en los casos de reagrupación familiar (Pellegrino, 1987:88; Rey, 2011: 131; Berglund y Hernández, 1985:37). En estas circunstancias, que coinciden

con el mejoramiento de las condiciones en Europa, se detienen los flujos de inmigrantes europeos y comienzan a operar los movimientos de retorno. La magnitud de los saldos de la población de nacionalidad española e italiana no reflejan la amplitud de esos flujos de retorno, ya que parte de esa población salió del país con pasaporte venezolano.

No obstante los saldos negativos registrados en la década de 1960, el censo de 1971 arrojó un ligero incremento del stock de inmigrantes internacionales, hecho ligado al aumento de la población originaria de países latinoamericanos, principalmente de Colombia (Berglund y Hernández, 1985:59). Aunque vale señalar que la frontera con dicho país también se vio afectada por medidas de cierre temporal y, en consecuencia, buena parte de esa migración se produjo de manera irregular. Para la década comprendida entre 1963 y 1973, “*el DANE calculó que más de 441.800 colombianos residían en Venezuela, de los cuales sólo 70.000 habían ingresado al país por cauces regulares*” (Sassen-Koob, 1979: 458). De los países de Europa del Sur, sólo Portugal registró un incremento de sus nacionales residentes en Venezuela.

2.3. Características generales sobre la inmigración entre 1970 y 1990

El segundo flujo migratorio significativo hacia Venezuela se produjo en el curso de la década de 1970, cuando el alza de los precios mundiales del petróleo provocó incrementos significativos en el ingreso nacional, hecho que permitió al Estado emprender proyectos de cierta magnitud relacionados con el desarrollo de las industrias básicas y obras muy importantes de infraestructura, que demandaban mano de obra calificada. Aunado a la imagen que creó Venezuela en el exterior como país receptor de inmigración contribuyeron otros factores como la fortaleza de la moneda, que permitía el ahorro y el envío de remesas familiares, y la estabilidad política que hizo del régimen democrático venezolano una excepción en una región donde predominaban los regímenes de facto. También se reconoce la receptividad que brindó el país a los asilados políticos, facilitándoles las condiciones para su ingreso y establecimiento (Pellegrino, 1989a:259-260).

En ese contexto, el país se convirtió nuevamente en un área de atracción, de tal manera que, durante dicha década, la población nacida en el exterior casi se duplicó, llegando a representar el 7,4 por ciento de la población nacional según el censo de 1981, pero esta vez con predominio de los inmigrantes de origen latinoamericano (c. En ese período, Argentina, Uruguay y Chile estaban sometidos a regímenes dictatoriales y transitaban por una fuerte recesión económica, factores que propiciaron una corriente emigratoria importante, orientándose una fracción de ella hacia Venezuela (Pellegrino, 1989a:26).

En Colombia, por su parte, se enfrentaban problemas económicos y políticos, que

se manifestaban a través de la crisis en el agro, los índices de desempleo y el éxodo político ocasionado por los múltiples conflictos armados. Se triplicó de esta forma el stock de colombianos en Venezuela, llegando a representar prácticamente la mitad de la población nacida en el exterior residente en el país a esa fecha (Bidegain y Freitez, 1989). Los originarios de Ecuador y Perú también aumentaron notablemente su presencia en Venezuela en esos años (Rengifo, 2004:113). Respecto de los países de Europa del Sur, solamente es relevante la participación de la corriente portuguesa en esta segunda ola migratoria, la cual incluso pasa a superar numéricamente a los inmigrantes italianos.

En este escenario, también se dio un flujo importante de inmigración irregular, que se concentró en el sector de los servicios, desempeñándose en las ocupaciones de menor calificación que progresivamente habían sido abandonadas por la fuerza de trabajo nativa. Es el caso de las dominicanas y las colombianas ocupadas como empleadas domésticas (Urrea, 1987:57). Estos trabajadores menos calificados justamente se planteaban como estrategia emigrar sin cargas familiares, trabajar el mayor número de horas, ahorrar lo máximo posible con la esperanza de acumular cierto capital y contribuir a la economía familiar en el lugar de origen (Torrealba, 1987:138).

La inmigración a Venezuela durante la década de 1970 se caracterizó, según Pellegrino, por una heterogeneidad de flujos hasta entonces poco conocida en los movimientos de población entre países latinoamericanos. A las tradicionales corrientes de colombianos hacia las zonas rurales, se agregaron obreros y artesanos y un grupo considerable de profesionales y técnicos, que se insertaron en zonas de desarrollo industrial. Con respecto a estos últimos, la autora señala que Venezuela se convirtió en el principal receptor, en el marco de un aumento de la migración calificada entre países de la región (Pellegrino, 1989b:87). Los planes de reclutamiento de trabajadores especializados sirvieron para cubrir algunas necesidades en una época de muy rápido crecimiento económico. Un ejemplo de ello fueron las contrataciones de técnicos de alto nivel que se hicieron en la Región de Guayana, tanto por el sector público como por el sector privado. Al finalizar este período de expansión industrial, cerca del 20 por ciento de los ocupados en el sector manufacturero habían nacido fuera del país. Los argentinos, chilenos, uruguayos y peruanos tuvieron una alta representación en los empleos profesionales, bastante más significativa, en términos proporcionales, que en el caso de los europeos ingresados en la década de 1950, sin embargo, fueron los colombianos quienes tuvieron mayor presencia de profesionales dentro del stock de nacidos en el exterior residiendo en Venezuela. Los profesionales más representados fueron los ingenieros y arquitectos. De cada 3 ingenieros censados en 1981 uno era inmigrante. Los docentes e investigadores en distintas especialidades de la educación superior constituyeron otro grupo relativamente numeroso, que se benefició de la

coyuntura que vivía el país en cuanto a la expansión del sistema educativo y el surgimiento de nuevas universidades (Pellegrino, 1989b:87).

Cuadro 2

Venezuela. Distribución de la población nacida en el exterior por país de nacimiento. Censos:1961-1981.

País de nacimiento	Población censada			Distribución relativa (%)		
	1961	1971	1981	1961	1971	1981
Población total	7.523.999	10.721.522	14.516.735	100,0	100,0	100,0
Población nacida en el exterior	541.563	596.455	1.074.629	7,2	5,6	7,4
Distribución con relación a la población nacida en el exterior						
América	152.647	240.039	667.519	28,2	40,2	62,1
Argentina	3.131	3.971	11.541	0,6	0,7	1,1
Bolivia	841	1.452	2.301	0,2	0,2	0,2
Brasil	1.384	2.405	4.059	0,3	0,4	0,4
Colombia	102.314	180.144	508.166	18,9	30,2	47,3
Cuba	7.953	10.415	13.144	1,5	1,7	1,2
Chile	2.051	3.093	25.200	0,4	0,5	2,3
Ecuador	2.932	5.239	21.522	0,5	0,9	2,0
Estados Unidos	13.271	11.277	13.234	2,5	1,9	1,2
Guyana	482	-	1.657	0,1	-	0,2
Perú	1.583	2.183	21.116	0,3	0,4	2,0
República Dominicana	1470	1801	17719	0,3	0,3	1,6
Otros países	15.235	18.059	27.890	2,8	3,0	2,6
Asia	17.523	23.464	35.386	3,2	3,9	3,3
China	2.367	2.704	5.334	0,4	0,5	0,5
Líbano	4.950	5.359	7.537	0,9	0,9	0,7
Siria	5.986	9.132	-	1,1	1,5	-
Otros	4.220	6.269	22.515	0,8	1,1	2,1
Africa-Oceanía	2.000	2.849	4.564	0,4	0,5	0,4
Europa	369.298	329.850	349.117	68,2	55,3	32,5
España	166.660	149.747	144.505	30,8	25,1	13,4
Italia	121.733	88.249	80.002	22,5	14,8	7,4
Portugal	41.973	60.430	93.029	7,8	10,1	8,7
Otros países	38.932	31.424	31.581	7,2	5,3	2,9
Países no declarado	95	253	18.043	0,0	0,0	1,7

Fuentes: OCEI .X Censo de Población y Vivienda. Características Generales. Tomo II. Caracas, 1974; OCEI. XI Censo General de Población y Vivienda 1981, Total Nacional. Caracas, 1985.

A partir de la década de 1980, la economía venezolana experimentó una serie de cambios ligados a la reducción de los ingresos petroleros, debido a la caída del precio del producto en el mercado internacional. Ello dio lugar a “*una reducción del gasto destinado por el Estado a la inversión reproductiva, a reajustes del presupuesto de gasto público, a la paralización o redimensionamiento de proyectos de desarrollo en curso*” (Torrealba, 1987:128). Otro factor que contribuyó al deterioro económico fue el elevado endeudamiento externo público y privado y las crecientes sumas destinadas al servicio de la deuda, comprometiendo la capacidad de inversión y gasto del Estado. Como consecuencia de lo anterior, se presentaron situaciones difíciles originadas en la fuga de capitales, la reducción de las reservas internacionales, la devaluación de la moneda e intervención de entes bancarios (Torrealba, 1987: 129-130). Con la finalidad de corregir esos desequilibrios en la economía, se aplicaron programas de ajuste que no lograron contener el progresivo deterioro de las condiciones de bienestar de la población y el incremento sensible de los índices de pobreza. La agudización de ese proceso de crisis se hizo notar, con mayor intensidad, en el estallido social ocurrido en febrero de 1989 (el “Caracazo”) y en los dos intentos de golpe militar que se dieron en febrero y noviembre de 1992.

En ese escenario de recesión, pobreza e inestabilidad política, se produjeron movimientos de retorno, en particular de originarios de países europeos, como bien lo reflejan las cifras de los saldos migratorios provenientes del registro de entradas y salidas (Berglund, 2004:45). Entre 1981 y 1995 los saldos migratorios de nacionalidad española, italiana y portuguesa fueron negativos. En vista de la ausencia de nuevos flujos, estas poblaciones ya envejecidas han ido mermando numéricamente por efecto de la mortalidad y el retorno a sus países de origen.

2.4. Características generales de la inmigración de 1990 a la actualidad

La nueva fotografía del país que arrojó el censo de 1990 reveló que el stock de inmigrantes se había reducido ligeramente, pero la cifra todavía excedía el millón de personas (1.023.259), aunque su incidencia relativa a la población del país cayó al 5,7 por ciento (Cuadro 3). Para esa fecha, si bien habían mermado en Venezuela los factores que ejercían atracción para la inmigración internacional, ello no impidió el ingreso de nuevos inmigrantes, sobre todo colombianos (Villa y Martínez, 2002). La crisis económica del lado venezolano tuvo implicaciones serias sobre las relaciones comerciales con Colombia, y sobre el empleo generado alrededor del comercio binacional, especialmente en las zonas fronterizas. En consecuencia, la situación laboral en la nación vecina limitó las alternativas de los inmigrantes colombianos de reintegrarse en su país de origen y ello puede explicar, en parte, el hecho de que los flujos de retorno no hayan sido mayores (Torrealba, 1987: 139-140).

Cuadro 3

Venezuela. Distribución de la población nacida en el exterior por país de nacimiento. Censos: 1981-2011.

País de nacimiento	Población censada			Distribución relativa (%)		
	1990	2001	2011	1990	2001	2011
Población total	18.105.265	23.054.210	27.227.930	100,0	100,0	100,0
Población nacida en el exterior	1.023.259	1.014.317	1.156.581	5,7	4,4	4,2
Distribución con relación a la población nacida en el exterior						
América	686.716	762.939	868.487	67,1	75,2	75,1
Argentina	9.045	8.592	7.736	0,9	0,8	0,7
Bolivia	2.121	1.810	2.653	0,2	0,2	0,2
Brasil	4.123	4.753	5.389	0,4	0,5	0,5
Colombia	529.924	608.691	721.791	51,8	60,0	62,4
Cuba	10.100	9.795	20.991	1,0	1,0	1,8
Chile	20.820	15.530	12.037	2,0	1,5	1,0
Ecuador	23.464	28.625	25.012	2,3	2,8	2,2
Estados Unidos	11.102	10.028	7.775	1,1	1,0	0,7
Guyana	4.389	6.612	5.084	0,4	-	0,4
Perú	28.267	35.823	32.144	2,8	3,5	2,8
República Dominicana	17436	13.899	11.399	1,7	1,4	1,0
Otros países	47.127	38.649	16.526	4,6	3,8	1,4
Asia	32.492	32.273	36.745	3,2	3,2	3,2
China	6.160	9.854	15.456	0,6	1,0	1,3
Líbano	7.250	6.631	6.485	0,7	0,7	0,6
Siria	-	13.194	12.108	-	1,3	1,0
Otros	19.082	2.594	2696	1,9	0,3	0,2
Africa-Oceanía	3.357	14.559	1869	0,3	1,4	0,2
Europa	255.899	193.180	124.002	25,0	19,0	10,7
España	104.037	76.048	46.463	10,2	7,5	4,0
Italia	61.800	49.258	30.840	6,0	4,9	2,7
Portugal	68.277	53.401	37.326	6,7	5,3	3,2
Otros países	21.785	14.473	9373	2,1	1,4	0,8
Países no declarado	44.795	11.366	125.475	4,4	1,1	10,8

Fuentes: OCEI. El Censo '90 en Venezuela. Caracas, 1993; INE. XIII Censo de Población y Vivienda 2001, Tabulaciones básicas. INE. XIV Censo de Población y Vivienda 2011, www.ine.gob.ve

Venezuela comenzó la década de 2000 contabilizando todavía poco más de un millón de inmigrantes internacionales que residían en su territorio, cifra que representa una proporción del orden del 4,4 por ciento de la población total (Cuadro 3). Esta presencia de inmigrantes llevó a que Venezuela siguiese figurando en el conjunto de América Latina entre los países con mayor porcentaje de inmigrantes junto a Argentina, Costa Rica y más recientemente Chile (CEPAL, 2006a:72; OEA, 2012). A la fecha del censo 2001, la mayoría de los países había disminuido la presencia de sus nacionales en términos absolutos y relativos, con la excepción de Colombia, Perú, Ecuador, Guyana y Brasil (Cuadro 3). De cada 5 extranjeros empadronados en Venezuela, 3 eran de origen colombiano, constituyéndose, de lejos, en la corriente migratoria más importante. El incremento de la población originaria de los tres países andinos guarda relación con las adversidades que han soportado en el ámbito económico, social y político, en particular en Colombia, debido a la intensificación del conflicto armado (Cárdenas y Mejía, 2006:6). Este hecho contribuyó a que en la frontera venezolana se registraran migraciones forzadas de colombianos que huían de los grupos en pugna y produjo la movilización de los organismos internacionales de ayuda humanitaria y a las organizaciones no gubernamentales que hacen seguimiento al conflicto (Álvarez, 2004:198).

No obstante que algunos indicadores socioeconómicos mostraron cambios favorables entre 2003 y 2008, asociados al crecimiento económico que se produjo gracias a una nueva escalada de los precios del petróleo a nivel mundial, no se tienen evidencias claras de la recuperación de Venezuela como país de atracción para la migración internacional como se conoció en el pasado. El censo más reciente ha mostrado que, para 2011, el stock de inmigrantes internacionales contabilizados en Venezuela asciende a 1.156.581, cifra que supone un incremento de casi 141 mil efectivos con respecto al empadronamiento anterior. No es fácil establecer adecuadamente cuáles fueron las corrientes migratorias que contribuyeron a esa variación, debido a la alta tasa de personas empadronadas que no declararon su país de nacimiento.¹⁰ Pese a ello, puede constatarse que los colombianos aumentaron todavía más su presencia en Venezuela, llegando actualmente a representar el 62 por ciento de los nacidos en el exterior. Cuba, China y Brasil son los otros tres países cuya presencia de sus nacionales en Venezuela creció en el período 2001-2011. La variación más significativa la registró la corriente migratoria cubana, cuyo volumen se duplicó. La inmigración china aumentó en 43 por ciento y la brasileña en 13 por ciento. Estos países tienen

10 Según los resultados del censo 2011, más del 10 por ciento de la población nacida en el exterior no declaró el país de nacimiento (<http://www.redatam.ine.gob.ve/Censo2011/index.html>). Una tasa de no respuesta muy superior a la registrada en censos precedentes.

en común, especialmente los dos primeros, la ampliación de sus relaciones de intercambio con Venezuela. Las demás corrientes migratorias vienen disminuyendo su presencia en Venezuela, como es el caso de la inmigración de Argentina y Chile y de los originarios de países de Europa del Sur (España, Italia y Portugal). Estos últimos han ido mermando numéricamente por efecto de los procesos de retorno y también por la mortalidad, debido a que se trata de poblaciones envejecidas.

Reflejando de algún modo esa variación en alza de la población nacida en el exterior contabilizada en el último empadronamiento efectuado en Venezuela, la *División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DESA)*, al actualizar las estimaciones sobre las tendencias del stock de migrantes internacionales según países de origen y destino al año 2015, calculó en el orden de un 1.404.000 el volumen de inmigrantes internacionales en Venezuela. Esa cifra, en comparación con la arrojada por el censo 2011, estaría evidenciando un incremento de casi 248.000 personas, que se debe fundamentalmente al crecimiento de la corriente migratoria colombiana. Según esas estimaciones de Naciones Unidas, para el año 2010 se había previsto que el stock de colombianos en Venezuela ya se aproximaba a 919.000 y para 2015 rondaría la cifra de 973.000.

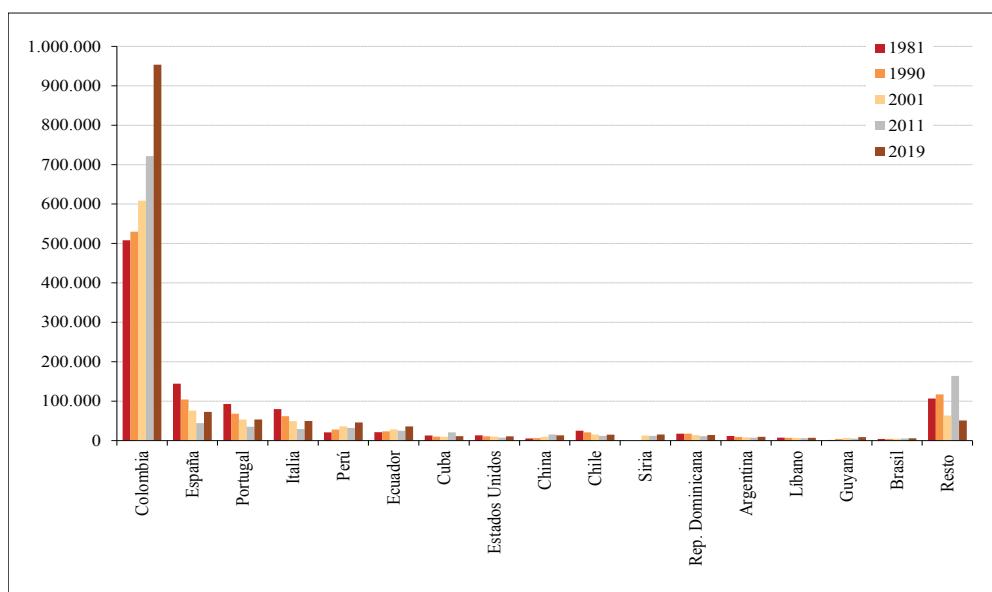
No obstante la severidad de la crisis económica y social desatada en Venezuela, particularmente durante el último quinquenio, la División de Población de Naciones Unidas estima que para el año 2019 el stock de inmigrantes se redujo apenas a 1.375.690, hecho que podría explicarse en parte a una combinación de razones que no favorecen un retorno inmediato de corrientes migratorias con cierta antigüedad en el país, en edades adultas mayores, limitada capacidad financiera y débilmente articuladas con los lugares de origen. Razones que aplican en especial a la corriente migratoria colombiana que, de lejos, es la más numerosa. Aunque el stock de inmigrantes en Venezuela ha disminuido, su participación en el conjunto de la población total parece haber repuntado a 4,8 por ciento en vista que el volumen de la población del país se ha reducido según lo indica la última actualización de las proyecciones de población elaboradas por Naciones Unidas (United Nations, 2019a; 2019b).

El 40 por ciento de los inmigrantes llegaron al país antes de 1980, de modo que esa fracción representa a los sobrevivientes de los dos flujos migratorios que recibió Venezuela durante las décadas de 1950 y 1970. Al diferenciar a las personas migrantes por país de origen, las cifras revelan que más del 80 por ciento de la población proveniente de España, Italia y Portugal había migrado antes de 1980 (Gráfico 3). Entre los chilenos que aún residen en Venezuela, la mayor parte arribó durante la década de 1970, pero no resulta igual entre los argentinos, en cuyo caso hay una fracción importante que ingresó en la década de 1990 e incluso durante el pasado

período inter-censal. Entre los originarios de Colombia, hay casi un tercio cuya llegada al país se produjo en el período 2000-2011, como se mencionó anteriormente, como consecuencia de la intensificación del conflicto armado, que pudo contribuir a incentivar la afluencia a través de la frontera. Una fracción similar de esta gran corriente migratoria lleva bastante tiempo establecida en el país si se toma en cuenta que su arribo ocurrió antes de 1980 y prácticamente otro tercio estuvo llegando entre 1980 y 1999. Gran parte de la inmigración siria y libanesa también lleva tiempo establecida entre la sociedad venezolana considerando que casi la mitad ingresó antes de 1980, aunque también hay una cuarta parte de los originarios de ambos países que arribaron en la última década. La mayor afluencia de inmigrantes cubanos y chinos básicamente se ha registrado en la pasada década.

Gráfico 2

**Venezuela. Población nacida en el exterior por país de nacimiento.
Años: 1981-2019.**



Fuentes: 1981-2011: Cuadros 2 y 3.

2019: United Nations, Department of Economic and Social Affairs (2019). Trends in International Migrant Stock: Migrants by Destination and Origin (database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2019).

2.5. Perfil sociodemográfico y ocupacional de los inmigrantes

El balance de género en el conjunto de los inmigrantes encubre la diversidad de situaciones entre las corrientes migratorias. Por una parte, está la inmigración más antigua, procedente principalmente de países de ultramar, la cual registra todavía un notable predominio masculino, pese al envejecimiento que ha experimentado y a la mortalidad diferencial. Entre los originarios de Italia, España y Portugal, desde su llegada al país, el componente masculino prevaleció ampliamente, sin embargo, la relación de masculinidad viene disminuyendo, debido a una sobrevivencia mayor de las mujeres en poblaciones que se encuentran bastante envejecidas.

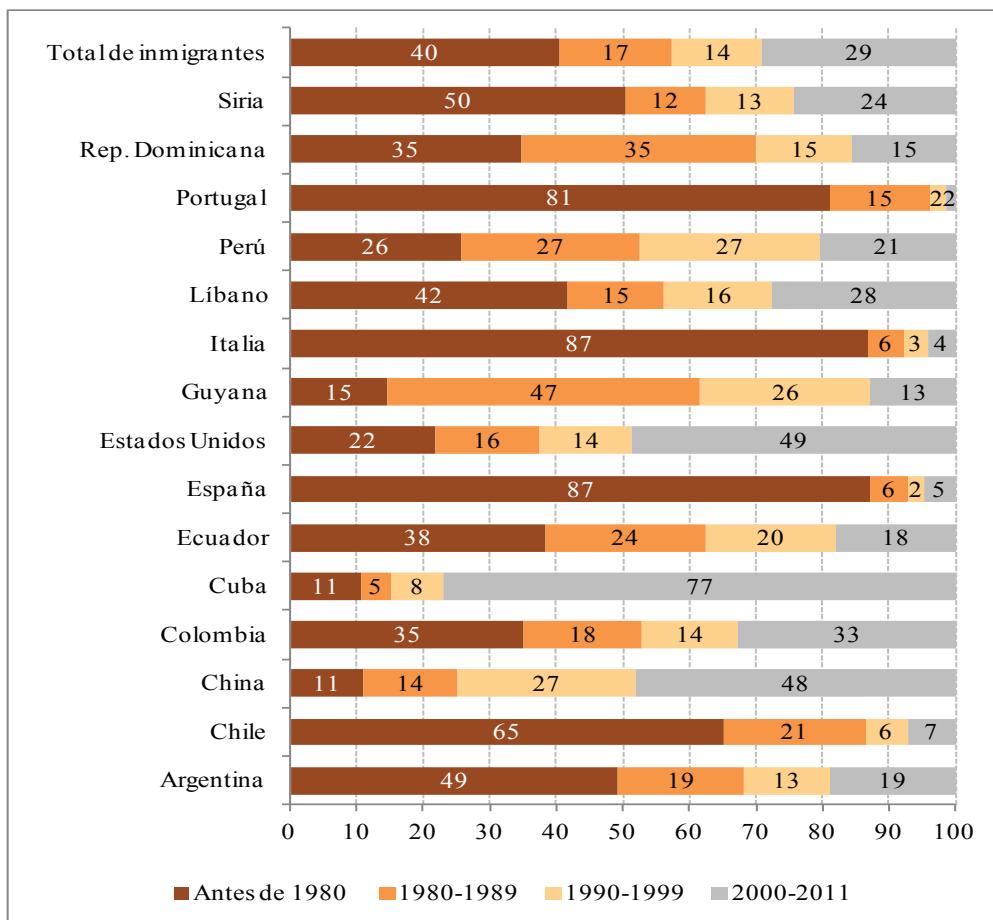
Los sirios y los libaneses son las corrientes que registran la más alta prevalencia de hombres e incluso con tendencia a crecer. La ampliación de la presencia de cubanos y chinos en el último tiempo se debió, en gran medida, a una mayor afluencia de hombres, particularmente entre los últimos.

Cuando se trata de migración a corta distancia es más frecuente la superioridad numérica del componente femenino, como es el caso de la migración colombiana, dominicana, guyanesa e incluso ecuatoriana. Entre los inmigrantes de Argentina, Chile y Perú, el desbalance de género es ampliamente favorable a los hombres, hecho que no se presentaba tan marcado en el momento de mayor afluencia de esta migración. El incremento de la relación de masculinidad probablemente está reflejando una mayor propensión a retornar entre las mujeres y, en el caso argentino, una migración reciente con predominio masculino (Gráfico 4).

El arribo de nuevos migrantes durante el último período inter-censal poco ha contenido el envejecimiento de la población inmigrante en su conjunto. Actualmente, uno de cada cuatro inmigrantes internacionales tiene 60 años y más, una relación que apenas 10 años antes se estimaba en 1 de cada 5. La población en edad plena de trabajar (20 a 59 años) representa hoy 65 por ciento, 8 puntos porcentuales menos que la participación reportada por el censo 2001. Los inmigrantes originarios de España e Italia son los más envejecidos: más del 70 por ciento de los nacionales de esos países son adultos mayores. Entre la inmigración portuguesa el nivel de envejecimiento es menor, aunque igualmente acentuado. La mitad de esta población ya tiene 60 años o más.

Gráfico 3

Venezuela. Distribución de la población nacida en el exterior según año de llegada al país^{1/}. Censo 2011.



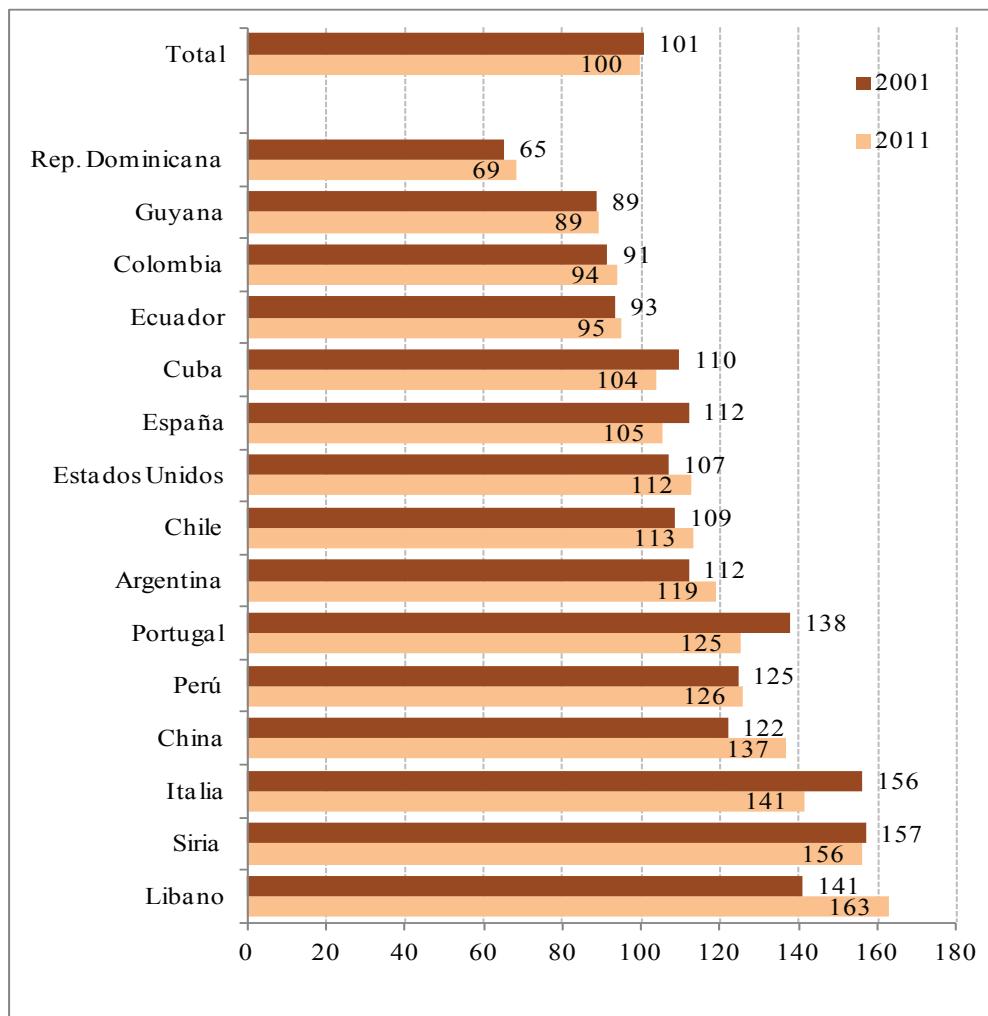
Fuentes: INE. XIV Censo de Población y Vivienda 2011.

^{1/} Los 15 países con mayor población inmigrante en Venezuela.

Entre las corrientes migratorias de data más reciente, como la china y la cubana, más del 80 por ciento de su población tiene de 20 a 59 años. Las corrientes migratorias provenientes de los países andinos (Colombia, Ecuador y Perú) y de República Dominicana muestran una concentración notable de población en edades activas, 72-76 por ciento. La inmigración argentina y la chilena, al igual que las corrientes libanesa y siria, también están envejecidas, aunque dista del nivel que ofrecen los originarios de países europeos (Gráfico 5).

Gráfico 4

Venezuela. Variación de la relación de masculinidad de la población nacida en el exterior^{1/}. Censos 2001 y 2011.



Fuentes: INE. XIII Censo de Población y Vivienda 2001, Tabulaciones básicas. INE. XIV Censo de Población y Vivienda 2011. INE. XIV Censo General de Población y Vivienda 2011.

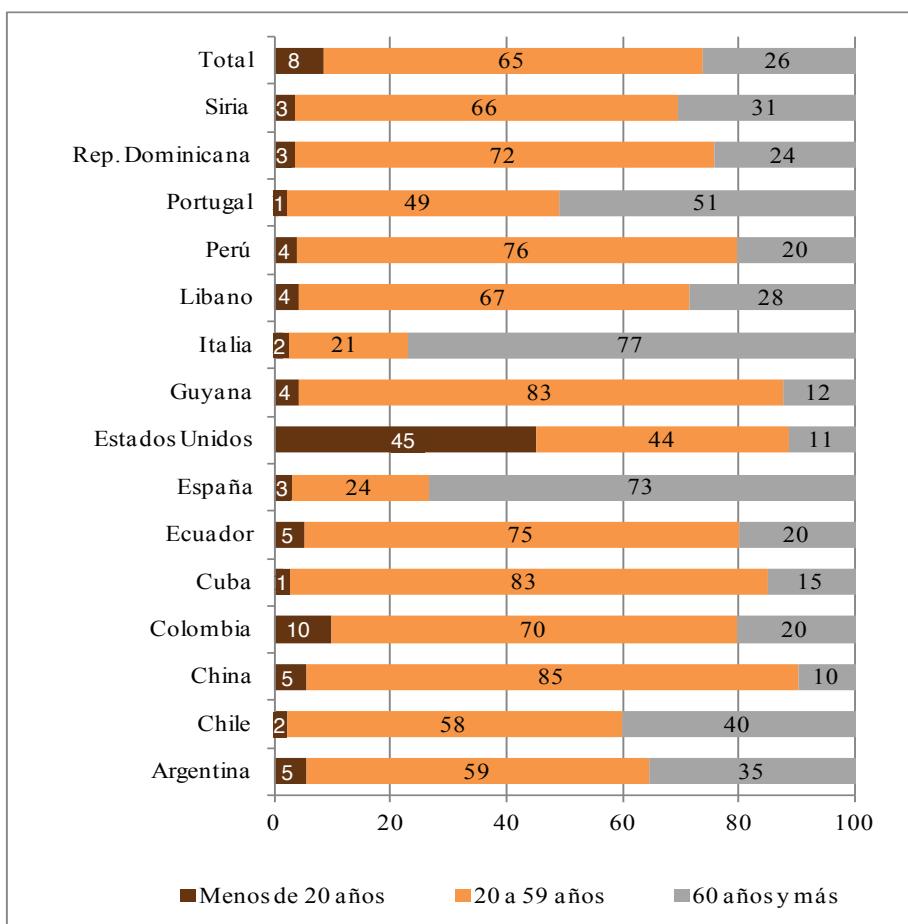
^{1/} Los 15 países con mayor población inmigrante en Venezuela.

Venezuela, de acuerdo con los censos de la ronda 2000, figura entre los países latinoamericanos donde el perfil educativo de los inmigrantes es más bajo, a juzgar por el restringido porcentaje de población nacida en el exterior que ha completado al menos la educación secundaria (CELADE/CEPAL, 2006). Ese valor promedio está

influenciado fuertemente por el número limitado de años de instrucción aprobados por parte de los inmigrantes colombianos residentes en el país. Tan sólo 1 de cada 4 colombianos o colombianas inmigrantes alcanzaban una escolaridad de 10 o más años de estudio. Incluso puede verificarse la disminución de su capital educativo debido, probablemente, al efecto combinado de la baja escolaridad de los colombianos ingresados en este período intercensal, por los desplazamientos provocados por el conflicto armado, y del retorno de colombianos con mayor escolaridad debido a la crisis que ya se cernía en Venezuela (Gráfico 6).

Gráfico 5

Venezuela. Distribución de la población nacida en el exterior por grandes grupos de edad^{1/}. Censo 2011.



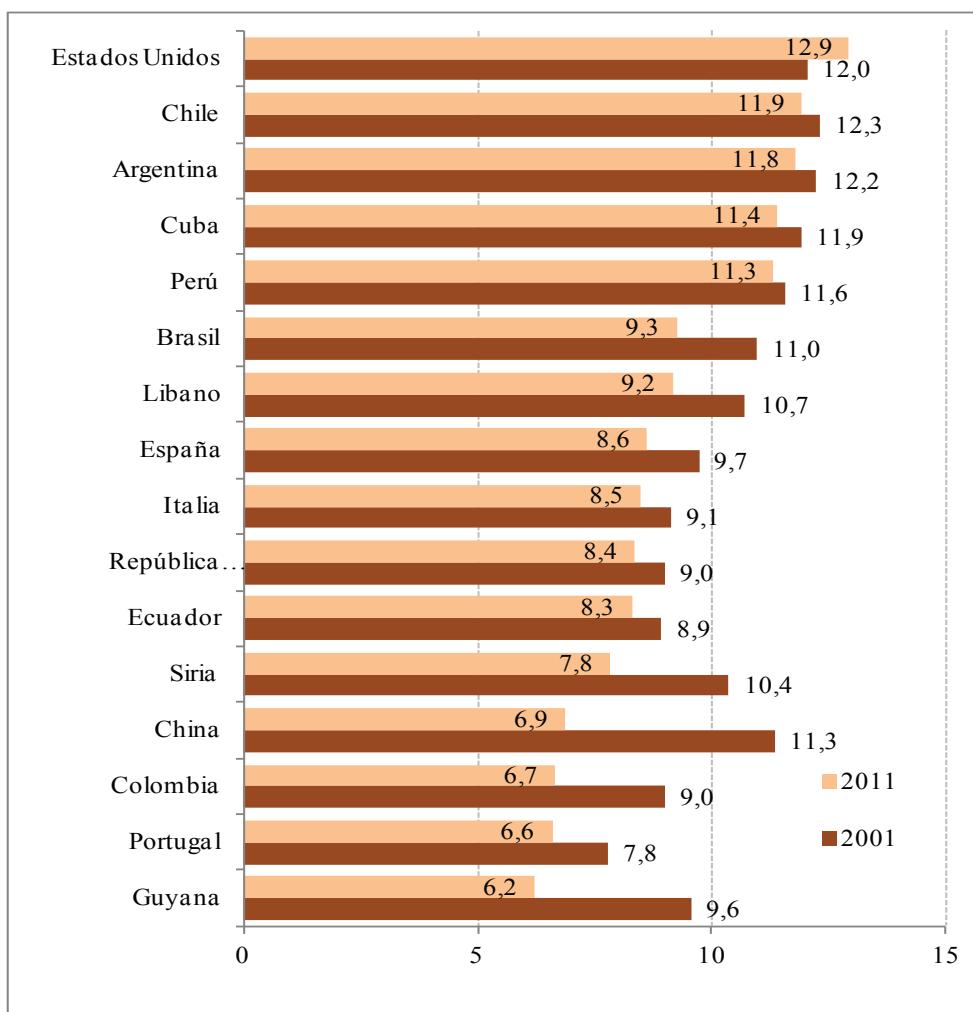
Fuente: INE. XIV Censo General de Población y Vivienda 2011.

^{1/} Los 15 países con mayor población inmigrante en Venezuela.

En general, puede notarse que en el período 2001-2011 disminuye el promedio de años de escolaridad en casi todas las corrientes migratorias que permanecen en el país, hecho que debe responder a la selectividad de la emigración de retorno. Quienes tienen menor capital educativo seguramente cuentan con menores recursos para financiar el regreso a su país de origen y con menores oportunidades para la reinserción laboral después de haber permanecido cierto tiempo alejados del propio país.

Gráfico 6

Venezuela. Años de escolaridad promedio de la población nacida en el exterior por país de origen^{1/}. Censos 2001 y 2011.



Fuente: INE. XIV Censo General de Población y Vivienda 2011.

^{1/} Los 15 países con mayor población inmigrante en Venezuela.

Se ha constatado, por otra parte, que Venezuela también está entre los países de América Latina que presentan los porcentajes más bajos de profesionales, técnicos y afines (PTA) dentro de la fuerza de trabajo inmigrante (13 por ciento). Como se ha mencionado anteriormente, la inmigración colombiana tiene un alto peso en ese resultado, ya que al discriminar según las principales corrientes migratorias se observa que la proporción de PTA es bastante alta entre los originarios de Estados Unidos (56 por ciento), Cuba (40 por ciento), Argentina (39 por ciento), Chile (36 por ciento), España (23 por ciento) y Perú (23 por ciento), mientras que no superan el 10 por ciento entre los colombianos, ecuatorianos, dominicanos, guyaneses, portugueses, chinos, sirios y libaneeses (Gráfico 7).¹¹

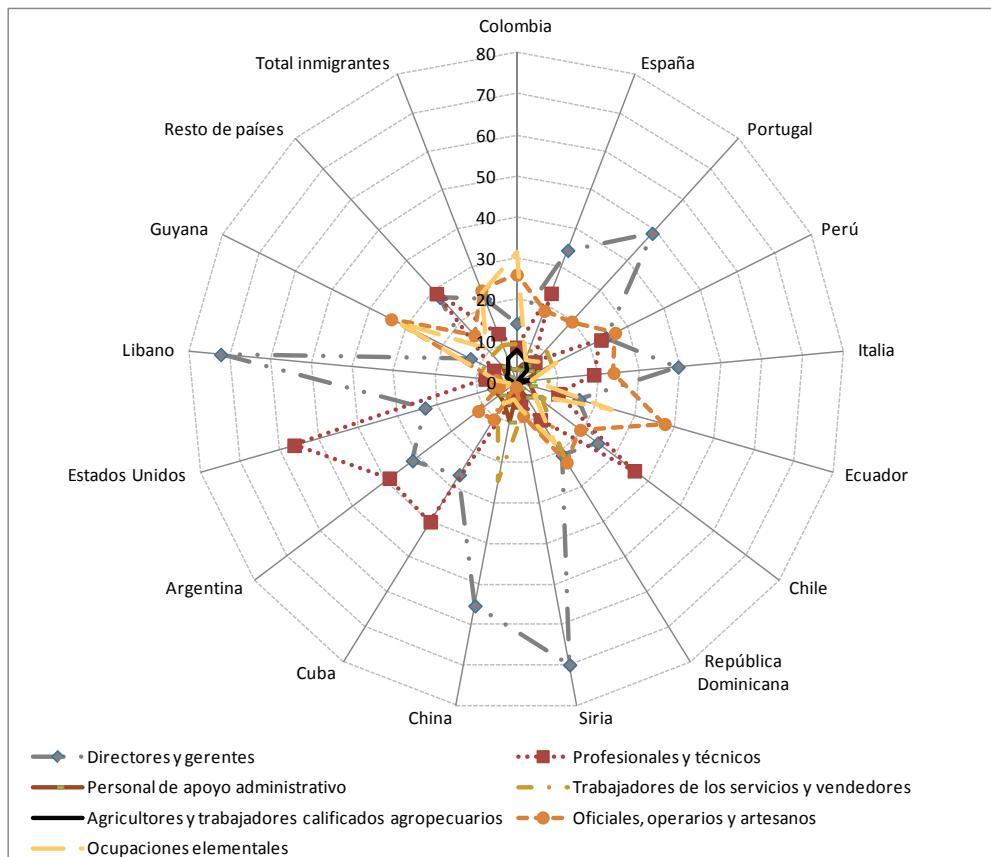
Una fracción importante de los inmigrantes activos aparecen ocupados como directores y gerentes (22 por ciento), pero nuevamente hay especificidades entre las diferentes corrientes migratorias. Entre las personas migrantes provenientes de Asia, dicho grupo ocupacional tiene una representación enorme, dada su alta dedicación a las actividades comerciales, en las que con mucha frecuencia son directivos o gerentes de sus propios establecimientos. De esta forma, entre los libaneeses y los sirios alrededor del 70 por ciento de los inmigrantes activos se concentran en ese grupo ocupacional y el 55 por ciento en el caso de los chinos. Debe señalarse que la inmigración portuguesa tiene un perfil ocupacional similar al de estas corrientes asiáticas en cuanto a su inserción en la actividad comercial y una alta representación (49 por ciento) en ese grupo de directores y gerentes. Entre los españoles y los argentinos también hay una proporción notable de ocupados como directivos y gerentes, cerca de un tercio, sin embargo, en estos casos los trabajadores están más repartidos entre diferentes ramas de actividad y es menos frecuente que estén a cargo de sus propios establecimientos.

Una cuarta parte de la fuerza de trabajo inmigrante (23 por ciento) se concentra en las ocupaciones elementales, en las que la representación más alta la tienen los trabajadores colombianos, seguida por los ecuatorianos, dominicanos, guyaneses y peruanos. Una proporción equivalente (24 por ciento) se encuentra ocupada como operarios y artesanos, siendo los originarios de los países andinos, Colombia, Ecuador y Perú, quienes tienen una participación más notable en tales ocupaciones.

¹¹ A la fecha de este trabajo, todavía no está disponible la información del censo 2011 sobre características económicas, por consiguiente no fue posible la identificación de los cambios en la composición de la fuerza de trabajo de la población inmigrante internacional durante el período intercensal 2001-2011.

Gráfico 7

Venezuela. Distribución porcentual de los inmigrantes activos por grupos de ocupación según países seleccionados^{1/}. Censo 2001.



Fuente: INE. XIII Censo General de Población y Vivienda 2001.

^{1/} Los 15 países con mayor población inmigrante en Venezuela.

En las actividades de comercio, restaurantes y hoteles, un tercio de la fuerza de trabajo inmigrante ha encontrado posibilidades de inserción, aunque en estas actividades han tenido una mayor cabida los trabajadores chinos (94 por ciento), sirios (82 por ciento), libaneses (77 por ciento) y portugueses (61 por ciento). Las actividades de servicios sociales y personales captan, por su parte, el 18 por ciento de la fuerza de trabajo inmigrante y un 14 por ciento se encuentra en el sector de la industria manufacturera.

En las actividades agrícolas, la participación de los inmigrantes también es mayor en comparación al conjunto de la población del país (12 por ciento) y ello obedece básicamente a la incorporación de los trabajadores colombianos. Casi 9 por ciento

de esta fuerza de trabajo proveniente del exterior se dedica a las actividades de la construcción, aunque entre los italianos, ecuatorianos y colombianos esa participación es más alta.

Igualmente, en el sector bancario y financiero sólo se inserta el 6 por ciento de los inmigrantes, sin embargo, esa proporción se coloca en el rango de 15 a 20 por ciento entre los originarios de Estados Unidos, Argentina, Chile y Cuba. Del mismo modo, destaca que, si bien menos del 1 por ciento de los inmigrantes se encuentran trabajando en el sector de la minería y de las actividades de extracción, esa representación asciende a 10 por ciento entre los nacidos en Estados Unidos y cerca de 4 por ciento entre argentinos y guyaneses.

Aproximadamente la mitad de los inmigrantes ocupados trabajan en condición de asalariados, un nivel inferior al que presentan los nacidos en el país, cuya cifra asciende a 66 por ciento. Por el contrario, entre los nacidos en el exterior, la proporción de patronos o empleadores es más elevada que entre los nacionales (14 por ciento versus 6 por ciento). Consideradas desde el país de origen, las cifras revelan que los índices de empleo asalariado más elevados, superiores al promedio de los inmigrantes, se verifican entre los originarios de Estados Unidos (73 por ciento), Cuba (61 por ciento), Chile (58 por ciento), Argentina (57 por ciento) y Perú (52 por ciento). Entre los inmigrantes procedentes de Líbano y Siria esos índices son más bien moderados y, contrariamente, hay una amplia concentración de activos en la categoría de patronos o empleadores. Esa frecuencia importante de inmigrantes que estarían creando fuentes de empleo se detecta entre los inmigrantes procedentes de los tres países del Asia y de Europa del Sur, luego resta una fracción importante de inmigrantes activos cuyas ocupaciones son autogeneradas (28 por ciento). A excepción de los chinos, entre las demás corrientes migratorias esa categoría de trabajadores por cuenta propia representa entre un quinto y un tercio del total de las personas activas. Por último, en la categoría de servicio doméstico se concentra un 8 por ciento de los inmigrantes, siendo los colombianos, dominicanos, ecuatorianos y guyaneses quienes están más representados.

Como se ha señalado anteriormente, el gobierno de Venezuela ha levantado un cerco informativo que dificulta el seguimiento de las dinámicas sociodemográficas. A los efectos del análisis del proceso migratorio, habría que esperar a disponer de un nuevo censo de población para determinar en qué medida se ha modificado el perfil la población originaria de otros países que todavía reside en Venezuela.

3. Emigración

Hasta comienzos de la década de 1980, la emigración de venezolanos era un fenómeno poco conocido. Según Guardia (2007) “...la emigración era un fenómeno que se presentaba de manera muy esporádica, pues los venezolanos consideraban que su nivel de vida futuro no estaba en riesgo” (Guardia, 2007:190). En otros momentos de crisis registrados en los años ochenta y noventa todavía se vislumbraban oportunidades, y no se tenía tanta incertidumbre sobre el nivel de vida futuro como ocurre en la actualidad, con un impacto inevitable sobre la movilidad de la población. Hubo pequeños flujos emigratorios relacionados con un diferimiento generacional del retorno (venezolanos descendientes de las corrientes migratorias ingresadas en los años cincuenta), pero también debe decirse que la población venezolana no ha escapado a la influencia de los procesos de globalización, que han estimulado la movilidad de los trabajadores, especialmente de quienes están altamente calificados.

Esa percepción ha cambiado en este contexto en el cual Venezuela está enfrentando la crisis económica, política y social más severa de toda su historia, convirtiéndose rápidamente en un país de emigración, como se verá seguidamente. En este tiempo, los riesgos de movilidad de la población venezolana se han intensificado y han transversalizado todo el espectro social, imponiéndose la necesidad de buscar opciones para garantizar la sobrevivencia cotidiana, y una de ellas es el desplazamiento a través de las fronteras (Freitez, 2017b). Estos desplazamientos podrían incluso tener la categoría de *migración forzada con derecho a protección*, si se aceptase la conceptualización sugerida por Castles, quien considera bajo esa denominación a las personas desplazadas por proyectos de desarrollo (Castles, 2003).¹² En el caso venezolano puede establecerse que el fracaso de un modelo de desarrollo nacional ha vulnerado la sobrevivencia de importantes sectores de la población, que deben desplazarse de sus comunidades en la búsqueda de alternativas para garantizar el sustento, de modo que desde el enfoque de los derechos humanos se podría sustentar

¹² Según S. Castles (2003), la migración forzada comprende movimientos de personas que han sido obligadas a escapar de sus hogares y buscar refugio en otra parte, reconociendo al respecto las siguientes categorías: i) *refugiados*: personas que residen fuera de su país, y no pueden volver por temor de persecución (raza, religión, nacionalidad, opinión política); ii) *solicitantes de asilo*: personas que cruzan fronteras internacionales en busca de protección, pero cuyos méritos para obtener el status de refugiados aún no es decidido; iii) *trata de personas*: forma de migración forzada que se origina en el tráfico y contrabando de personas a través de fronteras internacionales; iv) *desplazados*: son personas que huyen por razones no reconocidas por el régimen internacional de refugiados (ejecución de proyectos como presas, aeropuertos, carreteras y vivienda urbana; desplazados ambientales y por desastres naturales o generados por el hombre).

el reclamo de estas personas (Freitez, 2016; 2019a).

Pero, ¿cuántos venezolanos van y vienen cruzando la frontera para satisfacer necesidades básicas, cuántos van y vienen luego de permanecer durante el tiempo permitido realizando algún trabajo que les aporte ingresos para traer de vuelta, cuántos han traspasado la frontera para permanecer en algún destino en situación regular o irregular?, ¿los tenemos identificados? La cuantificación de la población que se moviliza a través de la frontera de Venezuela y su caracterización no es tarea fácil, porque se confrontan muchas limitaciones en cuanto a las fuentes de información. En esta sección se tratará de presentar las informaciones que aportan las organizaciones que tradicionalmente elaboran estimaciones y/o recaban y sistematizan estadísticas sobre migración internacional provenientes de las fuentes oficiales de los países que constituyen los principales destinos de la emigración venezolana, y se tratará de pasar revista a la evolución de su dimensión y principales características socio-demográficas.¹³ Asimismo, se hará referencia a estudios en los que se ha efectuado algún esfuerzo de relevamiento de información que nos aproxime a conocer mejor algunas facetas de este proceso.

3.1. Tránsito de un país de inmigración a otro de emigración

Los datos que aporta el *Programa Investigación de la Migración Internacional en las Américas* (IMILA), promovido por el CELADE/CEPAL sobre la población de venezolanos censados en países del continente, arrojan que en la ronda de censos de la década de 1980 se contabilizaron poco más de 45.000 emigrantes venezolanos, cifra que ha pasado a 207.000 en la ronda de 2000 (CEPAL, 2006b: 16).

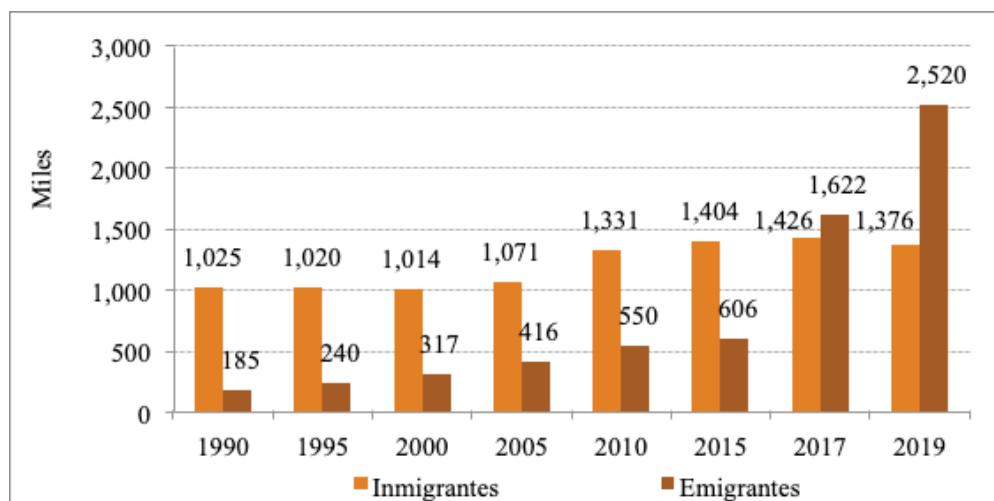
Por su parte, las estimaciones de las Naciones Unidas (2015) dan cuenta de que el stock de venezolanos en el exterior se multiplicó 2,2 veces al variar de 185.000 a 416.000 en el período 1990-2005. Una decena de años después, según esta misma fuente, el stock de población originaria de Venezuela residiendo fuera de sus fronteras estaría en el orden de 606.000. En la primera década del siglo XXI, particularmente en el período 2005-2010, si bien ciertos indicadores económicos reportaron resultados favorables, el dilema respecto al futuro no se disipó. La falta de confianza y de seguridad siguió

13 Con la finalidad de disponer de información comparable en el tiempo y entre los países, Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales han realizado esfuerzos importantes para que los países adopten recomendaciones que favorecen la homologación de las estadísticas sobre el stock y los flujos; pero quedan por fuera una variedad de movimientos migratorios de carácter circular, pendular o de otro tipo, que se han tornado más visibles en la medida que las relaciones de intercambio en un mundo cada vez más globalizado se intensifican (Santo Tomas, Summers y Clemens, 2009).

prevaleciendo en un sector considerable de la población y la tendencia emigratoria continuó al entrar nuevamente el país en una fase de recesión económica (Gráfico 8).

Gráfico 8

Venezuela. Volumen de inmigrantes y emigrantes. Años: 1990-2019.



Fuentes: 1990-2015: United Nations database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2015.

2017: United Nations. *International Migrant Report 2017. Highlights.*

2019: United Nations. DESA. Population Division. *International Migrant Stock 2019* (database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2019).

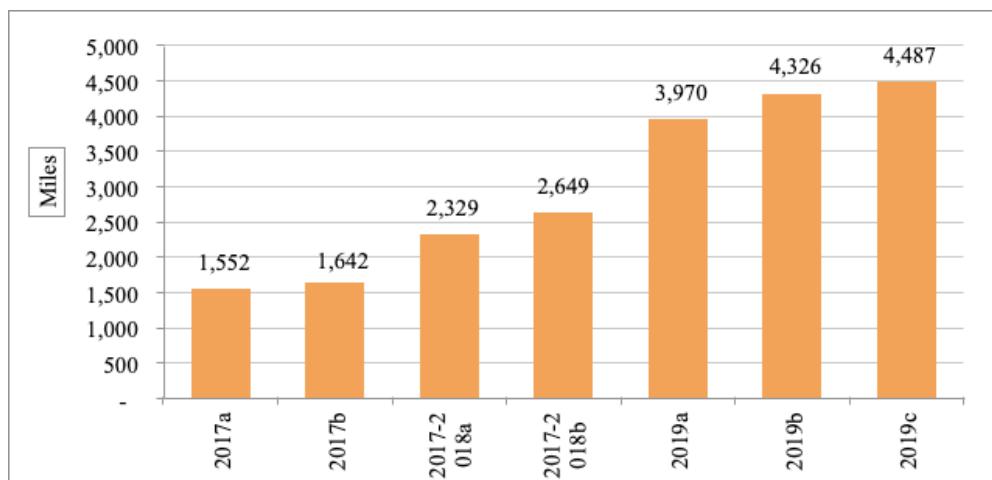
La crisis económica, social y política que ha vivido la sociedad venezolana, como se destacó anteriormente, entró en su fase más severa después del año 2015, cuando el gobierno nacional perdió la mayoría parlamentaria y se percibió amenazado en su ejercicio hegemónico del poder. En esa situación, se reactivó nuevamente la conflictividad política y social y se radicalizaron las medidas económicas orientadas a preservar el modelo productivo sostenido por más de tres lustros, no obstante sus implicaciones negativas reflejadas en una pérdida profunda en la calidad de vida de la población. Este contexto adverso ha forzado a que muchas personas hayan optado por migrar a otros países, ya no como una elección para buscar oportunidades de desarrollo personal y profesional que actualmente están negadas en Venezuela, sino como una alternativa para resolver los problemas de sobrevivencia que agobian la vida de los venezolanos. Se entiende entonces que, según las estimaciones de Naciones Unidas, en tan solo dos años (2015-2017) el volumen de venezolanos viviendo en el exterior se multiplicase por 4,2 veces, y que la cifra de emigrantes pasara a superar

ampliamente a la de inmigrantes (Gráfico 8).

Las estimaciones sobre el stock de migrantes internacionales elaboradas por la DESA de Naciones Unidas tienen dificultades para captar apropiadamente un proceso migratorio tan intenso y dinámico como el venezolano. Es por ello que, desde 2017, el Organismo de las Naciones Unidas para las Migraciones (OIM) realiza importantes esfuerzos dirigidos a: monitorear los desplazamientos de los migrantes venezolanos, acceder oportunamente a las estadísticas migratorias generadas en los principales países de destino, e incluso levantar Encuestas de Monitoreo de Flujos que apuntan a obtener información sobre las necesidades de la población en movimiento (OIM, 2018). En ese orden OIM ha difundido, casi trimestralmente, un boletín que ofrece estadísticas sobre las variaciones en el stock de venezolanos en los países receptores, aunque hay una gran discrepancia entre ambas fuentes. En el Gráfico 9 se presentan las cifras reportadas por OIM sobre las tendencias recientes en el stock de venezolanos en el mundo, observándose que en octubre 2019 se elevaba a casi 4,5 millones. Esa cifra enorme se alcanzó debido a que tan solo en el período 2017-2019 casi 3 millones de personas habrían dejado el país.

Gráfico 9

Venezuela. Tendencia reciente en el stock de emigrantes. Años: 2017-2019.



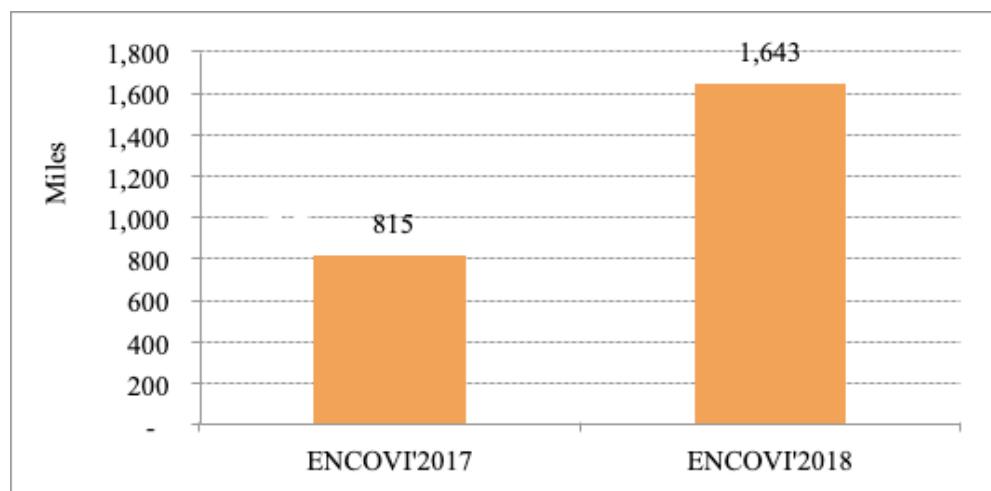
Fuente: OIM. Tendencias migratorias en las Américas. República Bolivariana de Venezuela. Informes migratorios de fechas varias: Febrero 2018 (2017a); Abril 2018 (2017b); Julio 2018 (2017-2018a); Septiembre 2018 (2017-2018b); Mayo 2019 (2019a); Julio 2019 (2019b); Octubre 2019 (2019c) (<https://robuenosaires.iom.int/tendencias-y-datos-relevantes>).

En vista de la importancia que ha adquirido el fenómeno emigratorio, en las dos últimas ediciones de la ENCOVI se incluyó una sección destinada a identificar los hogares donde se hubiese reportado algún miembro emigrado al exterior durante los cinco años previos a la entrevista. Los resultados obtenidos en 2017 y 2018 han revelado que el volumen de emigrantes recientes a otros países varió de 815.000 a 1.643.000 (Gráfico 10).

Esta forma de cuantificar la población emigrada a través de la información reportada en los hogares tiene algunas limitaciones. Una de ellas consiste en la falta de respuesta cuando todo el hogar ha migrado. Por consiguiente, se entiende que el volumen de emigrantes recientes contabilizados a través de ENCOVI tiene algún grado de subestimación.

Gráfico 10

Venezuela. Distribución de personas que emigraron en el período 2017 y 2018.



Fuente: Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2017, UCAB-USB-UCV).

3.2. Países de destino de los emigrantes

En el período reciente, la geografía de la emigración venezolana se modificó sustancialmente, en la medida que ésta se hizo masiva y su composición social se diversificó. Antes de que la afluencia migratoria desde Venezuela hubiera escalado a los niveles que se conocen hoy, Estados Unidos era el principal país receptor, secundado por España, Italia y Portugal. Estos tres países tienen en común que sus nacionales fueron acogidos durante la oleada migratoria de postguerra que recibió Venezuela. También fueron receptores de migrantes venezolanos Alemania, Gran Bretaña, Francia, Holanda y Suiza, aunque en menor cuantía. Ahora son los países

de América Latina, primordialmente, quienes acogen a este enorme flujo de personas que han dejado Venezuela huyendo de la situación de crisis.

3.2.1. Colombia se erige en el primer país receptor de emigrantes venezolanos

La emigración venezolana de baja intensidad, registrada durante los primeros tres lustros de este siglo, no fue capitalizada por Colombia (Cuadro 4), porque este país todavía enfrentaba serios problemas de seguridad relacionados con el conflicto bélico interno, hecho que, además, tenía incidencias sobre las oportunidades de desarrollo económico.

En la medida que el país vecino se encaminó en la construcción de un proceso de convivencia y paz y evidenció alguna mejora de sus indicadores macroeconómicos, muchas personas de todo el espectro social tienden a traspasar las fronteras de Venezuela para huir de la crisis, buscando en Colombia oportunidades para trabajar y atender las carencias de todo tipo.

Diversas fuentes han aportado evidencias de este proceso. El *Observatorio Laboral de la Universidad del Rosario* (LaboUR), por ejemplo, analizó las características de las personas que habían migrado desde Venezuela en los últimos 6 años (2011-2016), con base a la *Gran Encuesta Integrada de Hogares* (GEIH) realizada por el DANE en 2016, y reportó que de un total de 348.312 venezolanos contabilizados por esta fuente, cerca de 47 por ciento arribó a Colombia entre los años 2015 y 2016 cuando la situación de crisis en Venezuela se fue intensificando (Guataquí y colegas, 2017). Por su parte, la ENCOVI'2017 ha estimado en casi 239.000 el número de venezolanos que emigraron a Colombia en el período de 5 años previos a la fecha del estudio (2012-2017), y según esta fuente también se evidencia que la mayor afluencia se registró en los años más recientes. Cerca de 87 por ciento dejó el país entre 2016 y 2017.

Desde 2017 la autoridad migratoria colombiana ha debido hacer un seguimiento más ágil de la afluencia de personas que ingresan desde Venezuela. A tales efectos ha difundido varios informes donde diferencia claramente cuatro categorías de movimientos que denomina: regular, *pendular*, *de tránsito* e *irregular* (Migración Colombia-Ministerio de Relaciones Exteriores, 2017; 2018; 2019). Luego de casi un año del cierre de la frontera, ambos gobiernos trabajaron en su reapertura implementando la *Tarjeta de Movilidad Fronteriza* (TMF) como una herramienta que permitiera identificar a las personas que habitualmente se movían en zona de frontera. Migración Colombia define así a la *migración pendular* como aquélla que realiza con la TMF por los puestos de control habilitados y se caracteriza por la continua entrada y salida de viajeros a lo largo del día, incluso se registran varios movimientos migratorios de una sola persona durante el transcurso de la jornada.

Cuadro 4

Venezuela. Distribución de la población emigrante según principales países de destino. Años: 1990- 2019.

Países de destino	Años							
	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2017	2019
Estados Unidos	42.119	73.081	107.031	138.645	171.960	197.171	290.224	351.144
España	32.469	38.704	61.587	108.707	147.826	151.594	208.333	323.575
Italia	9.773	9.261	8.748	28.803	48.962	48.970	49.831	53.007
Portugal	14.959	18.220	22.222	23.744	21.323	23.404	24.603	24.584
Canadá	3.339	5.582	7.958	12.434	17.656	19.732	18.608	20.775
Colombia	33.123	35.162	37.200	37.137	43.511	46.614	600.000	1.447.171
Chile	2.349	3.148	4.044	3.279	2.514	4.134	119.051	371.163
Argentina	1.981	2.290	2.600	1.918	1.236	1.240	57.127	145.000
Ecuador	2.549	3.120	3.691	4.357	6.120	8.901	39.519	330.414
Panamá	487	715	989	4.592	8.415	9.883	36.365	94.596
Brasil	1.220	1.694	2.167	2.524	2.844	3.425	35.000	212.441
México	1.460	2.194	3.024	6.526	10.786	15.959	32.582	46.072
Perú	2.316	2.021	2.362	2.763	2.995	3.237	26.239	860.871
Rep. Dominicana, Haití, Aruba	17.889	20.765	23.639	18.380	12.979	14.014		
Alemania, Francia, Gran Bretaña, Holanda, Suiza	8.731	11.844	15.066	23.321	30.137	33.138	84.627	206.047
Australia	606	915	1.170	1.600	3.360	4.895		
Resto	9.912	10.863	13.825	13.190	17.796	20.033		
Stock total	185.282	239.579	317.323	415.540	550.420	606.344	1.622.109	4.486.869

Rep. Dominicana,
Haití, Aruba, Alemania,
Francia, Gran Bretaña,
Holanda, Suiza,
Australia y Resto

Fuentes: 1990-2015: United Nations database, POP/DB/MIG/Stock/Rev. 2015.

2017: United Nations (2017). *International Migrant Report 2017. Highlights;*

2019: OIM. *Tendencias migratorias nacionales en América del Sur. República Bolivariana de Venezuela.*

Hasta su suspensión, en febrero de 2018, los sistemas de Migración Colombia tenían registrados a 1.624.915 ciudadanos venezolanos usuarios de la TMF (OIM-Organización Internacional para las Migraciones, 2018), principalmente de los Estados Táchira, Zulia, Carabobo, Lara y Barinas. El promedio de ingresos diarios de ciudadanos venezolanos a Colombia, empleando la TMF durante el 2017 fue de 37.000 registros; mientras que, de salida, el promedio fue cercano a los 35.000 registros diarios. Esas cifras dan cuenta de un incremento del flujo diario de entradas

y salidas reportado en el año 2016 de casi 36.000 y 34.000, respectivamente (Migración Colombia. Ministerio de Relaciones Exteriores, 2017). Los principales motivos de ingreso al país de ciudadanos venezolanos usuarios de la TMF durante el período 2017-2019 fueron: compra de víveres, visita familiar, turismo en zona de frontera, actividades no remuneradas, trabajadores agrícolas e industriales, compra de medicamentos y atención médica. El gobierno colombiano reanudó el uso de la TMF para el ingreso a través de los puestos de control en la zona de frontera y en octubre 2019 había registro de 4,3 millones de TMF aprobadas (Migración Colombia. Ministerio de Relaciones Exteriores, 2017; 2019).

Ese tipo de movimientos pendulares que se da en las zonas de frontera entre los dos países se ha diferenciado de lo que se entiende como migración regular, la cual se registra cuando se ingresa al país, en este caso Colombia, con pasaporte a través de un puesto de control migratorio, siguiendo lo previsto en la normativa migratoria vigente.¹⁴ La información sobre la movilidad entre Colombia y Venezuela reportada por la Dirección de Migración Colombia revela un volumen de entradas de venezolanos superior al de salidas desde el vecino país, de modo que el saldo migratorio ha sido de signo positivo en un orden de magnitud que entre 2012 y 2015 fluctuó entre 12.000 y 16.000 (Cuadro 5). Ese comportamiento se mantuvo incluso durante el año 2015, pese al cierre de la frontera decretado por el gobierno venezolano.

Durante el año 2016, esta cifra se elevó a 378.000 ingresos y, aunque disminuyeron las salidas, fue en el año 2017 cuando la crisis venezolana provocó una movilización inédita hacia Colombia, cuando se duplicó el volumen de entradas y salidas, y se verificó un incremento del 112 por ciento en el saldo migratorio. En 2018 persistió el flujo migratorio de venezolanos al país vecino por encima de 700.000 aunque el saldo mostró un ligero descenso. La información parcial en 2019 da cuenta de una caída considerable del movimiento migratorio de colombianos desde Venezuela. Respecto al flujo de venezolanos, se han encontrado solamente datos parciales que indican la entrada de más de 780.000 personas con pasaporte entre enero y agosto de 2019, según se ha difundido a través del *Reporte Situacional* elaborado por el *Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos* (GIFMM, 2019). No se reporta cuántos venezolanos han salido en forma regular durante dicho período.

¹⁴ La Dirección de Migración Colombia contaba en el año 2015 con cinco pasos habilitados para el control del tránsito entre los dos países, ubicados en: Paraguachón – La Guajira; Puente Internacional Simón Bolívar – Norte de Santander; Puente José Antonio Páez – Arauca; Puerto Carreño – Vichada y Puerto Inírida, en el departamento del Guainía.

Cuadro 5

Colombia. Entradas y salidas de colombianos y venezolanos procedentes de Venezuela. Años: 2012-2019.

Años	Colombianos			Venezolanos		
	Entradas	Salidas	Saldos	Entradas	Salidas	Saldos
2012	400.009	475.007	-74.998	251.475	238.084	13.391
2013	560.748	606.851	-46.103	261.343	248.921	12.422
2014	497.958	522.562	-24.604	291.539	274.739	16.800
2015	374.462	371.521	2.941	329.478	314.666	14.812
2016	113.370	109.593	3.777	378.965	311.252	67.7113
2017	179.652	174.332	5.320	796.012	652.586	143.426
2018	47.238	46.738	500	374.058	297.307	76.751
2019*	83.208	83.263	-55	240.309	241.598	-1.289

Fuentes: DANE. *Anuario de Movimientos Internacionales de Viajeros 2015. Migración Colombia-Ministerio de Relaciones Exteriores. Radiografía de los venezolanos en Colombia. Años: 2017, 2018 y 2019.*

* Información incompleta. Sobre colombianos hasta noviembre 2019 (<https://migravenezuela.com/web/articulo/cuantos-venezolanos-hay-en-colombia/1158>) y sobre venezolanos hasta marzo (www.migracioncolombia.gov.co/).

Según Migración Colombia, se estimó en poco más de 153.000 los ciudadanos venezolanos que continuaban en el país vecino y estarían en situación irregular, por vencimiento de su permiso temporal de permanencia. Por tal motivo, en julio 2017 se aprobó, mediante la Resolución N° 5797/2017, la expedición de un *Permiso Especial de Permanencia* (PEP), el cual les regulariza la situación migratoria e incluso les permite trabajar en Colombia. Según informaciones disponibles en Migración Colombia, poco más de 68.000 venezolanos se beneficiaron del PEP. Pero según ha informado el Director de Migración Colombia, esa diferencia no puede atribuirse completamente a que las personas se están quedando en forma irregular, ya que pueden estar disfrutando de la prórroga de su permiso temporal de permanencia por noventa días adicionales (Migración Colombia. Ministerio de Relaciones Exteriores, 2017). En febrero de 2018 se habilitó una segunda fase de implementación del PEP para los ciudadanos venezolanos que se encontraban en territorio colombiano y que hubieran ingresado antes del 2 de febrero por un Puesto de Control Migratorio oficial. Al cierre de 2019 en el *Reporte Situacional* del Gifmm se informa sobre la presencia de casi 642.000 venezolanos en Colombia en situación regular, de los cuales 89 por ciento eran beneficiarios del PEP (Gifmm, 2019).

Como se ha visto en el Cuadro 5, en el flujo migratorio entre Venezuela y Colombia participan tanto personas con pasaporte venezolano como ciudadanos colombianos, pero también una parte de ellos son portadores de doble nacionalidad. A tales efectos, en un estudio conjunto de la OIM y la Cancillería de Colombia se ha destacado que cerca de 40 por ciento de las personas que ingresan por la zona de frontera son portadores de doble nacionalidad, mientras que 30 por ciento son colombianos y otro 30 por ciento venezolanos (Migración Colombia. Ministerio de Relaciones Exteriores, 2017). Manteniendo la nacionalidad como el criterio definitorio de la migración, la distribución indica que de esa población que ingresa a Colombia desde la frontera con Venezuela, siete de cada diez son ciudadanos colombianos y similar proporción corresponde a ciudadanos venezolanos.

Migración Colombia concibe la *migración de tránsito* como aquella que utiliza a Colombia como paso hacia terceros países, pero también admite que pueden entrar en esa categoría aquellos extranjeros que si bien no tienen la intención de radicarse en el país, permanecen por determinados períodos en él, para luego regresar a su lugar de origen o dirigirse a otros destinos. Al respecto, la autoridad migratoria colombiana ha informado a la opinión pública que hay una marcada tendencia de los migrantes venezolanos a utilizar Colombia como lugar de tránsito hacia terceros países. Más de 60 por ciento de los ciudadanos venezolanos que salieron de dicho país, lo hicieron con destino a: Ecuador, Perú, Chile, Estados Unidos, Panamá, México, España, Argentina, Brasil y Costa Rica (Migración Colombia-Ministerio de Relaciones Exteriores, 2017). Esa situación es corroborada por los resultados presentados en el *Informe sobre la movilidad humana venezolana. Realidades y perspectivas de quienes emigran*, donde se reporta que, de la muestra de venezolanos encuestados que ingresaron a Colombia en forma regular y expresaron su intención de haber dejado Venezuela con un proyecto migratorio, solamente el 38 por ciento tenía previsto permanecer en el país vecino, los otros destinos de mayor preferencia eran Perú (37 por ciento), Ecuador (13 por ciento) y Chile (7 por ciento). Otros países seleccionados con una frecuencia bastante menor fueron Argentina, México, Estados Unidos, España y otros (5 por ciento) (Bermúdez, Mazuera, Albornoz y Morffe, 2018).¹⁵

¹⁵ El *Informe sobre la movilidad humana venezolana. Realidades y perspectivas de quienes emigran*, ofrece los resultados de una investigación llevada adelante por Bermúdez, Mazuera, Albornoz y Morffe (2018) basada en una encuesta realizada entre abril y mayo de 2018, cuya población objetivo comprendía a los venezolanos que cruzaron caminando el límite fronterizo entre San Antonio del Táchira (municipio Bolívar) o Ureña (municipio Pedro María Ureña) del estado Táchira (Venezuela) hacia el registro de control migratorio en la oficina de Migración Colombia, ubicado en La Parada, municipio Villa del Rosario, Norte de Santander (Colombia) (Bermúdez, Mazuera, Albornoz y Morffe, 2018).

En los últimos años los desplazamientos de los venezolanos por vías terrestres han adquirido mayor importancia, siendo el Corredor Andino el más dinámico. Este arranca en el Puente Simón Bolívar en la frontera colombo-venezolana y sigue hacia Ecuador a través del Puente Rumichaca, por donde ingresaron 228.000 venezolanos en 2017, 800.000 en 2018 y casi 400.000 hasta agosto de 2019. Asimismo, buena parte de ese contingente terminó ingresando a Perú a través del punto de control de Huaquillas-Tumbes, más de 155.000 en 2017 y 695.000 en 2018 (OIM, 2019).

3.2.2. Estados Unidos pierde preponderancia como destino principal

Desde los años ochenta Estados Unidos figuró como uno de los principales destinos de la emigración venezolana. Según IMILA, 33.000 venezolanos residían en ese país a la fecha del censo de 1980. Esa cifra ascendió a 42.000 en 1990 y, según el censo 2000, el número de los venezolanos empadronados en Estados Unidos se incrementó más de 2 veces, ubicándose en el orden de 107.000 (CEPAL, 2006b: 16). Esa tendencia creciente ha sido confirmada por la *American Community Survey* (ACS), según la cual, el volumen de la población nacida en Venezuela residente en los Estados Unidos se estima, en promedio, para el período 2005-2007,¹⁶ en el orden de 158.000 y para el 2012 en 194.000.¹⁷ Esta última cifra estaría indicando un incremento de casi 82 por ciento respecto de los 107.000 que reportó el censo 2000 en ese país.¹⁸ En el contexto latinoamericano, Venezuela figura, junto a Brasil y Honduras, entre los países con las mayores tasas de crecimiento del stock de emigrantes residentes en los Estados Unidos entre los años 2000 y 2005 (Medina y Posso, 2009).

La ACS ha continuado reportando el crecimiento de la corriente migratoria venezolana en los Estados Unidos durante los años 2013 a 2017, como puede

¹⁶ U.S. Census Bureau. Data Set: 2005-2007 American Community Survey 3-Year Estimates. United States S0201. Selected Population Profile in the United States. Country of Birth: Venezuela. <http://factfinder2.census.gov/faces/nav/jsf/pages/index.xhtml>.

¹⁷ U.S. Census Bureau, 2012 American Community Survey. Table: ACS_12_1YR_B05006.xls. <http://factfinder2.census.gov/>. Consultado el 16-06-2014.

¹⁸ La información proveniente del Banco Mundial coincide en revelar esa evolución creciente de la emigración venezolana a los Estados Unidos, al reportar para el año 2005 que 130 mil nacidos en Venezuela estaban residiendo en ese país, cifra que se elevó a casi 172 mil en el año 2010. Estas estimaciones son derivadas de la actualización de la base de datos creada en colaboración con la Universidad de Sussex que incorpora los datos más recientes de 71 países de destino según se especifica en the Migration and Remittances Factbook 2011. http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDEC_PROSPECTS/0,,contentMDK:22803131~pagePK:64165401~piPK:64165026~theSitePK:476883,00.html. Consultado el 16-06-2014.

notarse en el Gráfico 11, donde se da cuenta de una variación anual de 9 por ciento en el período 2013-2014 y de 18 por ciento en el período 2014-2015, estimándose ya el stock de venezolanos en poco más de 255.000. Para el año 2016 la ACS llegó a captar la presencia de 290.000 venezolanos, cifra que significó una variación de 14 por ciento respecto al año 2015. El menor crecimiento de los emigrantes venezolanos llegados a ese país, probablemente se debe al endurecimiento de sus regulaciones migratorias y, por otro lado, a la apertura de otros destinos en la región latinoamericana. En 2017 escaló aun más la presencia de venezolanos en Estados Unidos elevándose a poco más de 351.000.

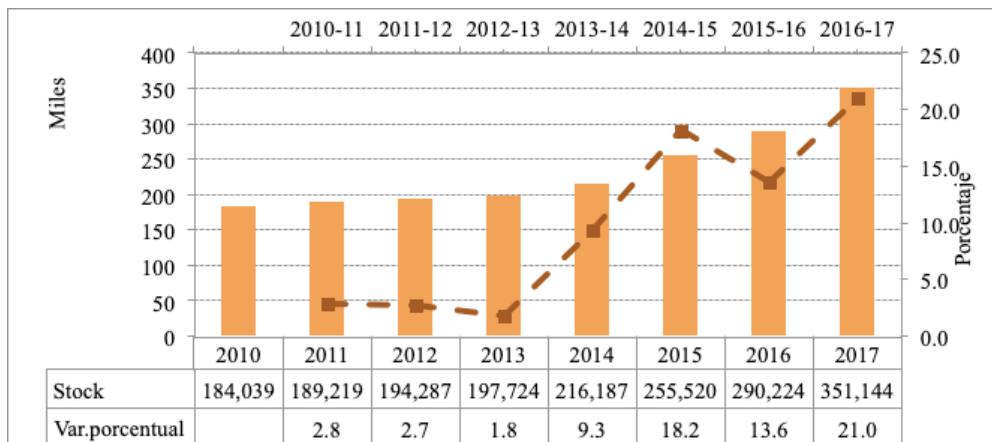
Vale destacar que la ACS reportó un incremento entre 2014 y 2016 de 74.000 venezolanos residiendo en Estados Unidos, mientras que la ENCOVI'2017, por su parte, ha informado que 77.000 venezolanos habían emigrado a dicho país en los 5 años previos a la entrevista, fundamentalmente durante 2016 y 2017. Se observa cierta coincidencia entre ambas fuentes.

Los registros administrativos dan cuenta de que entre 1989 y 2017 cerca de 186.000 venezolanos obtuvieron permiso para residir en forma permanente en los Estados Unidos, pero solamente el 70 por ciento de esas admisiones se produjeron entre 2005 y 2017.

De lo anterior se deduce que, durante los últimos doce años, en promedio, han sido admitidos anualmente como inmigrantes cerca de 9.800 venezolanos, cifra que contrasta con el promedio de 2.800 venezolanos que anualmente alcanzaban ese status entre 1989 y 1998 y aun con la media de 4.600 registrada en el período 1999-2004. Una tendencia similar se verifica con relación a la obtención de la nacionalidad de Estados Unidos por parte de ciudadanos nacidos en Venezuela. Se ha registrado que entre 1991 y 2017 fue otorgada la nacionalidad norteamericana a más de 100 mil venezolanos, de los cuales casi 72.000 la obtuvieron en el lapso 2005-2017 a un promedio de cerca de 6.000 por año (Gráfico 12).

Gráfico 11

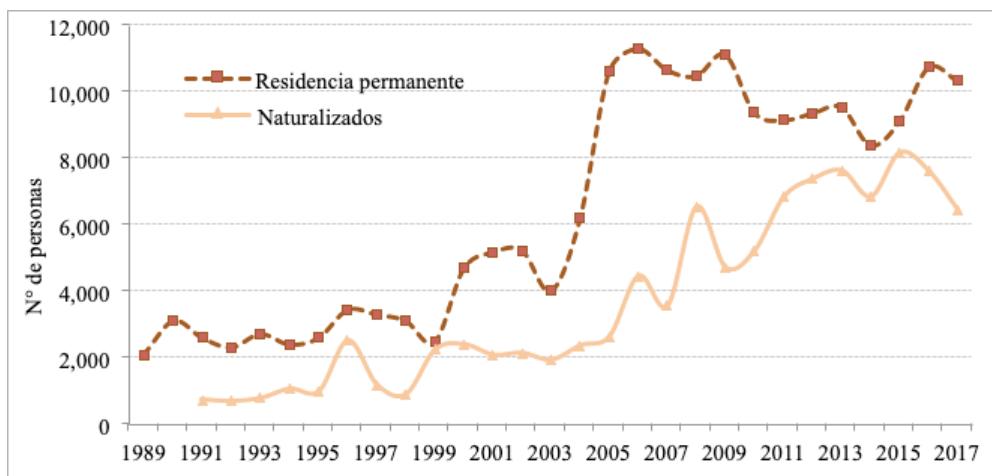
Venezuela. Stock de emigrantes venezolanos en Estados Unidos. Años: 2010-2017.



Fuente: U.S. Census Bureau, American Community Survey. Estimaciones anuales 2010-2017.

Gráfico 12

Venezolanos en Estados Unidos que obtuvieron residencia permanente y número de naturalizados. Años: 1989-2017.



Fuente: Yearbook of Immigration Statistics. Department Homeland Security. Disponible en: http://www.dhs.gov/immigration-statistics/yearbook/2016/table_10.shtm

3.2.3. España primer destino de la emigración venezolana en Europa

Hasta el año 2015 España había sido el segundo destino de mayor preferencia de la emigración venezolana, después de Estados Unidos, hecho que, sabemos, se debía a ciertas facilidades ligadas a las afinidades culturales y a los nexos establecidos a través de los antecedentes de la inmigración española en Venezuela. Como se ha destacado anteriormente, con posterioridad a esa fecha, cuando la afluencia migratoria venezolana se hizo masiva, los países latinoamericanos se erigieron en los principales receptores.

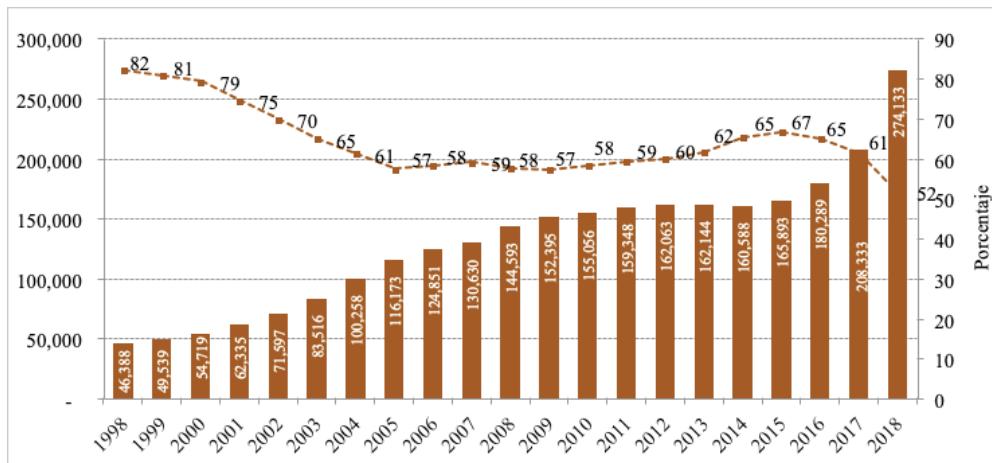
Según el censo español de 1991 fueron empadronados 42.000 nacidos en Venezuela que residían en ese país. Esa cifra se elevó a 67.000 de acuerdo con los resultados del censo 2001 (CEPAL, 2006a:131). Estos resultados de los empadronamientos censales reportan volúmenes más elevados del stock de venezolanos en España que las estimaciones elaboradas por la División de Población de Naciones Unidas, como se puede ver en el Cuadro 4.

Este incremento de la migración venezolana hacia España, aún en los años en que este país enfrentó una severa crisis económica y altos índices de desempleo (Panadés, 2011:63), también se verifica a partir del padrón municipal de habitantes. La fuente da cuenta del crecimiento notable de la presencia venezolana en España, como se ilustra en el Gráfico 13. Durante el período 2000-2005 el stock de venezolanos prácticamente se duplicó y casi se volvió a multiplicar por dos entre 2005 y 2017. En ese lapso destaca el crecimiento que se produjo hasta el año 2009; luego hay cierto estancamiento hasta el 2014, probablemente porque la crisis económica en el país ibérico restringió las oportunidades para el establecimiento de nuevos contingentes de migrantes. Pero la intensificación de la crisis venezolana después de 2015 vuelve a constituir un potente incentivo para considerar a España como una opción migratoria, particularmente durante el éxodo de 2018 cuando escala a 274.000 la cifra de nativos de Venezuela que decidieron fijar residencia en dicho país.

La inmigración venezolana en España se asocia ampliamente al reconocimiento de la ciudadanía española. Poco más del 70 por ciento de los originarios de Venezuela contados en el censo 2001 estaban nacionalizados (Martínez, 2003), una proporción bastante más alta que la registrada por otros países latinoamericanos. Según las estadísticas del INE de España, compiladas por Panadés, la media de los migrantes latinoamericanos con nacionalidad española es de 29 por ciento, mientras la cifra se eleva a 49 por ciento si se consideran los ciudadanos cubanos y a 39 por ciento si se consideran los argentinos (Panadés, 2011: 61).

Gráfico 13

Stock de población nacida en Venezuela residiendo en España y porcentaje de venezolanos con nacionalidad española. Años: 1998-2018.



Fuente: Elaboración propia con base al Padrón Municipal. Instituto Nacional de Estadística.

www.ine.es | <http://www.dhs.gov/files/statistics/publications/yearbook.shtm>

A partir de 2003 entró en vigor la normativa que facilitaba el proceso de reconocimiento de la nacionalidad española a los descendientes de antiguos migrantes españoles en Latinoamérica (Domingo, 2004), de modo que ese flujo de venezolanos a España probablemente se ha reforzado con esas medidas que pueden haber estimulado a algunas personas a recuperar la ciudadanía de origen de sus antepasados inmigrantes. En ese sentido, se habla de una modalidad de retorno diferido generacionalmente (CEPAL, 2006a:130). En el curso de la década 2000 disminuyó esa preeminencia de originarios de Venezuela que no portaban pasaporte español, debido a la afluencia de personas sin antecedentes familiares migratorios con España. No obstante, entre los años 2010 y 2015, donde la variación anual del stock fue discreta, vuelve a remontar el porcentaje de venezolanos con pasaporte español, probablemente debido a que cierta cantidad de venezolanos ya cumplen los requisitos establecidos para la adopción de la ciudadanía española. Una señal del arraigo que se va estableciendo al transcurrir tanto tiempo sin perspectivas de retorno al país de origen. Sobre este aspecto queda destacar que en la escalada migratoria venezolana de 2018 fue muy notable la participación de ciudadanos que no portaban el pasaporte español (Gráfico 13).

3.2.4. Los países latinoamericanos acogen a la emigración venezolana más reciente

Las estimaciones de Naciones Unidas hasta el 2015 daban cuenta de que el 21 por ciento del stock de nacidos en Venezuela residiendo en el exterior se repartía entre Portugal, Italia, Francia, Alemania, Gran Bretaña, Suiza, Canadá y Australia. En cuanto a Italia y Portugal, las razones de la presencia venezolana pueden ser las mismas expuestas anteriormente con relación a España. A comienzos de la década de 2000, después de los originarios de Brasil, los venezolanos constituyan la segunda la corriente latinoamericana más numerosa que habitaba en el país lusitano (CEPAL. 2006a: 149). En el año 2017 se ha estimado que cerca de 25.000 originarios de Venezuela residían en Portugal y casi 50.000 en Italia (Cuadro 4). Canadá es otro de los países que ha acogido a los emigrantes venezolanos, cuya cifra se duplicó en el período 2000-2010, y la estimación más reciente reporta que casi 19.000 venezolanos se han establecido en dicho país. Una representación menos numerosa, pero que tuvo una evolución creciente hasta década 2000, se ha verificado en Gran Bretaña, Alemania, Francia, Holanda y Suiza donde, en conjunto, residen más de 33.000 venezolanos. Si bien Australia es un país con el cual no hay proximidad geográfica ni afinidad cultural, comenzó a figurar como otro de los destinos al registrarse que durante el período 2005-2015 se triplicó el stock de venezolanos en ese país.

Pero el flujo migratorio más reciente desde Venezuela ha sido acogido fundamentalmente por países de la región latinoamericana. Después de Colombia, y de forma igualmente súbita, Perú se erigió en el segundo país receptor de los migrantes venezolanos. Las cifras proporcionadas en el Cuadro 4 son reveladoras del crecimiento que registró la corriente migratoria venezolana en ese país, al observarse que en 2015 escasamente se superaba la cifra de 3.200 y en 2017 ya se contabilizaban poco más de 26 mil, pero solamente dos años después se calcula por encima de 860.000 la presencia de venezolanos en territorio peruano (Cuadro 4). De acuerdo con el monitoreo que realizan OIM y ACNUR se reportó que solamente en 2017 ingresaron a Perú más de 155.000 a través del control Huaquillas-Tumbes en la frontera con Ecuador y en 2018 ese flujo creció a 695.000. Resultados de las encuestas aplicadas en dicho puesto fronterizo revelaron que la mayoría de los venezolanos que ingresaron (77 porciento) deseaban establecerse en Perú y una fracción menor declaró querer llegar a Chile (23 por ciento) (OIM, julio 2019).

Las autoridades peruanas reaccionaron frente a este fenómeno inédito aprobando, en enero 2017, un decreto para el otorgamiento del *Permiso Temporal de Permanencia* (PTP) para las personas de nacionalidad venezolana que habían ingresado al país antes de febrero de ese año (OIM, febrero 2018), posteriormente ese plazo se extendió al 31

de diciembre de 2018, pero luego se cambió de nuevo recortándolo al 31 de octubre (OIM, julio 2019). A inicios de julio de 2019 se habían otorgado cerca de 382.000 PTP y cerca de 20.000 estaban en proceso de tramitación. Adicionalmente se reportó que alrededor de 43.000 venezolanos contaban con la *Calidad Migratoria Especial*, categoría que se obtiene al caducar el PTP y más de 12.000 con otra calidad migratoria (OIM, 2019a). A partir de mediados de junio del mismo año el gobierno peruano aplicó un visado humanitario como requisito de ingreso a los ciudadanos venezolanos, medida que provocó un descenso pronunciado de las entradas a Perú a través del puesto fronterizo de Huaquillas-Tumbes (OIM, 2019a).

Chile figura como el tercer principal receptor de los migrantes venezolanos, con una evolución súbita como se ha descrito para el caso peruano, pero alcanzando una intensidad menor, al calcularse en 2019 que en ese país se han establecido unos 371.000 ciudadanos originarios de Venezuela, cuando el stock reportado en 2015 apenas se limitaba a poco más de 4.000 (Cuadro 4). Durante el período 2015-2017 el gobierno chileno otorgó más de 120.000 permisos de residencia entre permanencias definitivas y visas temporales, y entre 2016 y 2017 recibió más de 108.000 solicitudes de visa por primera vez con entrada como turista (OIM, 2018a). Ante esa presión migratoria, desde el 24 de junio de este año el gobierno de Chile estableció como requisito de ingreso “un visto consular de turismo” por un tiempo máximo de 90 días. Con esa medida consiguió igualmente mermar los ingresos vía terrestre por los puestos de control, no obstante resta saber los efectos de este tipo de medida sobre las entradas irregulares, por los llamados “caminos verdes”.

Asimismo, Ecuador ha sido otro de los países de la región impactado por la crisis migratoria venezolana registrando un crecimiento también drástico durante apenas un lustro habiéndose multiplicado 37 veces el volumen ciudadanos venezolanos (Cuadro 4). El ingreso y la permanencia de los venezolanos en Ecuador estuvo regulada, en primer lugar, por el *Estatuto Migratorio Ecuador-Venezuela* (2011) el cual posibilitaba la obtención de permiso de residencia temporal demostrando solvencia económica, y mediante la Visa UNASUR (2017) que daba derecho a los nacionales del bloque al acceso a una residencia temporal de 2 años (OIM, 2018). En 2018 fueron otorgadas poco más de 43.000 visas a ciudadanos venezolanos y durante el primer semestre de 2019 se habían otorgado casi 14.000. En julio el gobierno de Ecuador aplicó una amnistía a los venezolanos ingresados regularmente antes del 25 de julio o a aquellos que hubieran excedido su tiempo para esa fecha (OIM, 2019b).

En el caso de Brasil, vale destacar que, tradicionalmente, la movilidad a través de la frontera con Venezuela no tuvo mayor intensidad y de ningún modo comparable con los niveles de actividad desarrollados en la frontera colombo-venezolana. No obstante, esa

dinámica ha cambiado desde 2015 a la fecha, observándose que el stock de venezolanos varió de 3.000 a 212.000 tan solo en un quinquenio (Cuadro 4). La creciente entrada de venezolanos Brasil ha ocurrido fundamentalmente a través del estado de Roraima, en cuyas ciudades principales se ha hecho fuertemente visible la presencia de migrantes, especialmente población de la etnia warao (OIM, 2018a; Simoes, Cavalcanti y de Oliveira, 2018).

La OIM refiere en sus reportes que el *Consejo Nacional de Inmigración de Brasil* aprobó una *Resolución Normativa CNIG N° 126*, con fecha 2 de marzo de 2017,¹⁹ mediante la cual se otorgaron 8.470 permisos de residencia temporaria entre marzo y diciembre de 2017, de los cuales 4.220 iniciaron la solicitud en el Estado de Roraima. Al término de agosto 2019 se habían registrado 97.200 residencias activas de ciudadanos venezolanos (OIM, 2019b). Asimismo, vale destacar que el Gobierno de Brasil creó un Grupo de Trabajo de Crisis conformado por OIM, ACNUR, UNFPA y otras agencias de Naciones Unidas con la finalidad de proveer asistencia técnica. Adicionalmente, desarrollan actividades (capacitación, gestión de albergues, regularización, etc.) en forma coordinada con ACNUR, UNFPA, Policía Federal, y organizaciones de la sociedad civil.

Otros países que han vivido esta notable afluencia de migrantes venezolanos son Argentina y Panamá, aunque sin alcanzar la escala de los países antes mencionados, incluso puede añadirse México, no obstante que este caso la presencia de venezolanos es de una magnitud todavía menor (Cuadro 4).

Esta enorme movilización de ciudadanos venezolanos, quienes se han visto forzados a dejar el país porque estaba en riesgo su sobrevivencia y la de sus familias, ha provocado una crisis migratoria inédita en la región latinoamericana, donde la mayor parte de los países identificados y otros aún no mencionados como la República Dominicana, Trinidad y Tobago y las Antillas Neerlandesas en el Caribe, o Costa Rica en Centroamérica, o Uruguay, Paraguay y Bolivia, en Suramérica, han acusado los efectos positivos y negativos de este fenómeno, como se desprende de algunos datos sobre el perfil de los migrantes venezolanos, que se consideran en la sección siguiente.

19 De acuerdo con la Resolución Normativa N° 126, se concede residencia temporaria por 2 años a extranjeros de países fronterizos para los cuales aún no está en vigor el *Acuerdo de Residencia MERCOSUR*, por tanto, los nacionales de Venezuela pueden aplicar a este permiso. A fines de julio de 2017, mediante una acción judicial, se exceptuó del pago de la tasa migratoria a las personas con recursos insuficientes (OIM, 2018:5). Esa resolución No.126 fue reemplazada por la Portaría Interministerial N°9 de marzo 2018, la cual “posibilita la obtención de residencia temporal por 2 años a ciudadanos de países limítrofes que no sean parte del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR, con posibilidad de conversión en residencia permanente y exención de tasa para los que no puedan pagarlas” (OIM, 2019a).

3.3. Perfil socio-demográfico de los emigrantes

3.3.1. Cambios en el balance de género

La composición de la migración venezolana en el mundo se ha caracterizado por la preeminencia del componente femenino, como bien se constata a partir de las estadísticas migratorias reportadas por Naciones Unidas, las cuales revelan que entre 1990 y 2015, en promedio, 56 por ciento de los migrantes eran mujeres, fracción que supone una relación de masculinidad de casi 80 hombres por cada 100 mujeres (Gráfico 14). En ello coinciden los resultados reportados por IMILA, con base en la ronda de censos 2000, al refrendar que la presencia de nativos de Venezuela que residían en países de América Latina estaba claramente dominada por las mujeres: en promedio, por cada 100 mujeres se contaban 89 hombres. Ese desbalance de género era claramente superior al que reflejaron los censos de 1990 (CEPAL, 2006a: 340, 344).

En ese entonces se fue verificando que, en comparación con sus pares masculinos, las venezolanas con un capital educativo más elevado con mayor frecuencia buscaban en otros países las oportunidades de desarrollo personal y profesional que comenzaban a verse restringidas en sus lugares de origen. Debe destacarse que, desde hace algún tiempo, en Venezuela las inequidades de género en educación han devenido desfavorables a los hombres, observándose una matrícula universitaria con mayor presencia de mujeres, quienes consiguen además tasas de conclusión más elevadas en ese nivel.

Esa mayor presencia de mujeres ha sido reportada por la *American Community Survey (ACS)* respecto a la presencia de originarios de Venezuela en Estados Unidos y según el *Padrón Municipal de Habitantes* en España (Freitez, 2011). La tendencia a una mayor feminización de la emigración desde Venezuela a Estados Unidos y Europa fue igualmente confirmada en el Tercer Informe del Sistema Continuo de Reportes sobre la Migración Internacional en las Américas (SICREMI) (OEA, 2012).

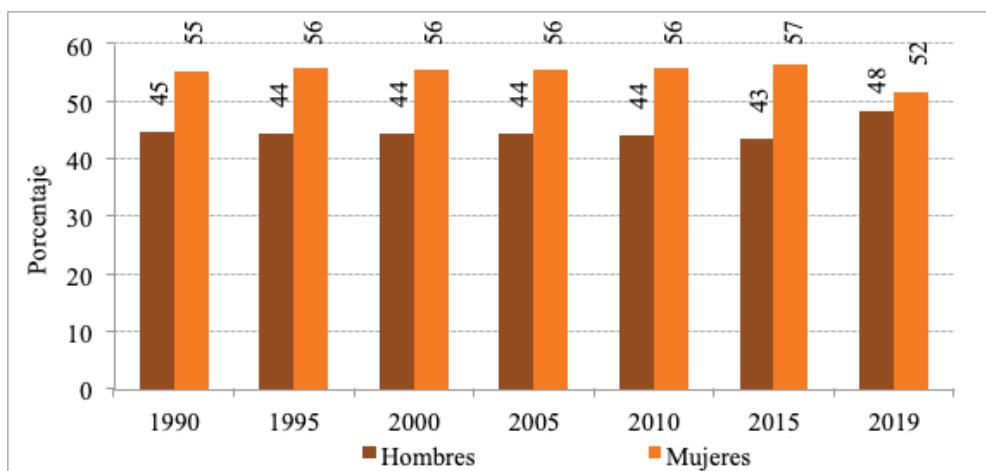
El stock de nacidos en Venezuela, empadronados en Estados Unidos en el año 2000, daba cuenta de un predominio del componente femenino, a juzgar por una relación de masculinidad de 92 por cada 100 mujeres.²⁰ Información más reciente, proveniente de la ACS 2007-2009, reveló la continuidad de esa tendencia al estimar que residen en

²⁰ U.S. Census Bureau, Census 2000 Special Tabulations (STP-159). Table FBP-1. Profile of Selected Demographic and Social Characteristics: 2000. People Born in Venezuela1. <http://factfinder.census.gov>

dicho país 89 venezolanos por cada 100 venezolanas.²¹ Asimismo, las estadísticas del *Padrón Municipal de Habitantes* de España dan a conocer sistemáticamente, desde 1998 a 2018, una amplia prevalencia del componente femenino entre los originarios de Venezuela residentes en ese país, expresada por una relación de masculinidad que ha variado de 89 a 85 por cada 100 en el período señalado.²²

Gráfico 14

Venezuela. Distribución porcentual del stock de migrantes venezolanos según género. Años seleccionados: 1990-2019.



Fuente: Elaboración propia con base a datos provenientes de UN-DESA. *International Migrant Report 2015* (ST/ESA/SER.A/404); UN-DESA. Population Division (2019). *International Migrant Stock 2019* (database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2019).

No obstante, algunas evidencias más recientes están revelando que la emigración venezolana generada en los últimos años está cambiando su composición hacia un predominio del componente masculino. Es posible que la profundización de la crisis económica que enfrenta Venezuela esté llevando a que un mayor número de hombres tomen la decisión de salir del país en búsqueda de alguna oportunidad que permita generar ingresos para ayudar a las deprimidas economías familiares, como bien ha quedado reflejado en el incremento de la relación de masculinidad entre los

21 U.S. Census Bureau. Data Set: 2007-2009 American Community Survey 3-Year Estimates. S0201: Selected Population Profile in the United States. Country of Birth: Venezuela.

http://factfinder.census.gov/servlet/IPCharIterationServlet?_lang=en&_ts=316688333269

22 Instituto Nacional de Estadística. www.ine.es (consultado el 11-06-2014).

emigrantes recientes de 103 a 109 hombres por cada 100 mujeres, reportado por la ENCOVI 2017 y 2018.

El estudio de Bermúdez, Mazuera, Albornoz y Morffe (2018) arrojó, de igual modo, una relación de masculinidad todavía más elevada, en el orden de 127 hombres por cada 100 mujeres. La información ofrecida en los boletines de la OIM, basada en las estadísticas sobre las visas otorgadas en los principales países receptores y en resultados de la *Matriz de Seguimiento de Desplazamiento* (DTM por sus siglas en inglés), también permite corroborar el predominio del componente masculino en esta fase reciente del proceso migratorio venezolano (OIM, 2018a; 2019a; 2019b).

En el futuro próximo faltará verificar si esa preeminencia de hombres se irá balanceando debido a procesos de reagrupación familiar que estarían significando mayor estabilidad de la emigración venezolana en los diferentes destinos.

3.3.2. Emigración predominantemente joven

En cuanto a la composición por edad, según señala el informe del SICREMI 2015, la emigración venezolana está ampliamente concentrada en las edades adultas jóvenes, de 25 a 44 años (54 por ciento). La ENCOVI'2017 ha revelado que se encuentra en dicho tramo etario el 59 por ciento de los emigrantes recientes reportados por sus hogares de origen y 61 por ciento según la ENCOVI'2018.

La agudización de la crisis económica en Venezuela después de 2017 podría estar impulsando a personas aún más jóvenes a traspasar las fronteras en la búsqueda de oportunidades para resolver necesidades básicas y ayudar a su grupo familiar. En efecto, la ENCOVI'2018 da cuenta de que 27 por ciento de los emigrantes recientes tenían de 15 a 24 años. Asimismo, en el estudio de Bermúdez y colegas (2018) se encontró que 74 por ciento de las personas migrantes encuestadas tenían entre 20 y 39 años (Bermúdez, Mazuera, Albornoz y Morffe, 2018). Por su parte, el reporte del OBMigra citado por OIM (2018) da cuenta de que el flujo de ciudadanos venezolanos a Brasil está conformado por una población mayoritariamente joven, el 72 por ciento tiene entre 20 y 39 años (OIM, 2018:5).

3.3.3. Variaciones en el perfil educativo y ocupacional

Desde que comenzaron a darse señales de un flujo de venezolanos migrando al exterior, había llamado la atención su calificación. La bonanza económica de la década de 1970 fue aprovechada por Venezuela para atraer inmigración calificada, pero al mismo tiempo se hicieron inversiones en la formación de profesionales y técnicos venezolanos. Sin embargo, en pocos años se creó un excedente de estos profesionales

especializados, a causa del surgimiento de la crisis que paralizó muchos proyectos de inversión pública y contrajo considerablemente el mercado laboral. De esta forma, en la década de 1980 parte de esa fuerza de trabajo no encontró oportunidades de desarrollo profesional acordes con los niveles de formación alcanzados y optó por emigrar a otro país.

Según Malavé (1991) el mayor flujo de esos venezolanos profesionales calificados se dirigió a los Estados Unidos, ya que muchos de ellos cursaron estudios en dicho país, beneficiados por programas de becas, como el Gran Mariscal de Ayacucho (Malavé, 1991). A tales efectos, los resultados del censo 2000 de los Estados Unidos revelaron que 43 por ciento de los venezolanos allí empadronados habían completado la educación universitaria o más,²³ ocupando así Venezuela la primera posición entre los inmigrantes de países latinoamericanos y caribeños y superando ampliamente la proporción de nacionales estadounidenses que habían culminado ese nivel educativo (24,5 por ciento) (CEPAL, 2006a: 117). Dicha fuente también reveló que el 63 por ciento de la población de 16 años y más estaba dentro de la fuerza de trabajo y, de esa población, el 41 por ciento se desempeñaba como profesionales y gerentes (CEPAL, 2006a: 119).²⁴ La información elaborada por el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), con base en la ACS 2005-2007, ha permitido constatar, igualmente, que el porcentaje de los inmigrantes venezolanos de 25 años y más en Estados Unidos con títulos de doctorado (14 por ciento) se había mantenido por encima de la media de la población nativa de ese país (9 por ciento) y de la población latinoamericana que allí reside (11 por ciento) (SELA, 2009). Otra referencia relacionada con la emigración calificada de venezolanos a los Estados Unidos es aportada por el estudio de De la Vega (2003) basado en estadísticas provenientes de la *National Science Foundation* (NSF), donde se señala que, a finales de la década de 1990, en los Estados Unidos había 9.000 profesionales venezolanos trabajando en ciencia y tecnología, casi todos radicados en ese país, la mitad con la nacionalidad norteamericana y cerca de 3.000 tenían visa permanente (De la Vega, 2003).

De acuerdo con el estudio del SELA (2009), entre 1990 y 2007 América Latina y el Caribe (ALC) había ampliado su participación en el total de inmigrantes calificados en los países de la OCDE de 16 a 19 por ciento, lo que en términos absolutos representaba un incremento de 1,9 a 4,9 millones de personas. Entre los países

²³ U.S. Census Bureau, Census 2000 Special Tabulations (STP-159). <http://factfinder.census.gov>

²⁴ Valor superior al 33 por ciento que reportó el censo de 1990 según la referencia que ofrece Pellegrino, 2002b: 86-88.

de ALC y particularmente de la región andina, destaca el caso de Venezuela, por registrar una variación del stock de inmigrantes calificados en el orden de 216 por ciento durante el período indicado. También se ha podido conocer que 54 por ciento de los nacidos en ALC, residentes en Estados Unidos (2005-2007), hizo estudios de formación profesional en dicho país, mientras que para el caso de los inmigrantes venezolanos esa proporción se reduce a 37 por ciento (SELA, 2009).

Venezuela, hasta esa fecha, no figuraba entre los países con las tasas más altas de emigración, pero si descollaba entre los 30 primeros con las más altas tasas de selectividad (60 por ciento), medida como la relación entre el número de emigrantes calificados respecto del stock total de emigrantes (Docquier y Marfouk, 2006). En otra investigación, en la que se ha analizado la relación entre el nivel educativo de los inmigrantes sudamericanos en los Estados Unidos y la calificación del trabajo que desempeñan, se ha encontrado que los migrantes de Venezuela, junto con los de Argentina, Bolivia, Chile y Uruguay, son los que más frecuentemente trabajan en ocupaciones que requieren, con mayor intensidad, del manejo de destrezas analíticas y cognitivas, como las ingenierías, matemática, economía, finanzas, entre otras (Medina y Posso, 2009:19).

A comienzos de la década 2000, el porcentaje promedio de originarios de Venezuela residentes en países de la OCDE que habían completado la educación universitaria se estimaba en 37 por ciento, valor que triplicaba el promedio de América Latina. Ese nivel de calificación de los emigrantes venezolanos era aún más elevado en países como Australia, Reino Unido, Francia, Estados Unidos y Canadá. En este último país el censo 2001 revela que el 54 por ciento de inmigrantes venezolanos de 15 años o más contaban con educación universitaria, ocupando la primera posición entre las corrientes migratorias latinoamericanas (CEPAL, 2006a:144). Igualmente, el censo 2001 de España revelaba, por su parte, que 28 por ciento de los venezolanos censados en ese país tenían niveles de estudios superiores, una característica que los diferenciaba del resto de la inmigración proveniente de países andinos y caribeños (Domingo, 2004:12; Panadés, 2011:55; Castillo y Reguent, 2017). La *Encuesta de Población Activa (EPA)*, que realiza el INE de España, Martínez (2011), reportó un incremento notable de la proporción de inmigrantes venezolanos con educación universitaria entre 1999 y 2009, de 19 a 37 por ciento, y en el caso de las mujeres de 29 a 42 por ciento. Los inmigrantes venezolanos, después de los mexicanos y cubanos, registraban así las posiciones más altas en esos indicadores entre las corrientes migratorias latinoamericanas con mayor representación en España (Martínez, 2011:39).

Hasta el período 2011-2013 todavía hay reportes de ese alto nivel de calificación de la emigración venezolana, como se indica en el informe del SICREMI 2015, al mostrar

que, del total de trabajadores venezolanos inmigrantes en países de la Unión Europea, 52 por ciento tenía educación terciaria y 61 por ciento en el caso de los Estados Unidos.²⁵ Esos niveles de calificación eran superiores al promedio de América Latina y el Caribe, respectivamente, 34 por ciento y 58 por ciento (OEA, 2015:45-47).

La crisis venezolana, profundizada en todos los órdenes a partir del año 2013, ha significado, como se sostuvo anteriormente, que el espectro social de los emigrantes se ampliara y ello ha quedado reflejado en el perfil educativo de la población que dejó el país en los últimos años, como ha sido reportado por la ENCOVI'2017 y 2018. Según esa fuente, se ha elevado a 18 por ciento la fracción de migrantes cuyo capital educativo es inferior a la secundaria completa y alrededor de un tercio son bachilleres. La otra mitad ha alcanzado la educación universitaria, destacándose que todavía sigue siendo apreciable la migración de venezolanos portando credenciales educativas de tercer nivel (35 por ciento) (Gráfico 15). Esos resultados son corroborados en el informe del OBMigra citado por OIM (2018) respecto al flujo de venezolanos a Brasil, donde se da cuenta de que presentan un nivel educativo alto, 78 por ciento tiene estudios de nivel medio completo, y de estos 32 por ciento reportaron estudios superiores completos y posgrados (OIM, 2018:5).

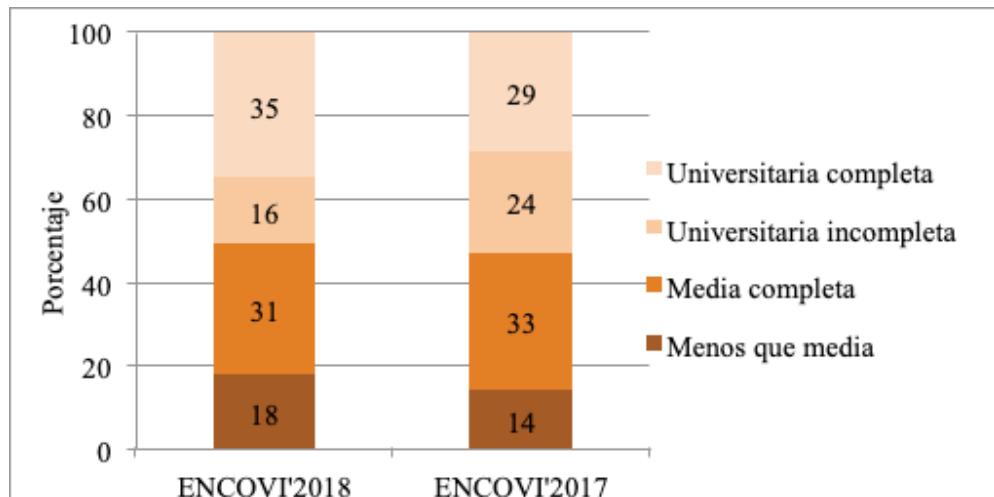
En cuanto al perfil ocupacional de la emigración venezolana a Estados Unidos y España, se estima que el 88 por ciento y 68 por ciento de hombres y mujeres, respectivamente, participan en la actividad económica. Ese nivel de actividad es similar al promedio de los emigrantes de las Américas, en el caso de la población masculina, y ligeramente superior en lo que respecta a las mujeres. Según el estudio de Martínez, basado en la EPA de España, los inmigrantes venezolanos económicamente activos en ese país estaban ampliamente concentrados en la categoría de directivos, profesionales y técnicos (36 por ciento) y de trabajadores calificados (21 por ciento). En el caso de las mujeres la concentración en ocupaciones de directivos, profesionales y técnicos es aún mayor, acercándose a 41 por ciento. Entre hombres y mujeres ha ocurrido un incremento en ocupaciones de servicios entre los años 2001 y 2009 (Martínez, 2011:51-54).²⁶

²⁵ En el informe del SICREMI 2015 se define la educación terciaria no sólo a la educación universitaria, sino que también alude a la educación técnica o profesional de alto nivel, que puede ser de menor duración que un título universitario, pero es considerada de nivel universitario (OEA, 2015:44).

²⁶ Información proveniente de la EPA de España presentada por Martínez (2011) en los cuadros I.9 y I.11.

Gráfico 15

Venezuela - Distribución de los emigrantes recientes reportados en sus hogares de origen según nivel educativo.



Fuente: Elaboración propia con base a la ENCOVI'2017 y 2018. UCAB-UCV-USB.

<http://www.dhs.gov/files/statistics/publications/yearbook.shtm>

Si bien la incidencia del trabajo de tiempo parcial está aumentando en países receptores de la emigración de las Américas, en algunos casos respondiendo a políticas públicas explícitas dirigidas a promover la conciliación entre trabajo y familia, en el caso de las mujeres emigrantes de Venezuela la prevalencia del trabajo de tiempo parcial es bastante menor a la que registran las originarias de la mayoría de los países suramericanos, a excepción de Paraguay (OEA, 2012:36).

Mención especial sobre el destino de emigrantes venezolanos calificados se hace con relación a los profesionales en el área petrolera despedidos de la empresa estatal (PDVSA) luego de la huelga ocurrida entre los años 2002 y 2003, a quienes se le cercenó su derecho al trabajo en Venezuela por mandato del Presidente Chávez. Parte de esa población se movilizó hacia Colombia y han contribuido al rápido boom petrolero de este país, cuyo desarrollo se debió, además, por los efectos de la política de seguridad democrática y la apertura a la inversión extranjera en dicho sector (Martínez, 2015: 64-65; Henao, 2013: 36-40).

La pérdida de recursos humanos calificados que ha venido registrando Venezuela a causa de la emigración ha collevado a la merma de la comunidad científica y profesional, particularmente en ciertas áreas especializadas como las de las ciencias

de la salud. En ese orden, las estadísticas de la OCDE aportan algunas evidencias sobre el incremento del número de médicos y profesionales de la salud originarios de Venezuela que residen en países de dicha organización. En torno al año 2000 se contabilizaban 1.710 médicos, 1.264 profesionales de enfermería, 150 dentistas y 62 farmaceutas. Los principales países que han acogido a esos profesionales son Estados Unidos, en primer lugar, seguido por España y Portugal (Dumont y Zurn, 2007). En el caso específico de España, la Organización Médica Colegial (OMC) ha señalado que entre el 2004 y el 2007 más de 1.200 médicos venezolanos habían formalizado su inscripción colegial en ese país, trámite que implica que ya tienen el título homologado y que están trabajando en territorio español.²⁷

La migración de personal de salud, si bien no es un fenómeno novedoso en algunos países en desarrollo, constituye un tema de preocupación relativamente reciente, porque está comprometiendo el funcionamiento de los sistemas de salud en la prestación de servicios. En un trabajo de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) sobre la migración calificada en el área de la salud para el caso específico de la subregión andina, donde se incluye a Venezuela, se buscó conocer cómo estos países están encarando dicha problemática, encontrándose que, en general, la falta de información no permite establecer apropiadamente la magnitud y características de estos flujos y ello se debe a que el tema de la migración calificada en el sector de la salud no está posicionado en la agenda de las políticas públicas (OPS, 2013).

En Venezuela, durante los últimos quince años, en raras oportunidades altos funcionarios del gobierno han admitido que se esté registrando un flujo migratorio de venezolanos a otros países. Se asume esa posición para no admitir que el modelo político y económico que se ha querido implantar genera emigración. En ese sentido, Muñoz (2016) opina que, desde la perspectiva del gobierno, “los venezolanos organizados políticamente en el extranjero pueden ser un riesgo para el sistema, por lo que ignoran su existencia y desdenan que se siga incrementando la emigración, ya sea por causas políticas o económicas” (Muñoz, 2016:355). Sin embargo, el 3 de julio de 2014, el Presidente de Venezuela, Nicolás Maduro, en su programa radial, *En contacto con Maduro*, reconoció públicamente la problemática sobre la emigración de profesionales de la salud al señalar textualmente que “... *hay problemas como ustedes saben con el personal médico especializado, porque mucho del personal médico venezolano formado aquí nos los están sacando del país [sic]. Les pagan no sé cuántos miles en dólares y se los llevan para España y se los llevan para Europa, es*

²⁷ OMC. Gabinete de prensa. *Los médicos venezolanos abocados a la emigración*. Noticias CGCOM. http://www.cgcom/noticias/2008/02/08_02_08venezuela (consultado el 27 de noviembre de 2008).

*lo que llaman la fuga de cerebros, la fuga de personal especializado, así que bueno, nosotros estamos en un plan especial de postgrado de formación de especialidades médicas que debemos nosotros mantener, acelerar... ”.*²⁸ Lamentablemente, en su pronunciamiento el Presidente Maduro no está reconociendo objetivamente los factores internos que impulsan la salida del país de profesionales en cuestión, ligados a los severos problemas de funcionamiento del sistema de salud, los cuales tienen que ver ciertamente con el deterioro de las remuneraciones, además de la falta de insumos y equipos, el mal estado de las instalaciones, la falta de seguridad personal, entre otros aspectos.

4. Refugio (hacia y desde Venezuela)

Venezuela no suscribió la *Convención sobre Asilo de Montevideo* de 1933, sin embargo, en la Constitución de 1947 se reconoce el asilo político y ello sirvió de fundamento para concederlo a quienes lo solicitaron luego del “bogotazo” (Ortiz-Ortiz, 2002). Asimismo, permitió el otorgamiento de este estatus a personas provenientes de Chile, Uruguay y Argentina, perseguidas por los gobiernos dictatoriales instaurados en el curso de los años setenta (Bidegain, 1984).

Venezuela tampoco suscribió la *Convención de Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951*, sin embargo en 1986 ratificó el *Protocolo de Nueva York sobre el Estatuto de Refugiados de 1967*, mediante el cual los Estados partes se comprometieron a aplicar la definición universal de refugiado consagrada en el Artículo 1º “*basada en los fundados temores de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opinión política, así como el resto de las disposiciones fundamentales de la misma que consagran los estándares internacionales mínimos de protección de las personas que huyen de sus países por tales motivos...*” (Rincón, 2005). Con la entrada en vigencia de la Constitución de 1999, se consagra en forma expresa el derecho al refugio y al asilo en el Artículo 69º. Con esa decisión se buscó que la legislación en esta materia regulara por separado las dos instituciones.²⁹

Transitado ese recorrido meramente normativo, desde finales de los años noventa,

²⁸ Extracto del video del programa radial *En Contacto con Maduro* del 3 de julio de 2014 https://www.youtube.com/watch?v=oEx8_NvEbs

²⁹ Es importante acotar, además, que la Constitución de 1999 consagra en su Artículo 23º que “*los tratados, convenios o acuerdos internacionales en materia de derechos humanos ratificados por Venezuela tienen rango constitucional y gozan de autoejecutividad en el orden interno*” (Rincón, 2005; Nava, 2003).

el Estado venezolano enfrentaba la necesidad de aplicar y ajustar los contenidos de protección dispuestos en los instrumentos internacionales, principalmente, en la medida en que fue escalando el conflicto armado en Colombia y creció la afluencia de personas que se veían forzadas a cruzar la frontera internacional para buscar refugio en Venezuela. En opinión de los expertos, el Estado no se encontraba preparado para garantizar efectivamente el derecho al asilo de estas personas dado que, aun habiendo ratificado el *Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de Refugiados*, no se contaba con la plataforma institucional ni procedural para otorgar la condición de refugiado en Venezuela. En tales circunstancias, el Gobierno Nacional inicialmente desconoció la condición de refugiados de esas personas provenientes de Colombia y les asignó la denominación de “desplazados en tránsito”, término no reconocido en el Derecho Internacional en la materia, el cual sirvió para justificar las deportaciones efectuadas en 1999 (Nava, 2003; Rincón, 2005; Álvarez, 2009). Como se verá más adelante, Venezuela trató de superar estos inconvenientes, primero, con la aprobación de una ley orgánica y de su respectivo reglamento, acorde con los convenios internacionales de protección a los derechos humanos y al derecho de los refugiados; seguidamente, con la instalación formal del órgano administrativo que tiene las atribuciones para estudiar y tramitar las solicitudes de refugio (Nava, 2003).

De acuerdo con la información reportada por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la cifra de refugiados en Venezuela en 2008 ascendía a 1.161 personas, pero el volumen de personas en situación similar a la de refugiado se estimaba en el orden de 200 mil y se contabilizaban en 14.372 las solicitudes de asilo, de modo que sólo una fracción reducida de esas personas que requerían protección habían acudido formalmente ante las instituciones competentes (ACNUR, 2008: 14). En su oportunidad, el *Servicio Jesuita para los Refugiados* (SJR) informó que ese bajo índice de solicitudes formales respondía principalmente a tres razones: i) desconocimiento de la ley y del procedimiento; ii) temor a ser localizado por el agente de persecución; y, iii) excesiva dificultad para trasladarse a los centros de recepción de solicitudes de refugio.³⁰ Esas razones coincidían con las señaladas por ACNUR (2008) en un estudio en el que se constató que, de los hogares con individuos con necesidad de protección internacional (PNPI) no registrada, el 92 por ciento no se había acercado a las instituciones de ayuda a los refugiados, el 74 por ciento desconocía la existencia de la *Ley Orgánica sobre Refugiados y Refugiadas y Asilados y Asiladas* (LORRAA) y el 60 por ciento no había solicitado la condición de refugiado por desconocimiento (ACNUR, 2008:57).

³⁰ Consultado en: <http://www.sjrvenezuela.org.ve/informes/informe-de-contexto-en-la-zona-fronteriza-colombo-venezolana-2009.html>.

De acuerdo con ese estudio de ACNUR (2008), se conocieron algunas características de la población con necesidad de protección internacional refugiada en Venezuela. El 95 por ciento de esas personas eran originarias de Colombia. El 44 por ciento era menor de 18 años, el 53 por ciento tenía de 18 a 59 años y, del total, el 48 por ciento eran mujeres.

Los estados Apure, Amazonas, Táchira y Zulia, fronterizos con Colombia y cuya extensión ocupa la tercera parte del territorio venezolano, eran los principales lugares de recepción de refugiados (Álvarez, 2009), aunque casi la mitad de esa población, atendida por ACNUR, se localizaba principalmente en zonas rurales o de población dispersa de Táchira y Zulia, los dos estados donde es más dinámica la actividad en la frontera (ACNUR, 2008:20). Esta población enfrentaba, además, condiciones laborales difíciles vinculadas a “*la falta de documentación, que los arroja a un mercado informal y/o sumergido donde priman las actividades económicas menos productivas y, en muchos casos, en condiciones vejatorias de los derechos laborales*” (ACNUR, 2008:63).

Las estadísticas de ACNUR para el 2013 contabilizaban en 204.340 el volumen de personas con necesidad de protección internacional y refugiadas en Venezuela (Cuadro 6). Para esa fecha, la *Comisión Nacional para los Refugiados* (CONARE) llevó registro de 1.391 personas cuya solicitud de refugio fue aprobada y 5.971 a quienes les fue negada (CONARE c.p. PROVEA, 2013:311).³¹ El 99 por ciento de esas solicitudes recibidas por la CONARE son de personas colombianas. El 73 por ciento de los casos fueron tramitados a través de las oficinas receptoras de Maracaibo (35 por ciento) y San Cristóbal (38 por ciento), en la oficina de Guadualito, 18 por ciento y el 10 por ciento restante en Caracas. En dicho informe también se ha notificado que durante el 2013 se sometieron a reconsideración cerca de 1.000 casos negados en años anteriores a los fines de enmendar cualquier error en el que se haya podido incurrir (CONARE c.p. PROVEA, 2013:312).

Aunque el refugio de colombianos en Venezuela prácticamente había cesado, a mediados de julio de 2013, el SJR reportó casos de nuevos desplazados a territorio venezolano, una información que fue certificada por el presidente de la CONARE en reunión sostenida con las organizaciones humanitarias del estado Zulia. Al sector La Guacamaya del municipio Semprún en dicha entidad, llegaron cerca de 300 personas que fueron atendidas a través de la *Oficina de Protección Civil, la Defensoría del*

³¹ Esta información fue dada a conocer por la CONARE en su Informe de Gestión 2013, y difundida por el Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (PROVEA) en su Informe Anual 2013.

Pueblo, la Gobernación del Zulia, la Alcaldía de Semprún y ACNUR (Zapata, 2013).

Durante los últimos años la CONARE y ACNUR han trabajado conjuntamente en un plan de gestión para revisar periódicamente los avances y retos para mejorar la protección de los refugiados en Venezuela (PROVEA, 2013:312). Según el Informe *Mundo en Guerra* publicado por ACNUR en el año 2015, se da cuenta de 173.600 de refugiados y personas en situación similar a la de los refugiados, cifra que revela una reducción notable respecto al volumen estimado desde el año 2007. Se señala que una campaña de divulgación conjunta de ACNUR y la CONARE contribuyó a que se registrara esa variación (ACNUR, 2015). La profundización de la crisis venezolana y, por el otro lado, los progresos en el proceso de paz en Colombia han conllevado a un descenso considerable de la presencia de refugiados y personas en situación similar a la de los refugiados en Venezuela entre 2016 y 2018, limitándose a 67.000 en el último año (ACNUR, 2018; 2019).

Cuadro 6
Venezuela. Población refugiada. Años: 1990-2018.

Año	Volumen	Año*	Volumen
1990	1.750	2005	358
1991	1.720	2006	660
1992	1.990	2007	200.843
1993	2.221	2008	201.094
1994	2.177	2009	201.244
1995	1.613	2010	201.467
1996	1.596	2011	201.941
1997	301	2012	203.563
1998	158	2013	204.259
1999	188	2014	173.519
2000	132	2015	173.673
2001	59	2016	171.920
2002	58	2017	122.677
2003	58	2018	67.156
2004	244		

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de ACNUR: http://popstats.unhcr.org/en/persons_of_concern

Consultada el 13-12-2019.

(*) 2007-2018: La población refugiada incluye también a las personas en situación similar a la de refugiado.

En cuanto a la salida de venezolanos en condición de asilados políticos o refugiados, hay registro de un reducido número, fundamentalmente de líderes políticos prominentes, que se oponían a los regímenes dictatoriales que sometieron al país durante la primera cuarta parte del siglo XX, con el mandato de Juan Vicente Gómez, y durante los años cincuenta bajo la presidencia de Pérez Jiménez. Por primera vez, el país conoce un número creciente de solicitudes de asilo o refugio de venezolanos que ocurren dentro de una etapa de institucionalidad democrática, durante el ejercicio de la presidencia de Hugo Chávez. En esta ocasión las solicitudes de asilo o refugio son efectuadas no solamente por líderes políticos, sino también por personas que expresaron su insatisfacción con el régimen de gobierno, a través de mecanismos reconocidos por el marco legal que rige a la sociedad venezolana. Como consecuencia del paro petrolero del 2002, el gobierno hizo despidos masivos de la petrolera estatal PDVSA (casi 20 mil trabajadores). Buena parte de los profesionales calificados que figuraban en esa lista de despedidos se vieron inhabilitados para trabajar en cualquier otra empresa estatal o en aquellas que contrataran con el sector público. Otro listado que se ha utilizado para inhabilitar a cierto grupo de ciudadanos a optar por trabajos o beneficios sociales fue colocado en Internet, desde comienzos de 2004, por un diputado de la Asamblea Nacional, el cual incluye los datos personales de los firmantes que solicitaron el referendo revocatorio contra el Presidente Chávez (Freitez, 2011). La utilización de dicha lista a los efectos señalados fue admitida por el propio Presidente el 16 de abril de 2005 cuando “*reconoció que se le estaba negando el derecho a trabajar a quienes habían firmado, por lo que pidió que se enterrase dicha lista, añadiendo que ya había cumplido su función*” (Irango y Richter, 2006:20).

Los registros de ACNUR también han venido reflejando el incremento de la población venezolana que ha solicitado protección en otros países y se les ha otorgado el status de refugiado o se encuentra en situación similar a la de refugiado. A partir del 2004, luego de la agudización de la crisis política durante los años 2002 y 2003, se multiplicó considerablemente el número de venezolanos que han emigrado a otros países y que se encuentran en el status indicado. Entre 2003 y 2004 se duplicó el número de refugiados, de 598 a 1.256, y entre 2004 y 2009 se incrementó 5 veces, alcanzando a la cantidad de 6.221 venezolanos refugiados. A esa cifra se sumaron 2.174 casos más entre 2009 y 2013 y también se tienen registros de 1.153 venezolanos en condición de solicitantes de refugio que están pendientes de aprobación.

Uno de los países que ha acogido a un número importante de esta población con necesidad de protección es Estados Unidos. Según estadísticas de la OCDE, para el período 2000-2011 se tiene referencia de que 8.184 venezolanos habían solicitado

asilo en ese país, 2.449 han sido solicitantes en Canadá y 308 en España.³²

Durante el año 2014 ACNUR considera 8.009 la cifra de venezolanos refugiados o en situación similar a la de refugiados (Gráfico 16) y se eleva a 4.820 el volumen de solicitantes pendientes. En el año 2016 la cifra de refugiados se contabiliza en 7.537, pero el número de solicitantes de asilo que están pendientes se multiplicó considerablemente, estimándose que al final de ese año había 45.088 casos en esa condición. El reporte para el año 2017 revela la agudización de la crisis venezolana, cuando se notifica que, según las cifras facilitadas por los gobiernos de acogida, se presentaron más de 166.000 nuevas solicitudes de asilo entre 2015 e inicios de 2018, figurando en este ranking como la cuarta nacionalidad después de Afganistán, Siria e Irak. En 2018 también se registró la cifra inédita de aproximadamente 346.000 nacionales de Venezuela a quienes ACNUR ha extendido sus servicios de protección y/o asistencia, fundamentados en razones humanitarias (ACNUR, 2018: 74). Esas magnitudes revelan, en la opinión de ACNUR, que:

“...más de 500.000 venezolanos habían accedido a formas legales alternativas de permanecer en un país en virtud de marcos nacionales o regionales, como es el caso de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Uruguay. Sin embargo, la mayoría se encuentra en situación irregular. Sin acceso a un estatus jurídico, están más expuestos a violencia, explotación, abuso sexual, trata de personas y discriminación. Aunque las respuestas de los Estados fueron generosas, las comunidades de acogida que recibieron a nacionales venezolanos también estaban sometidas a una presión creciente en un intento de prestar asistencia y servicios a quienes llegaban” (ACNUR, 2018:46).

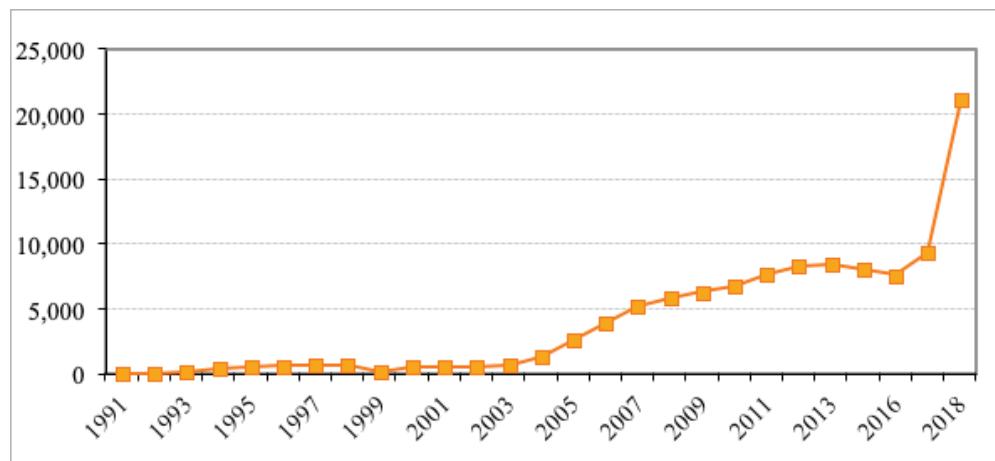
Desde el año 2018, la situación de Venezuela en todos los órdenes se tornó aun más crítica siendo categorizada como “crisis humanitaria” en la medida que su origen ha respondido al colapso total de las estructuras económicas y estatales que han llevado a contextos de pobreza extrema generalizada donde está comprometida la sobrevivencia cotidiana. En ese contexto, grandes contingentes de población se vieron forzados a traspasar las fronteras y buscar en otros países oportunidades para satisfacer necesidades esenciales. Los registros de ACNUR corroboran la intensidad de esa fuerte movilidad de venezolanos en busca de protección internacional al reportar que, al término de 2018, el número de refugiados se elevó a más de 21.000 (Gráfico 16) y la cifra de solicitantes de asilo escaló a más de 464.000, con lo cual

³² <http://stats.oecd.org/Index.aspx> (consultado el 06-07-2014).

se tiene que de cada 5 nuevos solicitantes de asilo en el mundo uno es venezolano, siendo Perú el primer país receptor de dichas solicitudes (227.000) seguidos de Estados Unidos y Brasil, cada uno registró 81.000 peticiones de esta naturaleza por ciudadanos de Venezuela (ACNUR, 2019). Otro indicador de la severidad de la crisis migratoria venezolana viene dado por la suma de 2.600.000 personas que huyeron de Venezuela y demandan protección (ACNUR, 2019).

Gráfico 16

Venezolanos refugiados o en situación similar a la de refugiado. Años: 1991-2018.



Fuente: UNHCR. http://popstats.unhcr.org/en/persons_of_concern

5. Migración irregular

Contabilizar los inmigrantes en situación irregular siempre ha sido una tarea difícil de realizar, ya que esa población no es identificable a través de ninguna de las fuentes de enumeración o de registro. Si bien en este último tiempo el país no ha recibido una gran afluencia migratoria, se presume que la población en situación irregular se ha incrementado, debido a la poca diligencia del *Servicio Administrativo de Identificación, Migración y Extranjería* (SAIME)³³ para tramitar las miles de solicitudes que durante

³³ En el año 2005 se aprobó un proyecto de modernización de la Oficina Nacional de Identificación y Extranjería (ONIDEX), el cual dio como resultado para el año 2009 la creación de una nueva institución denominada SAIME. Para más detalle ver: <http://www.saime.gob.ve/historia/>

mucho tiempo fueron recibidas por ese despacho.³⁴ Por tal motivo, en el año 2004 se puso en marcha un proceso de regularización y naturalización de extranjeros.

La valoración de esta experiencia es difícil porque no se cuenta con informes que documenten los procedimientos seguidos y los resultados obtenidos. La información disponible procede de declaraciones a la prensa suministradas por funcionarios del SAIME (antigua ONIDEX). Por esa vía se ha conocido que, durante el período de vigencia de este proceso, “...fueron registrados 798.314 ciudadanos extranjeros, que introdujeron sus documentos, bien sea, para naturalización o regularización. De este total, 357.891 recibieron su carta de naturalización;³⁵ a 200.485, las autoridades les revisan sus expedientes, mientras a 127.897 les fue regularizada su situación en Venezuela”³⁶.

Más allá de esas cifras, no se tiene conocimiento de las características de esta población que se acogió al proceso de regularización, como fue el caso de la *Matrícula General de Extranjeros de 1980*, que permitió identificar el país de origen, la fecha de llegada a Venezuela y el lugar de residencia, así como sus características sociodemográficas y económicas.

En abril de 2012, el Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia expidió la carta de naturalización a 9.241 ciudadanos cuyo nombre y número de expediente fue publicado en la Gaceta Oficial N° 6.073 Extraordinario. Con respecto a este acto, vale observar igualmente que no se ofrece información que permita distinguir la composición de ese contingente de nuevos venezolanos. Si bien el *Reglamento para la Regularización y Naturalización de los Extranjeros y las Extranjeras* (2004) establece en su Artículo 15º que a quienes se les otorgue la respectiva carta de naturalización, previa aprobación de la autoridad competente, se inscribirán en un *Registro de Nacionalizados* que se llevará al efecto, tampoco esta

³⁴ En declaraciones a Radio Nacional de Venezuela el 5 de septiembre de 2005, el Coordinador de la Misión Identidad señalaba que a comienzos del año 2004 estaban archivados en la ONIDEX 40.000 expedientes de solicitud de nacionalización. Disponible en: <http://www.rnv.gob.ve/noticias/index.php?act=ST&f=2&t=22997>.

³⁵ En el portal del SAIME están disponibles tres listas de nuevos naturalizados dentro de este proceso de regularización publicadas en las siguientes Gacetas Oficiales: N° 5819 - Resolución 327 del 28/08/2006 (22.772 personas); N° 5819 - Resolución 330 del 28/08/2006 (2.271 personas); N° 5853 del 22/10/2007 (6.487 personas). http://www.saime.gob.ve/gacetas/general_gacetas.php

³⁶ Coordinador de la Misión Identidad declara a RNV. <http://www.rnv.gob.ve/noticias/index.php?act=ST&f=2&t=22997>

fuente de información es de conocimiento público.

La opacidad que hay en Venezuela en cuanto a la información migratoria propicia el desconocimiento y, muchas veces, la manipulación de diferentes voceros en esta materia. En el curso del año 2015 en reiteradas oportunidades los medios de comunicación social, tanto en Colombia como en Venezuela, han titulado acerca de las deportaciones de ciudadanos de nacionalidad colombiana en Venezuela que aparentemente se encontraban en situación irregular. Al respecto, se ha llamado la atención por el incumplimiento del procedimiento administrativo que debe seguirse, hecho que puede haber significado, en ciertos casos, la violación de los derechos de esas personas deportadas, como el derecho superior del niño y el derecho a la unidad familiar, entre otros (Pérez, 2015).³⁷

En respuesta a las informaciones circulantes, el Gobierno de Venezuela, a través del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores, emitió un comunicado oficial en el que expresó su rechazo y, además, señaló que “... entre los años 2012 a 2014, el número de ciudadanos colombianos que se establecieron en nuestro país sin cumplir los procedimientos migratorios de ley, fue de 494.597 personas; distribuidas anualmente de la siguiente forma: 160.984 (año 2012); 189.001 (año 2013) y 144.612 (año 2014). Esto prefigura una crisis humanitaria de origen que ha generado un éxodo sin precedentes en la historia de nuestros países”.³⁸

Solo hasta ahora la Cancillería venezolana emitió una declaración reconociendo que durante los últimos 3 años ingresaron al país cerca de 500 mil colombianos sin cumplir los “procedimientos migratorios de ley” lo que califica como “un éxodo sin precedentes”. Lamentablemente, no se tiene acceso a fuentes estadísticas oficiales que permitan corroborar la veracidad de la información ofrecida.³⁹

³⁷ Algunos relatos sobre esas deportaciones son recabados en un trabajo periodístico firmado por C. Pérez para la *Revista SIC*.

³⁸ *Venezuela rechaza manipulación sobre asuntos migratorios con Colombia*. Comunicado del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores de la República Bolivariana de Venezuela, del 14 de mayo 2015. Disponible en: http://www.mre.gov.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=41847:2015-05-14-03-30-59&catid=3:comunicados&Itemid=108

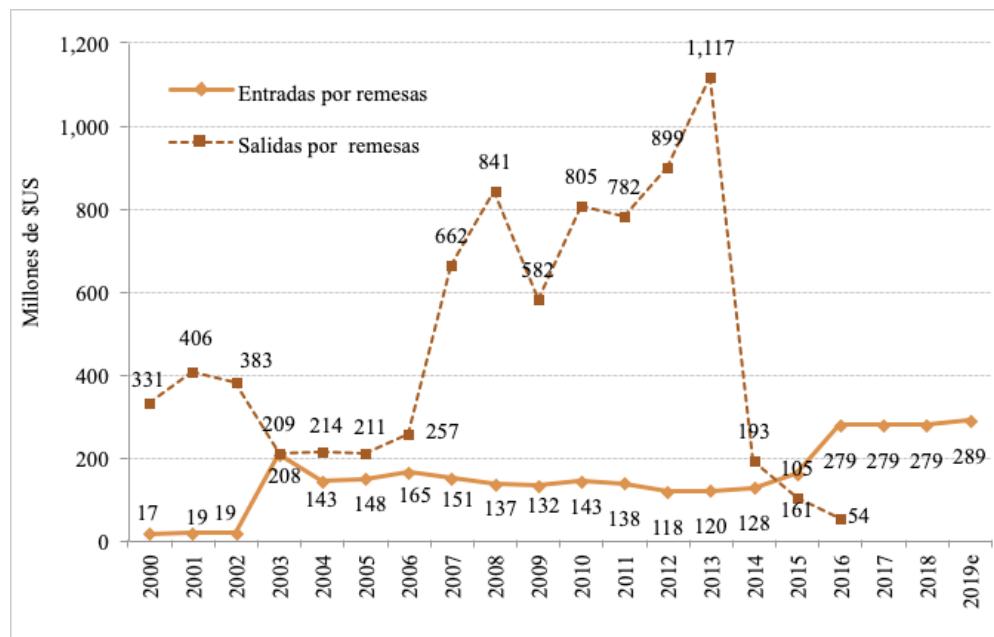
³⁹ En el mismo comunicado se especifica que “*En nuestro país conviven más de 5.6 millones de ciudadanos colombianos que acceden sin discriminación o distingo migratorio alguno a los programas y misiones sociales en salud, alimentación, educación y vivienda, que configuran Derechos Humanos fundamentales de nuestro pueblo*”. Aquí la Cancillería alude a una cifra sobre la población colombiana que se aleja considerablemente de los 722 mil originarios del vecino país empadronados en el censo 2011 según la información reportada por el Instituto Nacional de Estadística en su sitio web www.ine.gob.ve.

6. Remesas

De acuerdo con la tipología de países perceptores de remesas elaborada por la CEPAL (2006), Venezuela fue ubicada en la categoría de países con muy baja percepción de remesas, junto con Argentina, Bolivia, Costa Rica, Chile, Panamá, Paraguay y Uruguay (CEPAL, 2006a: 181). En efecto, la serie estadística para el período 2000-2015 muestra que los ingresos por ese concepto prácticamente se han mantenido en una cifra inferior a los 200 millones de dólares (Gráfico 17). Se constata que durante el período 2004-2015 el volumen de las remesas enviadas por los emigrantes venezolanos no solamente era bajo, sino también decreciente, reduciéndose en casi un 40 por ciento.

Gráfico 17

Venezuela. Volumen de remesas recibidas y enviadas (millones de USD).
Años: 2000-2019.



Fuente: World Bank. Annual Remittances Data (updated as of Apr.2018). Disponible en: www.worldbank.org/migration y www.knomad.org. Consultado el 15-06-2018.

Al estudiar la tendencia de los ingresos por concepto de remesas durante el período señalado habría que tomar en cuenta los siguientes aspectos: una fracción importante de los migrantes que dejaron el país eran personas calificadas, cuyos hogares probablemente dependen menos de la percepción de remesas; los efectos de la crisis económica internacional sobre los niveles de desempleo y la reducción de los

ingresos de los migrantes; las comisiones muy elevadas cobradas en Venezuela por esas operaciones. Respecto a este último factor, expertos en la materia han señalado que los costos de las transferencias de divisas tienden a ser elevados en países que cuentan con controles de cambio y una gran divergencia entre la tasa de cambio oficial y la paralela (Solimano, 2003). Munzele y Ratha (2005), al analizar los componentes del costo de las transferencias enviadas por los emigrantes a los países de origen, destacaron el caso de Venezuela en donde, a comienzos de 2004, la comisión sobre divisas era de cerca de 40 por ciento, en consecuencia, “los venezolanos no residentes no tienen estímulo alguno para enviar remesas o las están enviando a través de canales informales” (Munzele y Ratha, 2005: xxxvii). En esas circunstancias, tiende a intensificarse la remisión de dinero a través de mecanismos informales, habiéndose estimado, por ejemplo, que el 70 por ciento de las remesas enviadas desde España a Venezuela no utilizan los medios formales, como las empresas que envían remesas o el sistema bancario (Moré, 2009).

Los principales países desde donde se origina el envío de las remesas corresponden a los principales destinos de la emigración venezolana: Estados Unidos y España. Ambos países son justamente los que mostraron en la década de 2000 el mayor incremento de los nativos de Venezuela y desde donde se estarían emitiendo casi las dos terceras partes de las remesas recibidas. Los otros países desde donde se generan remesas hacia Venezuela, pero en una medida bastante menor a los anteriores, son Colombia, Portugal, República Dominicana y Ecuador.

Según las estimaciones del Banco Mundial, el monto de las transferencias enviadas desde Venezuela todavía es más importante que el volumen de remesas recibidas, porque el stock de inmigrantes internacionales aún es significativo, pero también hay que considerar nuevamente los efectos del sistema de control cambiario.

Entre los años 2003 y 2018 los gobiernos de Hugo Chávez y Nicolás Maduro experimentaron ocho esquemas cambiarios que fracasaron en su propósito de evitar la salida de capitales, convirtiéndose en una herramienta de control político y en una fuente de corrupción, dado el enorme diferencial cambiario. En el período 2003-2013 la normativa sobre el régimen de administración de divisas estableció un sistema de cupos para acceder al tipo de cambio controlado para realizar transferencias a estudiantes, pensionados y familiares en el exterior. Dado el amplio diferencial que existió entre la tasa de cambio oficial y la cotización del dólar en el mercado informal, el uso de esos cupos resultó muy favorable incluso como mecanismo para ahorrar en el exterior. Ello puede explicar, en parte, el gran crecimiento de las remesas enviadas desde Venezuela registrado entre 2006 y 2013. El principal destino de las mismas es Colombia, hecho que responde a la significación de la corriente migratoria colombiana

que reside en el territorio venezolano. Hacia ese país fronterizo se dirigió casi la mitad de las transferencias enviadas desde Venezuela. El siguiente mayor receptor es España con un 25 por ciento del monto total de remesas (Gráfico 17).

La intensificación de la afluencia emigratoria posterior al año 2015 seguramente ha contribuido con el repunte que han registrado los ingresos por remesas. Al respecto, el gobierno nacional ha buscado captar divisas por este concepto, reactivando las operaciones de las casas de cambio y utilizando un tipo de cambio más flexible como es el dólar DICOM. No obstante, el envío de remesas por los canales formales aún adolece de incentivos dado el diferencial cambiario respecto a la tasa oficial. Asimismo, se estima que entre 2016 y 2017 cayó a la mitad el volumen de remesas que salieron del país, hecho que se entiende a la luz de las restricciones en el acceso a divisas según los últimos esquemas cambiarios adoptados por el gobierno nacional.

SEGUNDA PARTE

POLÍTICAS PÚBLICAS Y PROGRAMAS SOBRE MIGRACIONES EN VENEZUELA

Anitza Freitez⁴⁰

Genny Zúñiga⁴¹

Las políticas públicas en materia migratoria constituyen, en general, una serie de medidas, acciones y leyes que llevan a cabo las instituciones del Estado, tanto para garantizar el respeto a los derechos fundamentales de las personas extranjeras que habitan en un país, como para regular la entrada, salida y permanencia de la población nacional o extranjera dentro de su territorio. Las políticas migratorias adoptadas en Venezuela a lo largo de buena parte de su historia corresponderían a las denominadas por Mármora (2004) “políticas programáticas”, las cuales se inscribieron en el pensamiento predominante acerca del papel que podía jugar la población inmigrante en el desarrollo nacional y el proceso de poblamiento del país. En consecuencia, especialmente hasta la década de 1950, las políticas migratorias se caracterizaron por su relativa apertura.

Durante la década de 1960, la política migratoria establecía restricciones para el ingreso de nuevos flujos migratorios, salvo en los casos de reagrupación familiar. En el curso de la década de 1970, nuevamente se promovió la migración internacional, pero esta vez la orientación de las políticas en esta materia apuntaba a la captación de inmigrantes calificados. Desde esos enfoques, se hicieron esfuerzos notables en la formulación de instrumentos legales y normativos acompañados de la creación de nuevas instancias institucionales, aunque probablemente no siempre las respuestas se dieron al ritmo que el país ha requerido.

En el período más reciente, Venezuela ha dejado de ser un lugar atractivo para la

⁴⁰ Anitza Freitez es Doctora en Demografía por la Universidad Católica de Lovaina-Bélgica. Magíster en Estudios Sociales de la Población por el Centro Latinoamericano de Demografía. Licenciada en Geografía por la Universidad Central de Venezuela. Directora General del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello (IIES-UCAB). Profesora Asociada de Pre y Postgrado de la UCAB. Coordinadora del Observatorio Venezolano de Migración y del Proyecto ENCOVI.

⁴¹ Genny Zúñiga es Especialista en Análisis de Datos en Ciencias Sociales (Escuela de Estadística de la Universidad Central de Venezuela). Socióloga egresada de la UCV. Ex-Directora de Investigación del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello (IIES-UCAB).

inmigración internacional y, por el contrario, tiende a crecer el flujo migratorio de venezolanos. Frente a las primeras señales de este giro en la dinámica migratoria, se formularon algunas acciones que buscaron principalmente mantener la vinculación con los venezolanos en el exterior, considerando que se trataba de una emigración calificada. Por su parte, en el curso de la década de 2000 las acciones de política migratoria se orientaron básicamente a la actualización del marco legislativo, prevaleciendo el enfoque de Venezuela como país receptor de inmigrantes. El fenómeno de la emigración ha quedado así prácticamente invisibilizado en la acción del Estado y se ha prestado poca atención a la elaboración de políticas dirigidas a la población venezolana en el exterior (Muñoz, 2016: 337), no obstante la afluencia masiva de nacionales que han traspasado las fronteras durante el último lustro.

Esta parte del estudio se ha estructurado de la siguiente manera: primero se presenta un breve análisis sobre la evolución de las políticas migratorias en Venezuela; posteriormente, se hace referencia al marco normativo que rige el proceso migratorio en el país, la conexión con los marcos jurídicos internacionales y la plataforma institucional sobre la cual recae la responsabilidad de garantizar los derechos fundamentales de la población migrante, incluyendo los inmigrantes que llegan al país y los nacionales que han elegido otro destino para establecerse.

1. Evolución de las políticas públicas migratorias

Antes del registro del primer flujo migratorio significativo hacia Venezuela, ocurrido en la década de 1950, el país ya había intentado promover la inmigración internacional por considerarla un factor clave para el progreso nacional, ya que se estimaba relativamente pequeña su base poblacional. En ese sentido, se realizaron algunos esfuerzos legislativos, institucionales y organizativos que buscaban atraer inmigrantes internacionales, que se expresaron en la aprobación de la *Ley de Inmigración y Colonización* de 1936 y la *Ley de Extranjeros* de 1937; la creación, en 1938, del *Instituto Técnico de Inmigración y Colonización* (ITIC) el cual tuvo a su cargo la implementación de la *política en materia de colonización*; la promulgación del *Reglamento General de Colonias*, en 1941, para contar con un instrumento que regulara la creación y funcionamiento de las colonias agrícolas; la aprobación de la *Ley sobre Actividades de los Extranjeros en el Territorio de Venezuela* del año 1942; el reemplazo del ITIC por el *Instituto Agrario Nacional* (IAN), en 1949, el cual enfoca sus acciones más hacia la actividad agraria que a la idea de fomentar la inmigración y la creación de la *Comisión Nacional de Inmigración*, de 1947. Junto a ello, se propuso desechar el contenido racista como limitante de la inmigración que había sido adoptado durante mucho tiempo por el marco legal del país (Berglund y Hernández, 1985: 34-35; Pellegrino, 1989a; Torrealba y Oropeza, 1988; Torrealba, et

al., 1983; Freitez et al, 1992).

El período de ocurrencia del primer flujo migratorio importante al país es reconocido como el momento de mayor esplendor en la historia migratoria de Venezuela, durante el cual la inmigración europea no cesó de entrar. La intensidad de este proceso se facilitó gracias a la adopción de una *política migratoria de puertas abiertas*, que redujo los trámites y requisitos de ingreso y, progresivamente, dejó de lado los *planes de inmigración dirigida* por los que se estuvo apostando durante varias décadas con magros resultados y en cuyo contexto la Colonia de Turén fue quizás la más exitosa de todas (Pellegrino, 1989a:218). Por el contrario, se solicitaba una inmigración que incluyera una variedad de ocupaciones para que participara en el proyecto modernizador que se había emprendido (Torrealba et al, 1983:378-379). No obstante el elevado crecimiento demográfico que estaba experimentando el país en la década de 1950, había escasa comprensión de sus implicaciones y en el debate se insistía todavía en la necesidad de que la inmigración contribuyera con la expansión demográfica, mediante la llegada de familias completas (Freitez, 1993:83), lo cual evitaría además la fuga de divisas por el envío de remesas. Sin embargo, la política migratoria se centró en la captación de trabajadores para los proyectos de desarrollo impulsados por el Estado y, por lo tanto, la inmigración durante este período estuvo integrada principalmente por hombres.

La expansión económica de la década de 1970 permitió al Estado venezolano emprender proyectos de cierta magnitud relacionados con el desarrollo de las industrias básicas y obras muy importantes de infraestructura que demandaban mano de obra calificada que no alcanzaba a ser satisfecha a través de la oferta nacional. A tales efectos, a partir de 1976 se crearon nuevas instancias para la gestión en materia de inmigración, con la constitución del *Consejo Nacional de Recursos Humanos*, adscrito a la Oficina de la Presidencia de la República para la Coordinación y la Planificación (CORDIPLAN),⁴² al cual se le asignó, durante el primer gobierno de Carlos Andrés Pérez, la responsabilidad de formular e implementar una *Política de Inmigración Selectiva*, que frenara el ingreso indiscriminado de inmigrantes con baja calificación laboral y orientara al ejecutivo nacional sobre los requerimientos de mano de obra calificada con el apoyo del *Programa de Recursos Humanos* (Torrealba y Oropeza, 1988: 114).

A partir de 1980, dicho programa fue transformado en la *Oficina de Inmigración Selectiva*, teniendo al Ministerio del Trabajo como organismo de adscripción. En

⁴² Equivalente al Ministerio de Planificación en la actualidad.

ese mismo período, se aprobó un nuevo Reglamento sobre *Admisión y Permanencia de Extranjeros en el País* y se gestionó la *Matrícula General de Extranjeros*, con la finalidad de sincerar la cuantía de la inmigración irregular, la cual estaba sobredimensionada ante la opinión pública. La Política de Inmigración Selectiva derivó, para el segundo mandato de Pérez, en un *Programa de Inmigración Selectiva*, creándose entonces una Comisión Presidencial (COPRISE) a la cual se le atribuyó la responsabilidad de desarrollarlo.

Por otra parte, Venezuela aprobó en 1977 el *Instrumento Andino de Migración Laboral*, el cual estaba destinado a normar los movimientos migratorios entre países del área andina. A inicios de la década de 1990 se hacía un balance sobre las políticas migratorias en los países andinos, donde se criticaba su desfase con la realidad, debido a la baja capacidad de respuesta de las instituciones del Estado ante la dinámica propia de los movimientos migratorios. En Venezuela, al igual que en otros países andinos, se verificaba entonces que la adecuación de los programas y políticas migratorias se producía después de que la coyuntura que demandaba los ajustes se había modificado (Torrealba, 1991:88).

En 1999, entró en vigencia una nueva Constitución, que ha representado avances importantes en materia de garantías y derechos. Bajo este nuevo marco legal, se han efectuado avances en la actualización de la legislación migratoria, derogando esos instrumentos legales de la primera mitad del siglo XX, que mantenían poca sintonía con el actual contexto venezolano e internacional, mediante la aprobación, en 2004, de una nueva *Ley de Extranjería y Migración*, y de la *Ley de Nacionalidad y Ciudadanía*, a través de las cuales se confirma el compromiso de Venezuela de cumplir con los instrumentos suscritos y ratificados en los diversos escenarios internacionales y procesos de unión e integración de los cuales forma parte.

El Gobierno Nacional ha suscrito todas las resoluciones y acuerdos relacionados con las políticas y buenas prácticas migratorias emanadas de conferencias y reuniones especiales, a nivel internacional y regional (Conferencia Hemisférica sobre Políticas Migratorias, Conferencias Sudamericanas sobre Migraciones, MERCOSUR, UNASUR, entre otras). Al suscribir estos acuerdos, el Gobierno de Venezuela, en general, ha admitido la multicausalidad del hecho migratorio: sus causas sociales, económicas y estructurales, y la indispensable necesidad de comprenderlo de una manera integral. Sin embargo, las medidas adoptadas en este último tiempo se han concentrado fundamentalmente en la administración y gestión de la inmigración, bajo la visión de que el país sigue comportándose como una zona de atracción. De hecho, en la exposición de los motivos de la *Ley de Extranjería y Migración* de 2004 se justifica explícitamente la revisión del marco jurídico existente y la discusión y propuesta de

un nuevo instrumento legal,⁴³ considerando que Venezuela, pese a su inestabilidad, mantenía un fuerte ingreso de extranjeros en busca de mejores condiciones de vida, una situación que no puede ser evidenciada mediante las estadísticas oficiales disponibles. El fenómeno emigratorio, por el contrario, no recibe oficialmente el mismo reconocimiento.

En ese sentido, el Gobierno Nacional ha actuado para garantizar derechos fundamentales de los inmigrantes residentes en el país mediante la adopción de diferentes medidas, entre las cuales destacan las siguientes: la ejecución de un *Proceso de Regularización* del estatus de permanencia, que realizó en el 2004; la iniciativa tomada en 2012 de implementar un *Registro de Extranjeros*, como lo establece la *Ley de Extranjería y Migración* del año 2004, aunque el mismo al parecer no superó la prueba piloto y ya no hay más información al respecto en el portal del SAIME (www.saime.gob.ve); la aprobación de la *Ley de Refugiados y Refugiadas, Asilados y Asiladas*, en 2001, y la creación de la *Comisión Nacional para los Refugiados*; la ratificación de la *Convención sobre los Derechos Humanos del Trabajador Migrante y los de sus Familias* (2014). Pese a la adopción de estas medidas, entre otras que se detallarán más adelante, los diferentes entes públicos con competencias en materia migratoria han tenido dificultades para cumplir y hacer cumplir dichas medidas, porque existen deficiencias para que trabajen en forma articulada y coordinada. Probablemente, se requiere de una instancia de coordinación como el *Consejo Nacional de Migración*, previsto en la *Ley de Extranjería y Migración de 2004*, el cual permitiría articular el trabajo con las dependencias públicas y con las organizaciones de la sociedad civil que trabajan para promover y garantizar los derechos de los inmigrantes y los emigrantes, pero hasta la fecha este Consejo no se ha conformado.

Con respecto a los emigrantes venezolanos, cuyo perfil revela una población calificada, no existen referencias de programas de retorno, como se han ejecutado en otros países, pero hay algunos antecedentes como el *Programa Vuelta a la Patria* (1997) de la Fundación de Becas Mariscal de Ayacucho (FUNDAYACUCHO) y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONICIT), el cual se planteó el objetivo de traer a venezolanos implicados, radicados en el exterior, mediante agendas de trabajo por un lapso específico. Dicho programa no alcanzó el impacto esperado, debido a fallas en su implementación, y quedó interrumpido hasta su reactivación en el 2008 con otra orientación. Se concentró principalmente en los becarios de FUNDAYACUCHO en tres ciudades (Berlín, Madrid y París), con quienes organizaron jornadas de

⁴³ Para mayor detalle al respecto, la propuesta de ley con las observaciones de su articulado puede consultarse en http://www.derechos.org.ve/pw/wp-content/uploads/ley_migraci%C3%B3n.pdf

sensibilización para reflexionar sobre diferentes temas, como la ética socialista y la construcción del rol del becario en el proceso socialista venezolano y la vinculación de los emigrados venezolanos con los planes de desarrollo de la Nación (Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información, 2008; Moreno, 2008).

Otro programa de esa índole, implementado a mediados de la década de 1990, se denominó *Talento Venezolano*, a cargo de la Fundación TALVEN, una organización no gubernamental que contó con el apoyo de la UNESCO hasta 1999. Posteriormente, el programa ha recibido el respaldo de la Academia de Ciencias Físicas, Matemáticas y Naturales, la Academia Nacional de Medicina y de otras cinco Academias Nacionales (Freitez y Osorio, 2007; Freitez, 2011).

Habiéndose registrado una gran afluencia migratoria desde Venezuela durante 2017 y el primer semestre de 2018, el gobierno nacional formuló el *Plan Vuelta a la Patria* con el objetivo de ofrecer apoyo a migrantes que expresen voluntariamente su deseo de retornar al país. El programa está dirigido esencialmente a ciudadanos venezolanos que se encuentren en una situación económica precaria, que les imposibilita asumir el financiamiento del viaje de regreso por sus propios medios.⁴⁴ Para acceder a este beneficio, la persona interesada debe registrarse en el *Sistema de Registro del Plan* aportando información actualizada acerca de su situación en el extranjero y consignando copia o constancias de los documentos exigidos en el registro. Según las cifras reportadas hasta octubre de 2019, en el marco de este plan habían sido repatriados 15.856 venezolanos procedentes principalmente de Brasil (7.285), seguidamente de Perú (3.491) y Ecuador (3.242) y el resto de Colombia, República Dominicana, Argentina y Chile (Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores, 2019).

A inicios de 2018, la Asamblea Nacional trabajó en la implementación del *Proyecto*

⁴⁴ Es ambigua la posición oficial respecto a la atención que debe brindar a los ciudadanos que han migrado. Por una parte, se reconoce el mandato constitucional que obliga a dar protección a los ciudadanos en situación de vulnerabilidad y, por otro lado, expresa que el Estado venezolano no está obligado a hacerlo. Esa ambigüedad se expresa en el portal del Consulado General de Venezuela en Islas Canarias del Reino de España donde se dice que “El plan vuelta a la patria es un programa social de apoyo y estímulo para el regreso a quienes por distintas razones han abandonado voluntariamente el país. El Estado Venezolano no está obligado a hacerlo pero desarrolla este programa social en atención a una necesidad real, y cumplimiento del mandato constitucional que nos obliga a dar protección a todo ciudadano en situación de vulnerabilidad. Es un programa de protección de los derechos humanos de los venezolanos migrantes”. Disponible en: <http://consuladodevenezuela.es/contenido.php?idNot=10264> (consultado el 20-12-2019).

Registro Internacional de Venezolanos en el Exterior (RIVE),⁴⁵ una herramienta digital desarrollada por la Comisión de Familia, Mujer y Juventud del parlamento venezolano, con la finalidad de recabar información para dimensionar y caracterizar el proceso migratorio para contribuir a fundamentar el diseño de políticas públicas en esta materia y velar por las garantías a los derechos de quienes han migrado. A la fecha no se tiene información sobre el desarrollo de esta iniciativa.⁴⁶

2. Marco jurídico nacional y su relación con los marcos jurídicos internacionales

En este apartado se ofrece una revisión general de la plataforma legal que da soporte al hecho migratorio tanto nivel nacional como internacional. Esta presentación comienza identificando los aspectos más relevantes del marco jurídico general bajo el que se rige el resto de las leyes y normativas en la materia: la Constitución de 1999. Posteriormente, se revisan las principales normativas migratorias venezolanas que regulan el ingreso y la permanencia en el país de las personas extranjeras, el otorgamiento de la nacionalidad y la ciudadanía, la protección del derecho al refugio y al asilo y otros instrumentos regulatorios relacionados con los derechos de los migrantes enmarcados dentro de los acuerdos y tratados suscritos por el país.

Asimismo, se ofrece una descripción sucinta del marco institucional identificando las principales instituciones que trabajan el tema migratorio, las responsabilidades que al respecto tienen, las formas de coordinación interinstitucional, así como otras instancias gubernamentales que velan no solamente por los derechos de los migrantes, sino también por los de aquellos que se encuentran en situación de desventaja y requieren de una protección especial como es el caso de los refugiados.

2.1. Marco normativo nacional que rige el proceso migratorio: principios de la Constitución de 1999

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, aprobada en el año 1999, establece explícitamente la igualdad ante la ley de todas las personas, y ello aplica también para las personas que no hayan nacido en el territorio venezolano. En su Artículo 21º, se expresa que “*No se permitirán discriminaciones fundadas en la raza,*

⁴⁵ El RIVE funcionó en el portal www.rive.an.gob.ve pero actualmente se encuentra desactivado.

⁴⁶ La ONG Espacio Público, en su informe titulado *El Estado no informa oportuna y adecuadamente sobre la situación migratoria venezolana*, hace referencia a las peticiones de información formuladas a la Asamblea Nacional a lo largo de 2019 sobre el estado del funcionamiento del RIVE, las cuales no fueron respondidas (Espacio Público, 2019).

el sexo, el credo, la condición social o aquellas que, en general, tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad, de los derechos y libertades de toda persona”. Asimismo, dicho artículo establece la obligación de garantizar las condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad ante la ley sea real y efectiva, de adoptar medidas a favor de personas o grupos que puedan ser discriminados, marginados o que estén en situación de vulnerabilidad, y de sancionar los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

En el texto constitucional también se contemplan las premisas para la obtención de la nacionalidad. Concretamente, en el *Artículo 32º*, se da cuenta de la extensión del derecho a la nacionalidad, no solamente de forma exclusiva a los nacidos en el territorio nacional, sino también a quienes hayan nacido en el territorio extranjero de padres venezolanos por nacimiento o por naturalización, bajo el supuesto de que además se trata de una decisión personal de optar por dicha nacionalidad.⁴⁷ El *Artículo 33º*, por su parte, puntualiza las circunstancias en que los extranjeros tienen derecho a la nacionalidad.⁴⁸

La Constitución de 1999 establece algunas diferencias con respecto al marco constitucional reemplazado de 1961, en la medida en que se amplió el espectro de ciudadanos que gozan de preferencias para la obtención de la nacionalidad, al incluir a los originarios de otros países europeos (la Constitución de 1961 sólo especificaba

⁴⁷ El Artículo 32º reza lo siguiente: “Son venezolanos y venezolanas por nacimiento: 1. Toda persona nacida en territorio de la República; 2. Toda persona nacida en el territorio extranjero, hijo o hija de padre venezolano por nacimiento y madre venezolana por nacimiento; 3. Toda persona nacida en el territorio extranjero, hijo o hija de padre venezolano por nacimiento o madre venezolana por nacimiento, siempre que establezca su residencia en el territorio de la república o declare su voluntad de acogerse a la nacionalidad venezolana; 4. Toda persona nacida en territorio extranjero de padre venezolano por naturalización o madre venezolana por naturalización, siempre que antes de cumplir dieciocho (18) años de edad establezca su residencia en el territorio de la República y antes de cumplir veinticinco (25) años de edad declare su voluntad de acogerse a la nacionalidad venezolana”.

⁴⁸ El Artículo 33º reza lo siguiente: “Son venezolanos y venezolanas por naturalización: 1. Los extranjeros o extranjeras que obtengan carta de naturaleza. A tal fin, deberán tener domicilio en Venezuela con residencia ininterrumpida de, por lo menos, diez años inmediatamente anteriores a la fecha de la respectiva solicitud. El tiempo de residencia se reducirá a cinco (5) años en el caso de aquellos y aquellas que tuvieren la nacionalidad originaria de España, Portugal, Italia, países latinoamericanos y del Caribe; 2. Los extranjeros o extranjeras que contraigan matrimonio con venezolano o venezolana desde que declaren su voluntad de serlo, transcurridos por lo menos cinco años a partir de la fecha del matrimonio; y 3. Los extranjeros o extranjeras menores de edad para la fecha de la naturalización del padre o de la madre que ejerza sobre ellos la patria potestad, siempre que declaren su voluntad de ser venezolanos o venezolanas antes de cumplir los veintiún (21) años de edad y hayan residido en Venezuela, ininterrumpidamente, durante los cinco (5) años anteriores a dicha declaración”.

España) y de países del Caribe, y se especificó en el propio texto constitucional cuáles son los beneficios reconocidos a estos ciudadanos.

Si bien estas precisiones apuntan a ampliar las posibilidades de naturalización por la vía del matrimonio, la obtención de la nacionalidad no es inmediata como lo era en la Constitución de 1961. En el nuevo marco, se establece la necesidad de que el matrimonio al menos tenga cinco años de duración. En la misma línea, se especifica un requisito mínimo de residencia ininterrumpida cuando se trata de menores de edad; sin embargo, no se detalla, como sí se hacía en 1961, que tratándose de menores de edad extranjeros, adoptados por venezolanos, residentes en la República, también tengan la posibilidad de adquirir la nacionalidad declarando su voluntad de obtenerla antes de los 25 años.

Una variación importante en cuanto a la amplitud de los derechos a la nacionalidad fue introducida en la Constitución vigente a través del *Artículo 34º*: “*La nacionalidad venezolana no se pierde al optar o adquirir otra nacionalidad*”. Este cambio se inscribe en la tendencia generalizada en los ordenamientos jurídicos constitucionales contemporáneos que permite a un individuo tener dos nacionalidades, que le habilitan a establecer vínculos jurídicos con dos Estados diferentes (Ferrer, 2009).⁴⁹ El trasfondo de esta norma jurídica, desde la perspectiva de los derechos humanos, está en garantizar la nacionalidad originaria de las personas que se vean obligadas a abandonar el país de origen en calidad de perseguidas por diferentes motivos o por condiciones adversas del contexto en el que viven. En el caso específico de Venezuela, este principio constitucional otorga una importante oportunidad a los descendientes de los flujos migratorios de las décadas de 1950 y 1970 de añadir la nacionalidad de sus padres o de sus abuelos, al brindar no sólo la posibilidad de convertirse en ciudadanos de un Estado adicional al de residencia, sino también de facilitar opciones de procesos migratorios hacia esos países en búsqueda de mejores condiciones de vida.

Estos principios constitucionales determinan las diferentes normativas nacionales relacionadas con la migración, las cuales se revisarán a continuación.

⁴⁹ Permite a los ciudadanos tener derecho a poseer propiedades sin pagar impuestos como extranjeros, trabajar legalmente, tener acceso a subsidios y servicios de los gobiernos y de los Estados, así como adquirir responsabilidades, por ejemplo, fiscales u otro tipo de obligaciones.

2.2. Normativas migratorias venezolanas

Una mirada general a la normativa nacional en materia de migración del país permite explicar lo que la ley estipula en primer lugar sobre los criterios para establecer la ciudadanía, luego, los parámetros para la admisión, ingreso, permanencia, registro, control de información, salida y reingreso de los extranjeros en el territorio nacional, así como los derechos de los migrantes consagrados en otros instrumentos legales.

La Ley de Nacionalidad y Ciudadanía de 2004

La *Ley de Nacionalidad y Ciudadanía de 2004*, presentada en la Gaceta Oficial N° 37.971 en julio de 2004, derogó la *Ley de Naturalización de 1955*. Con esta Ley, se instituyen las nuevas normas relacionadas con la adquisición, opción, renuncia y recuperación de la nacionalidad venezolana, así como con su revocación y nulidad. Además, es el instrumento mediante el cual se desarrollan los principios constitucionales concernientes al ejercicio de la ciudadanía y las causales que pueden llevar a su suspensión. A tales efectos, en dicha Ley se establecen los aspectos conceptuales y los principales criterios y condiciones para obtener la nacionalidad,⁵⁰ a los que se adjuntan los derechos y deberes que deben cumplirse. En su *Artículo 6º*, se ratifica la disposición constitucional: “*La nacionalidad venezolana no se pierde al adquirir otra nacionalidad, salvo que se renuncie a ella expresamente ante la autoridad venezolana competente para tal fin*” y en el *Artículo 7º* establece el uso obligatorio de la nacionalidad venezolana para el ingreso y salida del país, así como el deber de identificarse como venezolano frente a “actos civiles y políticos”.

La Ley establece, por lo demás, que el certificado de nacionalidad venezolana será otorgado por el órgano competente en la materia. Dicho certificado de identidad actualmente es procesado por el SAIME, adscrito al Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Interiores, Justicia y Paz. A través de este organismo, el Gobierno inició en el año 2004 un plan de *cedulación*, enmarcado en la *Misión Identidad*,⁵¹

⁵⁰ En esta nueva Ley se precisan los conceptos que rigen los principios fundamentales de la regulación: 1) *Nacionalidad*: vínculo jurídico y político que une a la persona con el Estado; 2) *Ciudadanía*: la condición jurídica obtenida por la nacionalidad venezolana, la cual permite el goce y el ejercicio de los derechos y deberes políticos previstos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y en las leyes; 3) *Extranjero o Extranjera*: toda persona que no sea nacional de la República Bolivariana de Venezuela.

⁵¹ La “Misión Identidad” forma parte del conjunto de programas sociales que se pusieron en marcha durante el primer mandato del Presidente Chávez y “tuvo como objetivo proveer de manera expedita un documento de identidad a la población excluida y de esa forma permitir su derecho al voto” en el Referendo Revocatorio que se realizó en el año 2004 (<http://pasaporte.saime.gob.ve/?q=node/18>).

cuyo objetivo fundamental es proveer de manera expedita el documento de identidad a la población que por diversas razones no era portadora del mismo. Se entiende que en ese proceso los extranjeros naturalizados también se beneficiaron de la renovación rápida de su documentación de identidad, aunque no hay estadísticas al respecto.

Reglamento para la Regularización y Naturalización de los Extranjeros y Extranjeras que se encuentren en el Territorio Nacional

Este *Reglamento*, aprobado según decreto N°2823 y publicado en la Gaceta Oficial N° 37.871 del 3 de febrero de 2004, tiene el objetivo de establecer los parámetros para la regularización y naturalización de extranjeros dentro del territorio de la República que cumplan con los requisitos, así como de aquellos que se encuentran en condición de “irregular”.

En materia de derechos, dicho reglamento es explícito en vista de que sus principios rectores se basan en “*la obligación del Estado de defender y garantizar los derechos humanos, la dignidad, el trato justo y equitativo, la gratuidad, la repuesta oportuna y adecuada, la honestidad, transparencia, imparcialidad y buena fe, para implementar un procedimiento efectivo que atienda las solicitudes realizadas por los extranjeros*

” que se encuentren en el territorio nacional. Este reglamento también especifica que el órgano rector es el Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Interiores, Justicia y Paz, a través del SAIME.⁵² Sumado a estas instituciones, el reglamento detalla que los Ministerios que tienen competencia en Educación, Cultura y Deporte, Trabajo, Defensa, Relaciones Exteriores, Comunicación e Información y el Instituto Nacional de Estadística deben contribuir a implementar la normativa de dicho reglamento.

El Ministerio, a través de su órgano ejecutor (SAIME), tiene la facultad de “*simplificar o suprimir los trámites administrativos, en los procesos de regularización de la admisión y permanencia de los extranjeros y las extranjeras en condición irregular y en el proceso de naturalización, de conformidad con los principios y normas que establece la Ley que regula la materia*

”. En general, pareciera que los cambios en las disposiciones legales han traído mayores beneficios a la población en la medida en que se amplían sus derechos al facilitar los trámites para la adquisición de la nacionalidad venezolana.

Ley de Extranjería y Migración de 2004

La materia migratoria está específicamente regida por la *Ley de Extranjería y*

⁵² Antigua Oficina Nacional de Identificación y Extranjería (ONIDEX).

*Migración de 2004*⁵³, publicada en la Gaceta Oficial N° 37.944, de mayo 2004. Esta norma establece que los órganos con responsabilidades en materia migratoria son los Ministerios “*con competencia en las áreas de relaciones exteriores, de la defensa y del trabajo*”. En su *Artículo 3º* define a los extranjeros y extranjeras como “toda persona que no sea nacional de la República Bolivariana de Venezuela” y en el *Artículo 6º* los categoriza de la siguiente forma: 1) *No migrante*: aquellos que ingresan por un tiempo inferior a 90 días sin intención de fijar domicilio en el país; 2) *Migrantes temporales*: quienes ingresan con ánimo de permanecer hasta culminar las actividades por las que decidieron venir al país; 3) *Migrantes permanentes*: quienes tienen autorización de permanecer de forma indefinida en el país. Para el caso de quienes entraren en el territorio en calidad de refugiados o asilados se aclara que su condición se regirá por la ley específica que regula esta materia.

Por otra parte, el *Artículo 13º* contempla que los extranjeros gozan de los mismos derechos y deberes que los nacionales, de forma alineada con lo establecido en la Constitución de la República. Asimismo, en el *Artículo 15º* se especifica que los extranjeros también “*tienen derecho a la tutela judicial efectiva en todos los actos que a estos conciernen o se encuentren involucrados*”, respetando todas las garantías previstas en el texto constitucional.

La ley aclara los requisitos en cuanto a la *admisión, ingreso y salida* de personas al país. Al respecto, se hace explícito en la ley que el extranjero debe contar con un pasaporte válido y vigente además del respectivo visado. Quien represente algún culto religioso, y que ingrese al país para ejercer actividades relacionadas con este, deberá tener una autorización del órgano competente del ejecutivo nacional. Quienes ingresen por un contrato de trabajo deben tramitar una autorización laboral ante la autoridad sobre trabajo y a través de su contratante en el territorio nacional. En este sentido se identifican, en el *Artículo 17º*, las condiciones en las que se aplican excepciones, por ejemplo, profesionales que ingresen para trabajar por un lapso no mayor a 90 días; o en actividades amparadas en convenios de cooperación y asistencia técnica; o miembros de comisiones científicas autorizados por el Estado. No podrán admitirse en el territorio nacional: extranjeros requeridos por autoridades extranjeras policiales o judiciales, quienes hayan sido expulsados y tengan prohibición de entrada al país, quienes hayan cometido delitos o violaciones a los Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario, quienes estén relacionados con el tráfico de

⁵³ Esta Ley deroga varias disposiciones legales de vieja data: la *Ley de Extranjeros de 1937*, la *Ley sobre Actividades de los Extranjeros en el Territorio de Venezuela de 1942* y la *Ley de Inmigración y Colonización de 1966*.

estupefacientes y quienes padeczan enfermedades infecto-contagiosas y otras que puedan comprometer la salud pública.

Esta Ley en su *Artículo 21º* establece que se creará el *Registro Nacional de Extranjeros* en el cual deberán inscribirse los inmigrantes que ingresen al país. Luego de transcurridos 8 años de la aprobación de la *Ley de Extranjería y Migración*, se hizo un intento de implementación de dicho Registro en forma piloto y durante algún tiempo estuvo presente en el portal del SAIME, pero sin mucha claridad en cuanto a las instrucciones a seguir para proceder con la inscripción. Asimismo, en su *Artículo 28º*, la Ley contempla la constitución de la *Comisión Nacional de Migración* como una instancia asesora del ejecutivo nacional en el cumplimiento de las funciones establecidas. Se volverá sobre este aspecto más adelante.

Esta Ley instituye el marco regulatorio para el ingreso y la permanencia de personas no nacionales, a las cuales esta normativa define como extranjeros, y para el funcionamiento de las instancias de gestión y control en esta materia. La Ley no contempla la otra cara de la moneda del hecho migratorio, que es la emigración de los nacionales y, al respecto, no incluye ningún Título (o Capítulo) referido al Registro de los Venezolanos Residentes en el Exterior y a la protección de sus derechos.

Normas de Procedimiento para la Expedición de Visado

Las *Normas de Procedimiento para la Expedición de Visado* fueron publicadas en la Gaceta Oficial N° 5.427 de enero de 2000, con anterioridad a la entrada en vigencia de la *Ley de Extranjería y Migración* (2004) y hasta el momento parece ser la norma que rige este procedimiento.⁵⁴ Esta norma regula las formas de entrada de los inmigrantes al país a partir de los tipos de ingresos, categorizados en el *Artículo 1*: a. Turista; b. Simple transeúnte que a su vez se clasifica en: transeúnte de negocios, inversionista, empresario/industrial, familiar venezolano, empleado doméstico, estudiante, religioso, familiar, reingreso, laboral y rentista; c. Viajero de tránsito. Asimismo, especifica en su *rtículo 40º* que, cuando el transeúnte inversionista, familiar, rentista, empleado doméstico, religioso o laboral haya permanecido como mínimo un año de forma ininterrumpida en el país, si solicitare ante el Ministerio de Interior y Justicia la condición de residente, éste se la otorgará debiendo renovarla cada 5 años. Esta

⁵⁴ Esta norma deroga la Resolución Conjunta N° 072 del Ministerio de Relaciones Interiores junto a la N° 067 del Ministerio de Relaciones Exteriores, de abril de 1989, sobre *Normas de Procedimiento para la Expedición de Visados*. También deroga la Resolución Conjunta N° 498 del Ministerio de Relaciones Interiores y N° 186 del Ministerio de Relaciones Exteriores de octubre de 1997 sobre *Normas para la Expedición de Visas de Transeúnte Laboral a los Corresponsales de Prensa Extranjera*.

disposición permite a quienes ingresen al país extender su permanencia en él y no se especifica si dicha permanencia ocurre en condiciones diferentes a las iniciales y por las que les fue otorgado el visado, convirtiéndose así en una normativa con cierta laxitud para la permanencia de extranjeros en el territorio venezolano.

Ley Orgánica de Registro Civil

La *Ley Orgánica de Registro Civil* publicada en la Gaceta Oficial N° 39.264 de septiembre de 2009 tiene como objetivo principal “regular la competencia, formación, organización, funcionamiento, centralización de la información, supervisión y control del Registro Civil”.⁵⁵ En su *Artículo 16º* esta ley hace explícita la creación de un *Sistema Nacional de Registro Civil*, bajo la responsabilidad del Ministerio del Poder Popular de Relaciones Interiores y Justicia, Relaciones Exteriores, Salud, Pueblos y Comunidades Indígenas, siendo el ente rector del sistema el Consejo Nacional Electoral.

Entre los eventos que deben inscribirse en dicho registro se identifican los siguientes, con relación al hecho migratorio: 1) lo relativo a la adquisición, opción, renuncia y pérdida de la nacionalidad; 2) la residencia; y 3) la condición de migrante temporal y permanente, así como la pérdida y revocación de ésta.

Con relación a la obtención de la nacionalidad a través de la naturalización, el *Artículo 132º* establece el derecho a que el acto sea inscrito en el *Registro Civil*. Tanto la declaración voluntaria de acogerse a la nacionalidad venezolana (*Artículo 134º*) como la decisión de la renuncia (*Artículo 136º*) deben ser formuladas en las oficinas de *Registro Civil* o autoridad diplomática o consular, en caso de encontrarse en el extranjero.

Cuando se trata de matrimonios de venezolanos realizados en el exterior, esta ley también contempla en el *Artículo 115º* su declaración ante la delegación diplomática o consular del país en donde hubiera ocurrido el enlace, con la finalidad de que sea igualmente incorporado al *Registro Civil*. En el caso de extranjeros casados en el exterior y residenciados en el país, también tienen la obligación (*Artículo 116º*) de presentar en el *Registro Civil* una copia legalizada del acta de matrimonio (traducida por intérprete público si fuere necesario), en un lapso no mayor de 15 días, contados desde el momento en que se estableció la residencia en el país.

⁵⁵ Con la entrada en vigencia de esta ley, quedaron derogados una serie de artículos de los siguientes instrumentos legales: el *Código Civil*, el *Código de Procedimiento Civil*, la *Ley Orgánica del Poder Público Municipal*, la *Ley Orgánica de Protección del Niño, Niña y Adolescente*, la *Ley del Registro Público y del Notariado* y la *Ley de Nacionalidad y Ciudadanía*.

Ley Orgánica sobre Refugiados o Refugiadas y Asilados o Asiladas

En el año 2001, Venezuela aprobó la *Ley Orgánica sobre Refugiados o Refugiadas y Asilados o Asiladas* (LORRAA), cuyo principio fundamental es reconocer y garantizar el derecho de asilo y refugio. Dicho instrumento legal en su *Artículo 4º* define al refugiado como:

“toda persona a quien la autoridad competente le reconozca tal condición, en virtud de haber ingresado al territorio nacional debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, sexo, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opinión política, y se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad, no pueda o no quiera regresar al país donde antes tuviera su residencia habitual.”

Por su parte, el *Artículo 38º* define la condición de asilado cuando el Estado considere que el sujeto es un perseguido debido a sus creencias, opiniones o afiliación política, “*por actos que puedan ser considerados como delitos políticos, o por delitos comunes cometidos con fines políticos*”. Otro de los aspectos a destacar de esta ley es el principio de “no devolución” establecido en el *Artículo 7º*: toda persona que solicite la condición de refugiado no podrá ser rechazada ni obligada a retornar al territorio donde su integridad física, libertad e incluso la vida pueden estar en riesgo. En este sentido, la ley establece que el retorno debe ser voluntario.

Esta ley contempla la creación de la *Comisión Nacional de Refugiados*, cuyo objetivo es orientar y coordinar las acciones necesarias para la protección, asistencia y apoyo jurídico a los solicitantes de refugio y a los ya refugiados. Tal normativa legal concuerda con lo establecido en el *Artículo 69º* de la *Constitución Nacional* mediante el cual se reconoce y se garantiza el derecho de asilo y de refugio. Con la LORRAA se buscó garantizar los derechos humanos de las personas en esa situación y dar respuestas a la grave situación de los desplazados colombianos hacia las zonas fronterizas, muchos de ellos indocumentados y necesitados de protección.⁵⁶

Otros instrumentos que reglamentan condiciones para los extranjeros

La *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela* contempla de manera general

⁵⁶ Para mayor detalle, ver la *Declaración y Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina* disponible en:
<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/3016>

aspectos relacionados con los temas sobre el territorio, las fronteras y la migración cuando en el *Artículo 156º* expresa que es responsabilidad del Poder Público Nacional el manejo de la política fronteriza y la soberanía del territorio, así como legislar en materia de inmigración y poblamiento. A partir de este mandato constitucional, otros marcos normativos en el país, aunque regulan temas diferentes al migratorio, lo consideran como parte de los derechos que deben preservarse a los habitantes del territorio en esas materias. De esta forma, por ejemplo, la *Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y Trabajadoras* (LOTTT) expresa en su *Artículo 3º* que las disposiciones contenidas en dicha ley regirán tanto a los nacionales como a los extranjeros, de manera que se encuentran igualmente amparados por dicho marco legal.

Cuando se trata de inmigrantes que ingresan al país para ejercer alguna actividad económica, la LOTTT especifica en su *Artículo 27º* que el 90 por ciento o más de los trabajadores en una organización deben ser venezolanos dejando sólo un 10 por ciento de los cargos disponibles para no nacionales. Asimismo, se establece en el *Artículo 29º* que deberá existir una prioridad a la hora de contratar personal extranjero cuando estos tengan hijos nacidos en el territorio nacional, o estén casados con nacionales, habiendo establecido su domicilio en el país, y cuenten con un tiempo de residencia superior a cinco años continuos. Las remuneraciones también son reglamentadas por este marco legal para los extranjeros, estas no deben “*exceder del veinte por ciento del total de las remuneraciones pagadas al resto de los trabajadores*”. Estas medidas establecidas en la LOTTT apuntan a proteger a la mano de obra nacional frente a la extranjera, estableciendo parámetros tanto para la contratación como para la remuneración de extranjeros en el territorio nacional.

En cuanto a la posibilidad de optar por el ejercicio de un cargo público, sea por designación o por elección popular, la Constitución igualmente especifica cuáles son los límites que los extranjeros tienen para asumirlos. El *Artículo 41º* expresa que solamente los venezolanos por nacimiento y sin otra nacionalidad podrán ejercer la Presidencia de la República, la Vicepresidencia del Ejecutivo y de la Asamblea Nacional, la Magistratura del Tribunal Supremo de Justicia, la Presidencia del Consejo Nacional Electoral, de la Procuraduría, la Contraloría, la Fiscalía y la Defensoría. Por su parte, pueden ser venezolanos por naturalización los Diputados, Ministros (que no se relacionen con la seguridad de la Nación), Gobernadores y Alcaldes siempre que tengan una residencia ininterrumpida en el país superior a quince años.

Otro derecho de suma importancia para los extranjeros es el voto. El *Artículo 64º* de la Constitución prevé que esta población tenga posibilidad de elegir a los representantes a cargos estatales, municipales y parroquiales, siempre que tengan diez o más años de residencia en el país; sin embargo, no tienen posibilidad de votar cuando se trata

de elecciones presidenciales. Esos mandatos constitucionales son recogidos en el articulado de la *Ley Orgánica de Procesos Electorales* del año 2009.

Ley de Migración de Retorno

La Asamblea Nacional, cuya mayoría de parlamentarios pertenecen a organizaciones políticas no identificadas con el oficialismo, también trabajó en la formulación del *Proyecto de Ley de Migración de Retorno*, cuyo objetivo es regular e incentivar el regreso voluntario de los venezolanos que dejaron el país en forma voluntaria o forzada. Dicha Ley fue sancionada el día 12 de diciembre de 2018, pero la misma, dada la crisis institucional que vive Venezuela desde 2015, ha tenido igual suerte que el resto de las leyes aprobadas por el Parlamento, las cuales no han sido finalmente refrendadas por el Presidente de la República para que se ejecuten, en vista que, como se dijo antes, el TSJ ha inhabilitado a la Asamblea Nacional en sus funciones por considerarla en desacato.

2.3. Vinculación con los instrumentos internacionales en la materia

Existe un marco jurídico internacional fundamentado en la protección de los derechos humanos, que considera entre muchos aspectos la materia migratoria, a los cuales el Estado venezolano se ha vinculado. En la siguiente tabla se listan los tratados, convenios, convenciones, declaraciones, protocolos y principios en orden cronológico según su fecha de ocurrencia.⁵⁷

Los instrumentos internacionales relacionados con los derechos humanos y los derechos de los trabajadores migrantes en los que Venezuela tiene algún tipo de participación recogen un espíritu fundado en la protección y el respeto a la dignidad humana, procurando que las diferencias entre los individuos no sean las causantes de la violación de sus derechos. Específicamente, los trabajadores migrantes son un elemento de atención en la *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares* y se hace mención especial por su reciente ratificación por parte de Venezuela en mayo del 2014. El objetivo de la convención es establecer medidas que impidan la migración irregular, proporciona un marco jurídico que apunta a proteger las condiciones laborales de los trabajadores migrantes, particularmente de aquellos que puedan ser víctimas de redes de trata de personas.⁵⁸

⁵⁷ La fecha de ratificación solamente aplica en los casos en que el tipo de instrumento legal así lo amerite.

⁵⁸ Para mayor detalle ver: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CMW/Pages/CMWIndex.aspx>

En concordancia con los principios constitucionales, las demás leyes y normas nacionales, y con la adhesión a un número apreciable de acuerdos y tratados suscritos, el país se enmarca en la perspectiva del reconocimiento y promoción de los derechos humanos en general y de los trabajadores y migrantes en particular.

Año	Instrumento	Fecha de ratificación por parte de Venezuela*
2004	Declaración y Plan de Acción de México. Refugiados	-
2002	Declaración de Quito sobre Migraciones, Democracia, Desarrollo y Derechos Humanos Derecho Internacional de los Refugiados	-
2001	Declaración y Programa de Acción de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia	-
2000	Protocolo de la Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional para Prevenir, Suprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños	2002
2000	Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño, Relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Pornografía Infantil	2002
2000	Protocolo de la Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional contra el Tráfico de Migrantes por Mar, Aire y Tierra	2005
1999	Convenio Nº 182 sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil	2004
1998	Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas	-
1995	Declaración y Programa de Acción de Copenhague	
1994	Declaración y Programa de Acción de la Conferencia sobre Población y Desarrollo	
1994	Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas. Derecho Internacional de los Refugiados	-
1990	Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.	2014
1985	Declaración sobre los Derechos Humanos de los Individuos que no son Nacionales del País en el que Viven	-
1984	Declaración de Cartagena sobre Refugiados	-
1979	Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer	1982
1967	Declaración de las Naciones Unidas sobre Asilo Territorial	-
1966	Protocolo sobre el Estatuto de Refugiados	1986
1951	Convención sobre el Estatuto de Refugiados	-
1975	Convenio Nº 143 sobre los Trabajadores Migrantes	1983
1962	Convenio Nº 118 sobre la Igualdad de Trato (Seguridad Social)	1981
1961	Acta final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Supresión o Reducción de la Apatridia	-
1954	Acta final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de las Personas Apátridas	-
1952	Convenio Nº 102 sobre la Seguridad Social	1981
1950	Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados	-
1949	Convenio Nº 97 sobre los Trabajadores Migrantes	1983

* Sólo para el caso de los convenios, convenciones y tratados a los cuales aplica fecha de ratificación.

2.4. Acuerdos regionales y bilaterales

La adecuación de los instrumentos legislativos nacionales no es suficiente para garantizar la regulación de los procesos migratorios, de allí la importancia de aprovechar los espacios de integración regional, así como las negociaciones bilaterales entre países, con la finalidad de abordar las problemáticas relacionadas con la migración internacional y trabajar por el fortalecimiento de los marcos normativos y los mecanismos institucionales que contribuyan a la gobernanza en esta materia. En la presente sección se hace referencia a los compromisos en temas migratorios adquiridos por Venezuela en acuerdos regionales y bilaterales.

Acuerdos regionales

La Comunidad Andina de Naciones (CAN), conformada en 1996, es uno de los acuerdos regionales suscrito por Venezuela de mayor trayectoria histórica. Su origen se remonta a la creación del Pacto Andino en 1969 con la firma del Acuerdo de Cartagena, al que se integra Venezuela en 1973. En el marco de este proyecto de integración se aprobaron diferentes acuerdos en materias específicas, uno de ellos fue el Convenio Simón Rodríguez sobre integración sociolaboral, planificación de recursos humanos y movilidad y protección de la fuerza de trabajo migrante. Para alcanzar esos propósitos fue sancionado el Instrumento Andino de Migración Laboral (Decisión 116), estableciéndose la creación de Oficinas de Migración Laboral dependientes de los Ministerios de Trabajo para su puesta en operación y cumplimiento. Esta normativa, considerada de avanzada como intento de regulación de las migraciones laborales, confrontó muchas dificultades en su aplicación, por cuanto no consiguió constituirse en una instancia comunitaria real por encima de las legislaciones nacionales (Torales, González y Pérez, 2003).

En el año 2006, el Presidente Hugo Chávez anunció la salida de la República Bolivariana de Venezuela de la CAN, la cual se hizo plenamente efectiva en el año 2011. Desde entonces, el interés del Gobierno Nacional se ha centrado en otros espacios de integración regional, entre ellos: el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). La primera de estas organizaciones se ha planteado entre sus objetivos fundamentales procurar la libre circulación de bienes y servicios junto a la adopción de una política comercial común, y en lo que compete al ámbito migratorio, la libre circulación de personas entre los países miembros con el fin de fortalecer el proceso de integración.

En este sentido, los Estados asociados al bloque⁵⁹ firmaron un acuerdo sobre el reconocimiento de los documentos de identificación personal de cada país como documentos válidos para el tránsito de los nacionales entre las diferentes naciones miembros. Cuando se trate de extranjeros residentes en algún Estado asociado al bloque, estos podrán circular con los documentos que el país receptor defina, siempre que no requieran visa para ingresar en el lugar de destino, dada su nacionalidad de origen.

El MERCOSUR viene trabajando desde comienzos de la década de 1990 en una agenda de acuerdos en materia migratoria que incluye la atención a problemas relacionados con el tráfico ilícito de migrantes, la trata de personas, el tráfico de menores, las normas de acceso y permanencia, los migrantes en situación irregular, la protección a los refugiados, la libre circulación de la mano de obra y la promoción de los derechos de los trabajadores y la seguridad social, entre otros.

En el año 2012 Venezuela se incorporó al MERCOSUR como miembro pleno, y en ese entonces participó en el *Foro Especializado Migratorio* (FEM), donde se discuten las políticas migratorias a ser aplicadas por mecanismos de integración (República Bolivariana de Venezuela, 2017:36). Si bien antes de esa fecha el país venía realizando algunos esfuerzos para adecuar sus políticas migratorias a las necesidades actuales, todavía necesitaba de ajustes de su marco normativo e institucional para que sintonizara con los acuerdos vigentes entre los países integrantes de este bloque regional. Venezuela estaba obligada a extender, antes de 2016, los beneficios del Acuerdo de Residencia al resto de los países fundadores del MERCOSUR y sus asociados, que además de Bolivia y Chile, abarcan a Colombia, Ecuador y Perú. En ese sentido, el gobierno de Venezuela recientemente ha reportado, en el *Informe Nacional sobre el Avance en la Implementación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo*, la incorporación de las siguientes normativas al ordenamiento jurídico: i) decreto N° 46/00 *Instalación de Canales Privilegiados de entrada en aeropuertos para ciudadanos del MERCOSUR*; ii) decreto N° 47/00 *Instalación de Canales Privilegiados de entrada en aeropuertos para ciudadanos del MERCOSUR* de la República de Bolivia y la República de Chile; iii) decreto N° 12/91 *Facilitación para los ciudadanos del MERCOSUR*; iv) decreto N° 112/94 *Características comunes a las que deberían tender los documentos de identificación de circulación entre los Estados Partes*; v) decreto N° 59/96 *Creación de centros de Consulta de Documentos Personales del MERCOSUR C.C.D.P.*; vi) decreto N° 74/96 *Tarjeta de Entrada/Salida (TES)*; vii) decreto N° 40/98 *Características comunes a las que deberían tender los Pasaportes*.

⁵⁹ Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú además de Venezuela.

(República Bolivariana de Venezuela, 2017:36).

Pese a los avances reportados, el país mostraba retrasos en este compromiso de adherirse formalmente a dicho acuerdo para extender los beneficios del mismo a sus ciudadanos en todos los países del MERCOSUR, no obstante que los venezolanos se estaban favoreciendo de obtener permisos de residencia temporal de 2 años y también definitivos. Pero en el año 2014 el gobierno de Colombia decidió suspender la emisión de visas MERCOSUR para venezolanos debido a que el gobierno de Nicolás Maduro había escatimado permisos de residencia a ciudadanos colombianos (Muñoz, 2016: 359-360).

Vale destacar que desde el año 2017 Venezuela quedó suspendida del MERCOSUR por “ruptura del orden democrático”.

La UNASUR es otra de las asociaciones de relevancia en la cual se encuentra inserto el país. Creada en el año 2008, la UNASUR tiene como objetivo fundamental, en forma similar al MERCOSUR, impulsar la integración regional, esta vez con especificidad en los ámbitos de educación, salud, infraestructura, seguridad, democracia, energía y ambiente. Los Estados miembros, junto a Venezuela son: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam y Uruguay.

En el ámbito migratorio, UNASUR ha planteado impulsar la consolidación de una identidad suramericana, a través del reconocimiento de los derechos de los nacionales de países diferentes al propio y miembros de la Unión de Naciones.⁶⁰ Bajo este principio, en noviembre de 2012, se decidió promover la construcción de la ciudadanía suramericana a partir de la dimensión migratoria. Para ello, se creó el *Grupo de Trabajo de Ciudadanía Suramericana* (GTCS) donde el gobierno de Venezuela reporta que ha participado en los debates sobre las resoluciones para “la simplificación de trámites, reconocimiento de documentos de viaje (pasaportes) entre todos los Estados Partes”, apuntando a “la posibilidad de implementar un pasaporte común de la UNASUR y el desarrollo de una *Plataforma de Información a los Ciudadanos y Ciudadanas Suramericanos* (PICSUR), una herramienta web que coloque a la disposición de la ciudadanía suramericana información consular y migratoria de interés” (República Bolivariana de Venezuela, 2017:36).

En la actualidad la UNASUR ha bajado su perfil en vista de la recomposición del liderazgo político en la región, luego del fallecimiento del Presidente Chávez en

⁶⁰ Disponible en: <http://www.unasursg.org/uploads/b7/38/b738ebb857a7720d048c0b32a39b5f32/Decision-14-Creacion-Consejo-Seguridad-Ciudadana-Lima-30-noviembre.pdf>

Venezuela y de la participación de nuevos jefes de gobierno que difieren con la orientación político-ideológica que prevaleció en el seno de la organización.

Otro espacio de integración regional donde participa el Estado venezolano es en la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Al respecto, destaca la aprobación del *Plan de Acción* entre CELAC y la Unión Europea (UE), donde se incluyó un capítulo sobre temas migratorios que tiene como principales objetivos (República Bolivariana de Venezuela, 2017:36):

- i. “intensificar la cooperación birregional determinando los retos y oportunidades comunes que requieren soluciones comunes;
- ii. constituir una base documental más sólida sobre la migración entre ambas regiones, con el fin de comprender mejor esa realidad;
- iii. abordar las sinergias positivas entre población y desarrollo;
- iv. aprovechar al máximo los efectos de la migración y la movilidad humana en el desarrollo;
- v. abordar la migración regular e irregular y otras cuestiones conexas, como el tráfico ilegal de migrantes y la trata de seres humanos;
- vi. promover el pleno respeto de los derechos humanos de todos los migrantes, entre ellos los menores no acompañados”.

Acuerdos bilaterales

Los acuerdos bilaterales sobre temas migratorios suelen ser mecanismos que se ajustan a las necesidades y especificidades de los Estados involucrados, definidos en consonancia con otros vínculos bilaterales. En el marco de las relaciones bilaterales con países fronterizos, destaca la suscripción de un *Acuerdo entre la República Bolivariana de Venezuela y la República Federativa del Brasil sobre Localidades Fronterizas Vinculadas*, publicado en la Gaceta Oficial N° 39.558 de 2010, cuyo objetivo es establecer un régimen especial fronterizo para el ingreso y la salida “*de mercancías para el uso y consumo personal, así como del transporte fronterizo de pasajeros en las referidas localidades por parte de sus residentes*”, tal como reza el primer artículo. Las localidades para la aplicación de dicho régimen especial son Santa Elena de Uairén, del estado Bolívar, en Venezuela, y la localidad de Pacaraima, en el estado Roraima, de Brasil. Se especifica que dicho régimen se aplicará a los residentes de dichas localidades que porten *Cédula Vecinal Fronteriza*, la cual los autoriza para el ingreso y la salida de mercancías de subsistencia libres de impuesto de importación y exportación, entre las

que se encuentran: alimentos, productos de limpieza, de aseo y de cosmética, prendas y complementos de vestir, calzados, libros, artículos escolares, revistas y periódicos, todo ello para el consumo personal y de la familia.

Otro acuerdo celebrado en ese mismo año es el de la creación de *Centros Binacionales de Asistencia a las Mujeres Migrantes en la Frontera Brasil-Venezuela*, cuyo objetivo es constituir un marco de cooperación, que contribuya a la colaboración mutua para la conformación de una red bilateral de atención a las mujeres migrantes en situación de violencia. Los entes de cada país involucrados son el *Ministerio del Poder Popular para la Mujer y la Igualdad de Género de Venezuela* y la *Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres de Brasil*. En el informe de la *Oficina de Relaciones Internacionales del MinMujer*,⁶¹ se registra un conjunto de actividades promovidas por ambos países en el marco del acuerdo hasta el año 2013, las cuales incluyen la creación de las *Casas de la Mujer* por parte del *Comité Binacional Fronterizo*.

En la frontera colombo-venezolana, el movimiento migratorio históricamente ha sido más activo, hecho que motivó la suscripción de acuerdos que intentan regularizar el tránsito de los residentes de ambos países y su permanencia, como el *Tratado de Tonchalá* de 1959, con el propósito de eliminar las dificultades del tránsito y residencia y fortalecer los vínculos de amistad entre los dos países. El acuerdo incluye, entre otras acciones, censar a sus respectivos nacionales que estén domiciliados en el otro país y documentarlos adecuadamente para pasar a otorgarles su residencia, todo ello con el propósito de regularizar su situación. Adicionalmente, el tratado establece el otorgamiento de permisos especiales para trabajar en la zona fronteriza para trabajadores agrícolas o industriales. Este tratado tiene un énfasis importante en la regulación de las migraciones laborales.

En forma similar, se acordó la creación de una *Zona de Integración Fronteriza* (ZIF) entre el estado Táchira de Venezuela y el Departamento de Norte de Santander de Colombia. Este acuerdo se encuentra vigente, según reporta el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia en su portal web,⁶² sin embargo, con la salida de Venezuela de la *Comunidad Andina de Naciones* (CAN), puede haber quedado sin piso jurídico, considerando que su génesis se enmarcó en la *Decisión 501* de este grupo regional.

⁶¹ Ver: http://www.mercosurmujeres.org/userfiles/file/files/rmaam_2012_2/IIRMAAM_ANEXO14_INFORME_ME_BRASIL_VENEZUELA.pdf

⁶² Ver: <http://apw.cancilleria.gov.co/tratados/SitePages/BuscadorTratados.aspx?Temaid=33&Tipo=B>

En el año 2012, se suscribió la *Declaración Venezuela-Perú para facilitar la regularización de los peruanos en Venezuela*, mediante la cual se otorga residencia a quien lo solicite. Las normas para facilitar la regularización de ciudadanos peruanos en Venezuela fueron publicadas en la Gaceta Oficial N° 40.157 de 2013. Los ciudadanos de nacionalidad peruana que aplican para la norma son aquellos en condición de migrantes no permanentes e inscritos en el *Registro de Regularización de Ciudadanos de Otras Nacionalidades* a cargo del SAIME.

Por otra parte, también se definió un *Estatuto Migratorio Ecuador-Venezuela* en el año 2010,⁶³ en el cual se establece que los nacionales de un país pueden ingresar al otro sin necesidad de visa por un lapso de 90 días, prorrogable por un lapso de tiempo igual. Asimismo, los nacionales de ambos países pueden tramitar una residencia temporal, con independencia de la categoría migratoria con la cual entraron al país. En abril de 2011 el SAIME comenzó el proceso de regularización migratoria de ciudadanos ecuatorianos residiendo en Venezuela de acuerdo con el convenio suscrito entre los Gobiernos de Venezuela y Ecuador en el marco del VIII Encuentro Presidencial celebrado en el año 2010.⁶⁴

En materia de *Seguridad Social*, el Estado venezolano ha celebrado convenios con diferentes países, como España,⁶⁵ Portugal,⁶⁶ Italia,⁶⁷ Chile⁶⁸ y Uruguay.⁶⁹ Quienes disfrutan de ellos deben ser trabajadores que presten o hayan prestado servicios en uno o en ambos países partes del convenio, así como aquellas personas que deriven derechos de los anteriores, es decir, que tienen derecho a las pensiones de sobrevivencia. Los convenios estipulan, entre otros aspectos, el traslado temporario de trabajadores y, quizás lo más relevante, el pago de jubilaciones y pensiones en el exterior sin

⁶³ *Estatuto Migratorio entre la República del Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela (2010)*. En Gaceta Oficial N° 39.529. Poder Legislativo de Venezuela.

⁶⁴ Consultado en: www.elmundo.com.ve/noticias/histórico/inicia-proceso-de-regularizacion-de-ecuatorianos-e.aspx

⁶⁵ Convenio de Seguridad Social entre España y Venezuela: <http://www.judicatura.com/legislacion/1363.pdf>

⁶⁶ Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social de Quito.

⁶⁷ Aprobado en mayo de 1990.

⁶⁸ Convenio Bilateral sobre Seguridad Social Chile: <http://www.eumed.net/oe-ess/lit/convenio%20chile%20venezuela%20en%20Seguridad%20Social.pdf>

⁶⁹ Disponible en: <http://www.eumed.net/oe-vess/conv/36276.pdf>

retenciones, ventaja de la cual se han beneficiado muchos de los ciudadanos que ingresaron a Venezuela con los flujos migratorios de la década de 1950.

Entre la República Popular China y Venezuela, en el marco de sus relaciones de cooperación, en 2005 se firmó un acuerdo para la *Facilitación de Trámites de Visados de los Ciudadanos Amparados por los Acuerdos de Cooperación*, mediante el cual se benefician los ejecutivos y técnicos de las empresas que participaren de los acuerdos económicos entre ambos países. En la Gaceta Oficial N° 38.151 de 2005 se decreta que el Estado otorgará visa de transeúnte de negocios válida por un año, que permitirá las múltiples entradas y la renovación por un año más.

En cuanto al *Convenio Integral de Cooperación entre Venezuela y Cuba*, vale destacar que, si bien no establece aspectos relacionados con el tema migratorio, puesto que se trata de una cooperación en materia de salud, deporte, energía, petróleo, informática, vivienda y agroalimentación, tiene relevancia en materia migratoria si se considera que tanto en el área de salud como en la deportiva ha habido un intercambio importante de profesionales que ingresan al país para “trabajar”, pero no clasifican propiamente como migrantes laborales, puesto que su actividad laboral se rige por las normas del convenio y no por la legislación nacional correspondiente.

2.5. Conferencia Sudamericana de Migraciones: Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones

La *Conferencia Sudamericana de Migraciones* (CSM), aunque sea un mecanismo regional no vinculante, promueve el diálogo y los acuerdos sobre migraciones bajo el reconocimiento de la importancia que tienen los movimientos migratorios en la región. La Conferencia tuvo sus inicios en 1999, en el marco del *Encuentro Sudamericano sobre Migraciones, Integración y Desarrollo*, en el cual participaron todos los países suramericanos, excepto Guyana y Surinam. La primera edición de la Conferencia se realizó en 2000 y a partir de este año se realiza anualmente en cada uno de los países suramericanos.

En la décima edición de la Conferencia, se aprobó el *Plan Sudamericano de Desarrollo Humano para las Migraciones*, el cual incorpora el concepto de desarrollo humano como centro de las políticas de migración regionales, reconociendo la libertad de las personas para escoger vivir donde deseen hacerlo en busca de una mejor calidad de vida y definiendo programas de acción concretos que permitan el desarrollo humano

de las migraciones.⁷⁰

3. Marco institucional

En el ámbito nacional, el Poder Ejecutivo tiene responsabilidades y maneja los asuntos migratorios a través de diferentes ministerios, organismos e instituciones. Con la finalidad de dejar en evidencia las funciones de estas instituciones, se consideran a continuación aquellas que formulan políticas en materia migratoria y las que aplican la legislación.

3.1. Funciones de las principales instituciones que trabajan el tema migratorio en el Poder Ejecutivo

Presidencia de la República e instituciones adscritas (Instituto Nacional de Estadística)

La institución que se reconoce con responsabilidades en materia migratoria, esta vez para la generación de información estadística que dé cuenta del comportamiento del fenómeno, es el *Instituto Nacional de Estadística* (INE).⁷¹ El INE ejerce la rectoría técnica de la actividad estadística de carácter público en el país. Coordina además el *Sistema Estadístico Nacional* y produce estadísticas oficiales, que permitan la planificación y el diseño de políticas. Según la *Ley de la Función Pública de la Estadística*, en su artículo 14º, se hace explícito el derecho que tiene el usuario a la información estadística de interés público que el Estado produzca. Estos aspectos de la ley se ponen en evidencia en virtud de la dificultad que existe con el fenómeno migratorio para ser analizado en vista de la escasez de información que hay en torno al tema.

Ministerio de Poder Popular para las Relaciones Interiores, Justicia y Paz (Servicio Administrativo de Identificación, Migración y Extranjería)

Entre las competencias del Ministerio de Relaciones Interiores, Justicia y Paz se incluye la relacionada con la identificación de los habitantes en el territorio nacional. De este ministerio depende el *Servicio Administrativo de Identificación, Migración y Extranjería* (SAIME), su órgano ejecutor en materia migratoria, puesto que le

⁷⁰ Mayor detalle en: <https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/Plan-Sudamericano-de-Desarrollo-Humano-de-las-Migraciones-PSDHM-2010.pdf>

⁷¹ En el año 2010, bajo el Decreto Presidencial 7.502 publicado en Gaceta Oficial N° 39.451, se adscribe el INE al Ministerio del Poder Popular del Despacho de la Presidencia. El INE permaneció en dicho ministerio hasta junio del año 2014, momento en que esta institución cambió nuevamente su adscripción, esta vez al Ministerio del Poder Popular de Planificación, bajo el Decreto Presidencial N° 1.077, publicado en la Gaceta Oficial N° 40.443.

corresponde ejercer las competencias por mandato constitucional y legal para identificación de todos los ciudadanos y control de la admisión, permanencia y salida de los extranjeros del territorio nacional.

La *Dirección de Extranjería* se encarga, entre muchas otras funciones, de coordinar las actividades en torno al otorgamiento de visas y de solicitudes de ingresos de ciudadanos extranjeros al país, así como de coordinar con la *Dirección de Migración y Fronteras* la elaboración de *Censos de Extranjeros*. Por su parte, la *Dirección de Migración* se encarga de vigilar y controlar el movimiento migratorio de venezolanos y extranjeros a través de los puertos, aeropuertos y zonas fronterizas terrestres, además de coordinar las actividades de migración a nivel nacional y mantener actualizada la estructura del registro migratorio. Esta dirección se encarga del *Registro de Ciudadanos de otras Nacionalidades* y de otorgar la documentación relacionada con los permisos especiales para trabajar en las zonas fronterizas a quienes laboran en actividades agropecuarias (carnet agropecuario) o industrial (carnet industrial).⁷² La información que hasta el momento se tiene sobre este registro es que se encuentra en una etapa de implantación.

Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores

La *Ley de Extranjería y Migración 2004* en su *Artículo 5º* establece como ministerios, con competencia en materia migratoria, también al *Ministerio de Relaciones Exteriores*. Esta institución tiene un marco institucional que atiende de forma directa aspectos migratorios. De esta forma, por ejemplo, la *Oficina de Asuntos Multilaterales* tiene competencias para coordinar la posición del país ante los organismos de integración y cooperación regional, participando y defendiendo a la Nación en distintos organismos de relaciones internacionales, como el MERCOSUR, la UNASUR y la CAN, por ejemplo. Otra de las funciones de esta oficina es la de coordinar la actuación de la *Comisión Nacional para los Refugiados*.

A la *Oficina de Fronteras* le corresponde evaluar y participar en la negociación y adopción de acuerdos, convenios y tratados internacionales, bilaterales y multilaterales, que traten asuntos fronterizos, entre otros. Esta Oficina debe, además, contribuir con la promoción y defensa de los intereses del país en materia fronteriza para el manejo de recursos y su desarrollo socioeconómico.

La *Oficina de Relaciones Consulares* resguarda los derechos e intereses, tanto del

⁷² Para mayor detalle sobre la documentación solicitada para la expedición de esta documentación visite: <http://www.saime.gob.ve/servicios/carnet-agropecuario-carnet-industrial-fronterizo/>

país como de los venezolanos en el exterior. Asimismo, esta Oficina participa en la elaboración de normas sobre migración. Entre sus competencias, se especifican el resguardo de los derechos e intereses del país y de los venezolanos en el exterior, además de emitir pasaportes y documentos de viaje a los venezolanos, así como visas y/o documentos a las personas que deseen viajar al país.

Ministerio del Poder Popular para la Defensa

La Constitución de la República establece en el *Artículo 327º* obligaciones de atención de las zonas fronterizas como elemento prioritario para la seguridad nacional y el organismo encargado de ello es el *Ministerio del Poder Popular para la Defensa*. Asimismo, el *Artículo 5º* de la *Ley de Extranjería y Migración* de 2004 lo identifica como parte de los órganos encargados de la ejecución de la ley. Esta institución tiene un rol fundamental en la seguridad de la Nación, en la medida en que debe controlar los elementos que pueden atentar contra ella, como las actividades del narcotráfico, la guerrilla, y en el caso que compete al tema migratorio, la inmigración irregular. Para ello, se crean organismos como el *Consejo de Defensa de la Nación (CODENA)* y la *Secretaría General del CODENA (SECODENA)*. Entre las funciones relacionadas con el tema migratorio, se destaca la delimitación y resguardo de las zonas de seguridad fronterizas.

Ministerio del Poder Popular para el Trabajo y la Seguridad Social

El *Ministerio del Poder Popular para el Trabajo y la Seguridad Social* se encarga de lo referente a las migraciones laborales, a través de la *Dirección de Migraciones Laborales*. Entre las responsabilidades de esta Dirección, está la de expedir una autorización laboral para la emisión de los visados para las personas en condición de migrante temporal laboral. Igualmente, a través de la *Oficina de Relaciones Internacionales*, se establecen enlaces con la *Organización Internacional del Trabajo* sobre la base de lo establecido en el *Artículo 15º* del Decreto sobre *Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Central*, en cuanto a la relación con los organismos internacionales del trabajo. También es de su responsabilidad establecer relaciones con organizaciones de representación de trabajadores y empleadores internacionales.⁷³

⁷³ Llama la atención que la información sobre esta institución se obtiene de forma indirecta, es decir, a través del SAIME por ejemplo. La Memoria y Cuenta del Ministerio del Trabajo no informa sobre la existencia de las direcciones mencionadas, pero notifica sobre los mecanismos y supervisión a trabajadores migrantes, explicitando algunos logros relacionados con el procesamiento de solicitudes de autorizaciones laborales para el ingreso a territorio nacional de trabajadores y trabajadoras extranjeras.

3.2. Formas de coordinación interinstitucional

En vista de la multidimensionalidad y complejidad de las dinámicas migratorias, cuyo abordaje amerita la participación de instituciones diversas, se requiere de instancias de coordinación que generalmente están previstas en los instrumentos normativos. En el caso venezolano, como se verá seguidamente, esas figuras están establecidas tanto en la Ley de Extranjería y Migración como en la Ley Orgánica sobre Refugiados o Refugiadas, Asilados o Asiladas.

Comisión Nacional de Migración

Como se afirmó en páginas anteriores, la *Ley de Extranjería y Migración* de 2004, en su *Artículo 28º* establece la creación de la *Comisión Nacional de Migración*, que estaría integrada por el Ministerio con competencia migratoria, así como por representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Defensa, Educación, Pesca, Agricultura, Ganadería, Producción, Comercio y Trabajo. Entre sus atribuciones está la de revisar las normas jurídicas relacionadas con la política migratoria y estudiar metodologías para la aplicación de la *Ley de Extranjería y Migración* y su Reglamento. Hasta la fecha, no se encuentra información que dé cuenta de que se haya constituido dicha Comisión.

Comisión Nacional para los Refugiados

La *Comisión Nacional para los Refugiados* fue creada en el año 2003, en cumplimiento del *Artículo 12º* de la *Ley Orgánica sobre Refugiados o Refugiadas, Asilados o Asiladas*. Esta Comisión está integrada por representantes del Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores, que la preside, del Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Interiores y Justicia y del Ministerio del Poder Popular para la Defensa, con derecho a voto. Tienen presencia en la Comisión el Ministerio Público, la Defensoría del Pueblo, la Asamblea Nacional y Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), quienes solo tienen derecho a voz.

Este ente se encarga de orientar y coordinar las acciones necesarias para brindar protección, asistencia y apoyo jurídico a las personas solicitantes de refugio. La Comisión también tiene la potestad de decidir la condición de refugiado, así como resolver sobre las medidas de expulsión de refugiados. La Comisión cuenta con Secretarías Técnicas Regionales, localizadas en Caracas y en los estados fronterizos con Colombia, Apure, Táchira y Zulia, en las cuales pueden introducirse las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado.

3.3. Otras instancias gubernamentales

Asamblea Nacional

En la esfera del Poder Legislativo se encuentran las Comisiones Permanentes de la Asamblea Nacional. El *Artículo 38º* del Reglamento Interno y de Debate de la Asamblea Nacional define la existencia de comisiones permanentes que trabajan sobre temas de interés nacional. Estas comisiones deben, entre otras tareas, realizar investigaciones para preparar los temas a discutir y así hacer propuestas de proyectos de acuerdo con las materias en el ámbito de su competencia, para su discusión en el debate. El *Artículo 39º* de este mismo instrumento define las competencias de las diferentes temáticas de las comisiones permanentes. Se evidencian aquellas comisiones y competencias relacionadas con la materia migratoria: 1) La *Comisión Permanente de Política Interior* tiene entre sus competencias el conocimiento de los asuntos relativos al registro civil; 2) La *Comisión Permanente de Política Exterior, Soberanía e Integración* aborda todos los asuntos relativos a los procesos de integración del país con otros Estados u organismos internacionales y otras entidades de derecho público internacional. Esta Comisión también se encarga de los tratados, convenios u otros instrumentos de acuerdo y de cooperación internacional; 3) La *Comisión Permanente de Defensa y Seguridad* tiene la responsabilidad del estudio de los asuntos de defensa y seguridad de la Nación, considerando los aspectos fronterizos y ordenación territorial.

Defensoría del Pueblo

La *Defensoría del Pueblo* tiene como función principal la divulgación y formación en derechos humanos, entre los que se encuentran los atinentes a migrantes en situación de vulnerabilidad. A través de sus oficinas regionales, la Defensoría del Pueblo trabaja de forma estrecha con las comunidades, especialmente las fronterizas. La Defensoría forma parte del *Comité Binacional Fronterizo* para combatir la violencia contra la mujer.

Esta institución guarda estrecha relación con organismos internacionales de defensa de los derechos, como es el caso de ACNUR. Con esta se establecieron mecanismos de cooperación para la defensa de refugiados. En este sentido, la Defensoría emite recomendaciones a otras instituciones u organismos para resguardar los derechos, por ejemplo, a la *Comisión Nacional para los Refugiados*, para continuar con las jornadas de registro de solicitudes de refugio en comunidades de difícil acceso en la frontera venezolana; al Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Interiores, Justicia y Paz y al SAIME, para facilitar la expedición y renovación de cédulas de identidad para las personas refugiadas en estados fronterizos; al Ministerio del Poder

Popular para la Protección Social, para lograr integración económica de refugiados; al Ministerio del Poder Popular para la Educación, para evitar prácticas que dificulten el acceso al sistema educativo de personas refugiadas o migrantes en condición de vulnerabilidad; a las Gobernaciones y Alcaldías de zonas fronterizas, para formular políticas específicas dirigidas a las personas refugiadas.

4. Programas de los Organismos Internacionales sobre inmigración, emigración y refugio

Las distintas agencias del Sistema de las Naciones Unidas en Venezuela, de acuerdo con su mandato, desarrollan diferentes proyectos y actividades relacionados con la materia migratoria, pero fundamentalmente el *Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)*, además de la *Organización Internacional para las Migraciones (OIM)*, por su naturaleza, son los dos organismos internacionales con mayor accionar en este campo.

El ACNUR⁷⁴ es un órgano del Sistema de las Naciones Unidas, que data de 1951, dependiente de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social. La función del ACNUR, de acuerdo con su Estatuto es:

“...proporcionar protección internacional, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, a los refugiados que reúnan las condiciones previstas en el presente Estatuto, y de buscar soluciones permanentes al problema de los refugiados, ayudando a los gobiernos y, con sujeción a la aprobación de los gobiernos interesados, a las organizaciones privadas, a facilitar la repatriación voluntaria de tales refugiados o su asimilación en nuevas comunidades nacionales”.⁷⁵

Desde 1991 el ACNUR ha desempeñado una labor de apoyo a las personas que se encuentran en condición de refugiados en la República Bolivariana de Venezuela, a través de las campañas de sensibilización en las escuelas y universidades y la atención y asesoría a las personas que se encuentran en condición de refugiados, en aras de brindarles su protección desde el ámbito legal para su establecimiento en Venezuela y desde un ámbito personal, a través de la satisfacción de sus necesidades,

⁷⁴ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (ACNUR). Página web: <http://www.acnur.org/t3/donde-trabaja/america/venezuela/>.

⁷⁵ Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Adoptado por la Asamblea General en su resolución 428 (V), de 14 de diciembre de 1950. Consultado en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0004.pdf?view=1>

incluyendo la entrega de microcréditos, llevando servicios de educación y salud a las comunidades y, en general, buscando el establecimiento de los refugiados en Venezuela bajo condiciones óptimas.

ACNUR en Venezuela igualmente ha impulsado programas de asistencia y ayuda humanitaria a personas refugiadas o solicitantes de refugio, brindando atención psicosocial y orientación legal, en todo el proceso de la solicitud, desde el inicio hasta el ejercicio de recursos en contra de decisiones que nieguen la condición de refugiados. En ello trabajan con el apoyo de las organizaciones *Cáritas de Venezuela* e *HIAS*.

Frente a la compleja situación socioeconómica y política que ha prevalecido en Venezuela en los últimos años, ACNUR ha trabajado con gobiernos y otros socios de la región para establecer una respuesta coordinada e integral con el fin de prestar asistencia y servicios a la población venezolana que ha salido de su país. ACNUR ha intensificado así su presencia en las zonas fronterizas y está trabajando para reforzar los sistemas de asilo y registro en toda la región y participa en enfoques de protección que han permitido conocer las necesidades humanitarias de estas personas (ACNUR, 2017:46).

La OIM⁷⁶ es una organización de Derecho Público Internacional, creada en 1951 y con sede en Ginebra, cuyo objetivo fundamental se basa en la protección de los migrantes, refugiados y personas desplazadas. De acuerdo con el *Artículo Iº* de su Constitución, la OIM representa un apoyo para otros entes, ya que se ha establecido que “cooperará estrechamente con las organizaciones internacionales, gubernamentales y no gubernamentales, que se ocupen de migraciones, de refugiados y de recursos humanos para, entre otros aspectos, facilitar la coordinación de las actividades internacionales en la materia”.⁷⁷

La OIM inició sus actividades en Caracas en 1956 y desde ese año ha prestado servicios de apoyo y ayuda a la población migrante. A través de convenios con el Estado venezolano, la OIM ofrece asistencia a la población migrante que se encuentra en Venezuela, en cooperación con los Ministerios de la República, específicamente con el Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores,

⁷⁶ Organización Internacional para los Migrantes. Página web: <http://www.iom.int/cms/es/sites/iom/home.html>.

⁷⁷ Constitución de la Organización Internacional para Migraciones. 21 de noviembre de 2003. Consultada en http://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/About-IOM/docs/iom_constitution_sp.pdf

la OIM ha colaborado con el fortalecimiento de las instituciones responsables de las políticas en materia migratoria. Con el Ministerio del Poder Popular para el Trabajo y Seguridad Social también se han coordinado programas que permitan la inserción laboral de los migrantes. Con el Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Interiores, Justicia y Paz, a través del SAIME, se ha brindado apoyo para la obtención del documento de identidad de los migrantes, y por intermedio de la Oficina para la Prevención del Delito se atienden los posibles casos de trata y tráfico de personas. Asimismo, la OIM ha cooperado con el Ministerio de Educación, mediante la oferta de programas de ayuda económica y asistencial.

La OIM no sólo tiene convenios con los diversos Ministerios de la República, sino también con las embajadas de distintos países, tales como Canadá, Estados Unidos, Suecia, Noruega, Francia, Holanda, Argentina, Ecuador y Perú, con las cuales desarrollan programas para optimizar el apoyo y la atención a la población migrante que se encuentra en el territorio venezolano, específicamente en aspectos relacionados con las solicitudes de reasentamiento y retorno de connacionales.

La OIM también ha cumplido funciones sociales, específicamente en el estado Táchira, fronterizo con Colombia, donde ha acompañado proyectos de ayuda humanitaria mediante la entrega de recursos para la satisfacción de necesidades básicas de ciudadanos migrantes, como son: la vivienda, la alimentación, el cuidado y aseo personal, provisiones para el cuidado de los niños, adecuación de los centros de educación.

Adicionalmente, debe señalarse que la OIM impulsa iniciativas orientadas al fortalecimiento técnico de los países en el mejoramiento de los sistemas de información sobre migración internacional y el desarrollo de capacidades de análisis, que permitan la disponibilidad de diagnósticos actualizados sobre los cuales se puedan fundamentar las políticas públicas migratorias. En ese sentido, la OIM ha promovido la realización del *Proyecto Perfiles Migratorios*, concebido como una herramienta que ofrece información de utilidad para la comprensión de la dinámica migratoria, el marco regulatorio e institucional y las políticas migratorias vigentes.⁷⁸ En lo que respecta a la región de América del Sur, se busca que los perfiles migratorios de los países puedan contribuir, en el seno de la *Conferencia Sudamericana de Migraciones*, a la discusión para la formulación de políticas y

⁷⁸ Texidó y Gurrieri, en *Panorama Migratorio de América del Sur 2012*, mencionan a Venezuela en la lista de países donde se ha realizado el perfil migratorio (Texidó y Gurrieri, 2012:8), aunque el documento no está disponible en el portal respectivo.

gestión de la migración de manera informada (Texidó y Gurrieri, 2012:8). Sería deseable que en algún momento esta iniciativa tenga cabida en Venezuela y cuente con el apoyo del Gobierno Nacional, hasta ahora muy celoso cuando se trata de ofrecer estadísticas migratorias.

En la actualidad, la OIM lleva adelante un programa de capacitación sobre los conceptos básicos de las políticas públicas en la administración de las migraciones, ello con la finalidad de fortalecer las capacidades técnicas de los funcionarios que, en el país, tratan el tema migratorio. Dicha capacitación contempla temas relacionados con políticas migratorias internacionales, historia de la migración y programas de integración de migrantes que incluyan el fomento del retorno.

La OIM, además, se incorporó al Grupo Inter-agencial de Apoyo de Naciones Unidas y, en el marco del *Programa de Asistencia de Emergencia para Colombianos en busca de Protección Internacional en las Fronteras de Ecuador, Panamá y Venezuela con Colombia*, se brinda asistencia de emergencia a las comunidades indígenas con el abastecimiento de servicios de agua potable y de saneamiento, procurando la seguridad alimentaria, la nutrición, el albergue, la salud, la educación, además de la promoción de iniciativas productivas.

En razón del incremento de la emigración de ciudadanos venezolanos a países de la región se hace imperativo atender la necesidad de contar con información sobre el perfil de los migrantes venezolanos y de las dinámicas de las rutas migratorias. A tales efectos, la OIM ha implementado la *Matriz de Monitoreo de Desplazamiento* (DTM por sus siglas en inglés), que constituye un “sistema para seguir y monitorear el desplazamiento y la movilidad de las poblaciones” (OIM, 2018:6). La DTM se inició en forma piloto en el año 2016 en un proyecto conjunto con Migración Colombia en 3 municipios de la frontera colombiana con el vecino país: Arauca, Cúcuta y Villa del Rosario. En el año 2017 la matriz se extendió a 9 municipios y se incluyó a la ciudad de Bogotá. También esa herramienta ha sido aplicada en Perú, en los puntos de entrada y salida de los migrantes venezolanos por la frontera con Ecuador y con Chile.

En 2019 ACNUR y OIM trabajaron conjuntamente en la formulación y coordinación del Plan Regional de Respuesta para Refugiados y Migrantes (RMRP, por sus siglas en inglés), el cual constituye una hoja de ruta coordinada de acción acordada por 95 organizaciones en 16 países, a fin de: responder a las necesidades humanitarias urgentes de los refugiados y migrantes de Venezuela, asegurar su inclusión social y económica en las comunidades que los reciben y llamar la atención de la comunidad de donantes, incluidas las instituciones financieras internacionales y actores del

desarrollo con el fin de aumentar su apoyo (RMRP, 2019).

Por otra parte, puede identificarse la colaboración que brinda la *Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)*, una de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas, que tiene entre sus mandatos contribuir al fortalecimiento de las políticas y estrategias para la protección de las personas migrantes adoptadas en los países de la región. La cooperación de la CEPAL en materia de estudios y políticas migratorias se inscribe en una mirada regional propositiva acerca de las oportunidades que ofrecen los procesos migratorios para el desarrollo, prestando atención a la condición fundamental de protección de los derechos de las personas migrantes y a la igualdad como aspiración superior del desarrollo integral. Ese trabajo es realizado con el apoyo del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), de la División de Población de la CEPAL, mediante programas de asistencia técnica a los países para el mejoramiento de la recolección de los datos sobre migración internacional a través de los censos de población, y su aprovechamiento exhaustivo, a los fines de orientar las políticas públicas en esta materia. En este sentido, el CELADE ha desarrollado el *Programa de Investigación de la Migración Internacional en las Américas (IMILA)*, el cual se ha sustentado en la construcción de una base de datos provenientes de las diferentes rondas censales sobre la población nacida en el exterior, empadronada en los diferentes países de la región latinoamericana, incluyendo además Estados Unidos y Canadá. Esta información ha permitido disponer de una estimación del stock de migrantes venezolanos en países de las Américas y su caracterización demográfica y socioeconómica.

Otra población de alta vulnerabilidad son las víctimas de trata de personas. En este sentido, en coordinación con los organismos internacionales, el país promueve campañas en las que se divulga información a través de medios de comunicación masivos. En ese mismo orden, el país ha definido un *Plan de Acción para Prevenir, Reprimir y Sancionar el Delito de Trata y Tráfico Ilegal de Personas y Asistir Integralmente a las Víctimas*. Dicho plan tiene como objetivo el de proteger a las víctimas de estos delitos y fortalecer los controles migratorios con fines preventivos.

La *Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (OEA)*, a través de la Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral y el Departamento de Educación y Cultura (DEC), ejecuta un proyecto analítico multilateral sobre educación para la primera infancia a comunidades indígenas, rurales y fronterizas de cinco Estados miembros, entre los que se encuentra Venezuela. Este proyecto incluye en su población analizada a familias migrantes, dado que se tocan poblaciones ubicadas en las fronteras de dos de estos estados miembros.

Vale destacar que la OEA lleva adelante un *Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas* (SICREMI) y en esfuerzo conjunto con la *Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo* (OCDE) pone a disposición informes periódicos con la finalidad de contribuir a difundir el debate de política sobre temas relacionados con la migración internacional.

La *Cruz Roja Internacional* ha brindado en el país soporte en materia de migración, trabajando con desplazados de los estados fronterizos con Colombia, que no quieren solicitar condición de refugio, porque desean regresar a su país. Esta organización ha atendido a poblaciones indígenas que no hablaban español, brindando atención médica y apoyo psicosocial, esto con el apoyo de ACNUR y PNUD.

A modo de conclusión

Este breve análisis sobre la formulación e implementación de las políticas públicas migratorias en Venezuela evidencia que las mismas mantuvieron cierto desfase con la realidad. Primeramente, esto se dio cuando se pretendía fomentar la migración internacional con el objeto de colonizar territorios poco poblados, sin disponer de la infraestructura básica necesaria para el asentamiento de las corrientes migratorias y, luego, cuando se pasó a promover la inmigración selectiva para llenar requerimientos de mano de obra calificada que imponían los proyectos de desarrollo. En ambos casos, la capacidad de respuesta de las instituciones del Estado fue lenta y, en consecuencia, los ajustes llegaron tarde. El marco regulatorio formulado entre las décadas de 1930 y 1940, no obstante su pérdida de vigencia llegada la década de 1970 y en adelante, no fue actualizado hasta después de la aprobación de la Constitución de 1999.

Esa práctica no ha diferido mayormente en los años más recientes. Igualmente, Venezuela cuenta con una Ley de Migración del año 2004, cuyo reglamento se desconoce, en la que el fenómeno de la emigración de venezolanos no es contemplado y donde están previstas algunas acciones que luego de una década de vigencia de la ley no se han cumplido, como la conformación de un *Consejo Nacional de Migración* y la creación de un *Registro Nacional de Migrantes*.

La actualización del marco jurídico, más allá de las exigencias que impuso la nueva carta magna de 1999, también ha sido una respuesta a los convenios internacionales suscritos por el Estado venezolano en materia de garantías a derechos fundamentales y de protección social de los migrantes. A estos fines, se requiere de un compromiso más decidido de las instituciones públicas con responsabilidad en las temáticas migratorias y de una instancia de coordinación

interinstitucional, como el *Consejo Nacional de Migración* previsto en la respectiva Ley de 2004, el cual tendría un rol muy importante en el seguimiento de las políticas públicas migratorias y velando para que las instituciones cumplan las atribuciones asignadas por las leyes en este campo.

A la luz de la crisis migratoria que registra la República Bolivariana de Venezuela ha quedado en evidencia que el marco regulatorio e institucional existente en el país es insuficiente para la atención de esta problemática. El Estado ha perdido capacidades para garantizar “el derecho de los ciudadanos venezolanos a no migrar” y claramente ha quedado expuesto que la respuesta en materia de política pública frente a la emigración es ignorar que dicho fenómeno acontece.

TERCERA PARTE

LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y PROGRAMAS SOBRE MIGRACIÓN

Anitza Freitez⁷⁹

Beatriz Borges⁸⁰

El papel protagónico principal en el ámbito de las migraciones internacionales sigue siendo ejercido por los gobiernos, sin embargo, cada vez hay un mayor número de actores que participan en la discusión y formulación de respuestas políticas sobre migraciones, entre ellos, el sector privado, las autoridades locales, las asociaciones de migrantes y las organizaciones de la sociedad civil. Al hacer referencia a la sociedad civil vale destacar que bajo esa categoría se agrupa a organizaciones muy heterogéneas. Algunas de estas organizaciones vinculadas a las migraciones, particularmente desde la esfera de la iglesia, surgen en América Latina en la etapa de posguerra, en un escenario de intensificación de los flujos migratorios desde Europa. Más recientemente, desde la década de 1990, como bien describe Magliano, “*se han multiplicado las organizaciones de la sociedad civil dedicadas al tratamiento de las migraciones que incluyen tanto a la Iglesia, como a asociaciones de derechos humanos, organizaciones de migrantes e incluso redes académicas*”, y hay un mayor reconocimiento en torno a la importancia de su participación en la discusión política para la búsqueda de gobernabilidad migratoria (Magliano, 2011).

En el caso de Venezuela, en el último tiempo ha variado la forma en que el Estado, y particularmente el Gobierno Nacional, se ha aproximado al hecho migratorio y se relaciona con las organizaciones de la sociedad civil. Como se verá en la primera sección de esta parte del estudio, las transformaciones relativamente recientes que ha

⁷⁹ Anitza Freitez es Doctora en Demografía por la Universidad Católica de Lovaina-Bélgica. Magíster en Estudios Sociales de la Población por el Centro Latinoamericano de Demografía. Licenciada en Geografía por la Universidad Central de Venezuela. Directora General del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello (IIES-UCAB). Profesora Asociada de Pre y Postgrado de la UCAB. Coordinadora del Observatorio Venezolano de Migración y del Proyecto ENCOVI.

⁸⁰ Beatriz Borges es Abogada. Magíster en Acción Política y Participación Ciudadana por la Universidad Rey Juan Carlos y Francisco Vitoria en España. Licenciada en Derechos Humanos por la Universidad Andina en Ecuador. Tiene un Certificado Profesional en Derecho y Metodologías de los Estados Unidos de la Universidad de Nueva York. Directora Ejecutiva del Centro de Justicia y Paz (CEPAZ).

experimentado el país en el plano político han incidido sobre el accionar de la sociedad civil y su vinculación con las instituciones del Estado, hecho del cual no han escapado las organizaciones de la sociedad civil relacionadas con las temáticas migratorias. En este campo, como se aludirá en la segunda sección, hay un amplio espectro de instancias ligadas al mundo de las organizaciones internacionales, eclesiales, académicas, sociales y asistenciales, entre otras, que han realizado contribuciones importantes a lo largo de su variada existencia, las cuales, sin embargo, en los últimos años se han debilitado ante la creación de una sociedad civil paralela, como ha ocurrido con buena parte del mapa institucional de Venezuela, para adecuarlo a la implantación de un nuevo proyecto político.

1. Relación entre Estado, sociedad civil y migraciones

Venezuela, cultural e históricamente se ha identificado como una sociedad abierta, receptiva, respetuosa y tolerante a la afluencia de corrientes migratorias de orígenes diversos. Como se describió en las secciones precedentes, durante la segunda mitad del siglo XX el país registró, en las décadas de 1950 y 1970, dos flujos migratorios importantes de personas que buscaban mejorar su calidad de vida, asentándose en el territorio venezolano, y que han dejado huellas en distintos ámbitos de la vida nacional, en lo económico, social y cultural. En torno a esta importante presencia de nacionales de otros países, se han constituido en Venezuela diferentes organizaciones que se vinculan al tema migratorio desde distintas aristas, aunque la relación entre sociedad civil y Estado está todavía en proceso de construcción. A pesar de ello, se reconoce la presencia de organizaciones e instituciones que han brindado apoyo a los inmigrantes, trabajado en pro de las reivindicaciones sobre sus derechos y generado alguna incidencia sobre instancias gubernamentales.

En el contexto histórico venezolano, y tomando en cuenta el número considerable de inmigrantes que aún residen en el país, es importante evaluar la trayectoria, las acciones, los recursos y el impacto que tiene la sociedad civil en los procesos migratorios y en la atención a los migrantes. Como veremos en la exposición de las presentes reflexiones, son todavía muchos los espacios donde es necesario el trabajo del Estado en conjunto con las organizaciones de la sociedad civil para evitar la vulneración de los derechos humanos de la población inmigrante en Venezuela y de los emigrantes venezolanos.

Lamentablemente, el vínculo entre sociedad civil y Estado en los últimos quince años se ha visto marcado por la polarización política que se ha vivido en Venezuela, la cual ha afectado tanto el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil, en distintos ámbitos de incidencia, como su relación con el Estado. Las organizaciones

vinculadas al ámbito migratorio no han escapado de este proceso. El clima de conflictividad social y política prevaleciente ha afectado el accionar de la sociedad civil y la dinámica de sus relaciones con el Estado. Por una parte, es frecuente que no se otorgue a las organizaciones de la sociedad civil la relevancia debida, mientras que en ciertas oportunidades les son atribuidas competencias que corresponderían al Estado, reemplazándolo o complementándolo en algunas funciones. Esta última práctica ha conducido, de alguna manera, al desarrollo de una sociedad civil alternativa, fundamentada en la concepción del *Poder Popular*, contemplada dentro del nuevo modelo de país que se está intentando implantar.

Haciendo una relación más específica con respecto al reconocimiento del *Poder Popular*, vemos que con la aprobación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en 1999 comienza una iniciativa de incorporación ciudadana que hace énfasis en la participación activa, mediante la promoción y creación de organizaciones populares. De esta forma, en su *Artículo 70º*, en aras de dar cumplimiento al objetivo de incorporación ciudadana, se preceptúa:

Son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía (...) en lo social y económico, las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas, incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad (...).⁸¹

Desde este enfoque, se aprueba en el año 2009 la *Ley Orgánica de los Consejos Comunales*, la cual constituye el marco regulatorio para la organización ciudadana en la búsqueda de beneficios comunes. Los *Consejos Comunales* se conciben como las instancias de participación ciudadana, promovidas y reconocidas por el Estado y representan una forma de ejercicio del *Poder Popular*. En su *Artículo 2º* la Ley los define como:

Instancias de participación, articulación e integración entre los ciudadanos, ciudadanas y las diversas organizaciones comunitarias, movimientos sociales y populares, que permiten al pueblo organizado ejercer el gobierno comunitario y la gestión directa de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades, potencialidades y aspiraciones de las comunidades, en la construcción del nuevo modelo de sociedad

⁸¹ *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Publicada en la Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.453 de la República Bolivariana de Venezuela, el 24 de marzo de 2000. Artículo 70º.

socialista de igualdad, equidad y justicia social.⁸²

Desde esta perspectiva, cabe destacar que en Venezuela se han formado organizaciones de carácter eclesiástico, centros de estudio, organizaciones no gubernamentales, organizaciones sociales de base y entidades conformadas por migrantes. Son estas las que, de una forma u otra, han desarrollado acciones e incidencias en el área de políticas migratorias. El escenario, en cuanto a las posibilidades de trabajo conjunto entre el Estado y la sociedad civil, depende en gran medida del grado de apertura a la participación de dichas entidades en el diálogo sobre las políticas migratorias. El involucramiento de la sociedad civil en el desarrollo de políticas públicas hace parte de una lógica de acción que se ha conocido como *gobernanza*, la cual alude a la posibilidad de vincular al Estado y a la sociedad en la conducción de objetivos públicos.

En Venezuela, esta forma de intercambio Estado-sociedad, que busca asegurar el control político y el apoyo social como alternativa a la coerción, para procurar la gobernabilidad democrática, ha estado marcada en los últimos años, en una primera etapa, por la propuesta de la Constitución de 1999. Posteriormente, se ha apuntado al desarrollo de una política estatal enfocada en la creación y promoción de las organizaciones del *Poder Popular*, hecho que, en definitiva, ha significado la génesis de una sociedad civil paralela, en gran medida, dependiente del Estado, tanto en lo político como en lo económico. Dada esa dinámica, el gobierno tiende a reconocer como sociedad civil, básicamente, a estas nuevas organizaciones, denominadas *organizaciones del poder popular* según la visión del Estado Socialista, las cuales no pueden servir como un elemento de control, sino que, en la práctica, tienden a funcionar como un ente de promoción de la actividad gubernamental.

Otro aspecto derivado de esta dinámica es que las organizaciones que naturalmente pertenecen a la sociedad civil, a entender, iglesias, partidos políticos y organizaciones civiles, entre otras, no solo no son reconocidas en un diálogo abierto y sin sesgos que permita la construcción de objetivos públicos por parte del Estado, sino que las mismas se convierten en objetivos de descalificación y crítica severa por parte del Gobierno cuando tienden a realizar contraloría de la actividad estatal o disentir de políticas y acciones del Estado. Igualmente, se ha instituido, en forma generalizada entre representantes de los órganos del Estado, la práctica de efectuar señalamientos que califican como subversivas o criminales conductas que son aceptadas mundialmente, como por ejemplo, el acceso al financiamiento internacional, hecho

⁸² Ley Orgánica de los Consejos Comunales. Publicada en la Gaceta Oficial N° 39.335, el 28 de diciembre de 2009.

que definitivamente ha tenido incidencia sobre el desarrollo de estas organizaciones.

Como se verá a lo largo de la enumeración de las organizaciones existentes en materia migratoria en Venezuela, esta política de Estado ha afectado la existencia y el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil y, por tanto, su desarrollo. No sólo es un tema cuantitativo, sino que se ha limitado la sostenibilidad y el desarrollo de las organizaciones sociales, así como sus posibilidades de realmente hacer incidencia en políticas públicas sobre migraciones.

El país cuenta con un grupo importante de organizaciones relacionadas con el tema migratorio, muchas de las cuales trabajan directamente con refugiados y abordan el tema desde el punto de vista asistencial. En la actualidad, son escasas las organizaciones que realizan investigaciones cuyos resultados tienen incidencia real y determinante en las políticas públicas migratorias en Venezuela.

El panorama venezolano nos muestra la realidad migratoria, así como las relaciones entre Estado y sociedad civil, en primer lugar, desdibujada de la agenda pública nacional como un área prioritaria o al menos importante; en segundo lugar, genera una sociedad civil necesitada de fortalecimiento para su subsistencia, trabajo y consecuente incidencia; y, en tercer lugar, existe una política de Estado que sólo reconoce a los organismos pertenecientes a las organizaciones del *Poder Popular* y, además, tiende a señalar, cuestionar y, en muchos casos a criminalizar, la actuación de la tradicionalmente conocida sociedad civil.

2. Vinculación de las organizaciones de la sociedad civil con el fenómeno de las migraciones

La capacidad que han tenido los migrantes para influir en la toma de decisiones de las autoridades en todos los niveles de gobierno y ejercer presión para las respuestas a sus exigencias ha estado en función de su poder para reunir los intereses y demandar al Estado el reconocimiento de su existencia. Algunas de las típicas formas de agrupación de los migrantes en Venezuela han sido las de hermandades, federaciones, centros y clubes. En general, existen comunidades de este tipo establecidas con anterioridad a la década de 1950.

Igualmente, algunas organizaciones de la sociedad civil han llevado a cabo distintas acciones para acercarse al fenómeno migratorio, sin embargo, habían sido pocas las que atendían los problemas de los migrantes en Venezuela sin que se evidenciara una incidencia determinante en el campo de las políticas públicas migratorias. En los últimos años, con el éxodo de población ocurrido en este contexto de crisis humanitaria, se han multiplicado las organizaciones sociales volcadas a la atención

de las personas que se desplazan hacia las zonas fronterizas donde permanecen en forma transitoria antes de emprender su trayectoria migratoria.

También se han orientado al acompañamiento de familias desintegradas a causa de la migración de algunos de sus integrantes. En este escenario de crisis, ha habido cierto fortalecimiento de dichas organizaciones sociales, en la medida que han hecho mayores esfuerzos de articulación interna e internacional para trabajar en red, compartir recursos financieros provenientes de la ayuda internacional y ampliar las actividades de comunicación e incidencia.

Este trabajo resulta de gran valor porque está contribuyendo en forma más coordinada a la atención de las necesidades de las personas migrantes y de “los dejados atrás”, especialmente cuando todavía no se abren los canales de diálogo para realmente poder construir una agenda política del Estado venezolano en cuestiones migratorias.

El desarrollo de la tecnología y la propia necesidad de comunicación han propiciado la creación de medios de contacto que permiten la adquisición de información y la solución de problemas a través de medios expeditos y eficaces. De esta forma, la creación de páginas web y de cuentas en redes sociales como lo son Facebook y Twitter por parte de algunas organizaciones sociales han permitido al inmigrante facilitar su asentamiento en el territorio venezolano y a los nacionales que emigran disponer de espacios virtuales para encontrarse y brindarse apoyo mutuo.

A continuación se presentan las principales organizaciones de la sociedad civil, incluyendo las organizaciones eclesiales y ecuménicas, organizaciones no gubernamentales, académicas, asociativas o de otra índole, las cuales operan, dentro del territorio venezolano o fuera de éste, con la finalidad de desarrollar actividades orientadas a generar información sobre la situación de las poblaciones migrantes, proporcionar asistencia y asesoría en materia migratoria y brindar protección a quienes se encuentren en condiciones vulnerables.

2.1. Organizaciones eclesiales y ecuménicas

Las organizaciones eclesiales han abordado la cuestión migratoria desde una perspectiva humanitaria y de respeto por la dignidad de las personas migrantes. La Conferencia Episcopal Venezolana (CEV) ha asumido ese compromiso a través de su acción de pastoral orientada a la atención integral de las personas migrantes y solicitantes de refugio, proporcionando asesoría legal, asistencia humanitaria, psicológica y apoyo para el emprendimiento económico. Al respecto, cabe señalar la creación de la *Oficina de Movilidad Humana y Atención al Refugiado* a partir de 1984, promovida por la Congregación de los Misioneros de San Carlos, Scalabrinianos, constituyéndose

por petición de la CEV en el *Departamento de Movilidad Humana*, dirigido durante muchos años por la comunidad de los Misioneros Scalabrinianos. En sus inicios, dicho Departamento atendió a los migrantes chilenos, argentinos y uruguayos que se refugiaron en Venezuela por problemas políticos (CELAM, 2011-12).

En el último tiempo, el trabajo de la CEV, por medio del Proyecto de Pastoral de Movilidad Humana, ha redefinido sus programas de colaboración con el Consejo Episcopal Latinoamericano (CELAM), los Misioneros Scalabrinianos y el Servicio Jesuita de Refugiados, entre otros, promoviendo espacios de encuentro y participación con la finalidad de reforzar el diálogo y la cooperación entre las Iglesias en los países de salida y de llegada de los migrantes, a los efectos de brindar una atención humanitaria, legal y pastoral adecuada. En ese orden, vale mencionar los encuentros y congresos a nivel regional y continental, así como los planes de Pastoral de Movilidad Humana 2007-2011⁸³ y 2012-2015.⁸⁴

2.1.1. Congregación de los Misioneros de San Carlos, Scalabrinianos

La *Congregación de los Misioneros de San Carlos, Scalabrinianos*, fundada en 1887 en Piacenza, Italia, por el obispo Juan Bautista Scalabrini y especializada en acompañar a los migrantes, refugiados, marinos y desplazados en todo el mundo, se estableció en Venezuela el 2 de octubre de 1958 para atender a migrantes italianos en esa ciudad. Dos años más tarde, el 4 de octubre de 1960, se abrió la primera Capilla *Madonna di Pompei*, posteriormente transformada en sede de la Misión Católica Italiana y del Colegio Nuestra Señora de Pompei, que desde 1963 hasta la fecha han venido funcionando en la ciudad de Caracas.

Desde 1960, los Misioneros Scalabrinianos de la Misión de Caracas realizaban visitas esporádicas a Maracay, atendiendo a los migrantes italianos de esa ciudad. En septiembre del mismo año se organizó una misión en Maracay y el 26 de noviembre se inició la segunda Misión Católica Italiana en Venezuela; posteriormente respondiendo a las necesidades de promover la educación de los hijos de migrantes y la población local, el 15 de mayo de 1963 se construyó el Colegio Juan XXIII. El 23 de enero de 1963, se inició el trabajo pastoral de atención a los migrantes italianos en Barquisimeto, con la creación de la parroquia territorial San Pedro Apóstol, que fue declarada al mismo tiempo parroquia nacional de la comunidad italiana. Ante la necesidad de una escuela para los hijos de los italianos y para los niños de la

⁸³ Disponible en http://www.celam.org/detalle_dept.php?id=Mjc. Consultado el 20-05-2015.

⁸⁴ Disponible en http://www.celam.org/detalle_dept.php?id=MTA1. Consultado el 20-05-2015.

parroquia, se construyó el Colegio San Pedro, que se inauguró el 5 ottobre del 1963.

En 1969, con cooperación de la Legión de María, los Scalabrinianos crearon la Fraterna Ayuda Cristiana, cuyos objetivos fundamentales eran: asistencia médica, legal y económica, además de y servicios de información y de empleo. Actualmente esta entidad continúa sus labores tras la inauguración en 1990 de un consultorio médico en áreas de odontología, pediatría, ginecología, medicina interna, servicio de laboratorio y ecosonografía.

En 1971, los Scalabrinianos fundaron la Revista Incontrí, dirigida a los italianos en Venezuela. La revista, que inicialmente se ha publicado en italiano, actualmente se publica en versión es bilingüe (español – italiano) y busca alcanzar a venezolanos e inmigrantes de diferentes nacionalidades en Venezuela.

Los frecuentes contactos con la colonia italiana del estado Carabobo logran convencer a los Padres Scalabrinianos acerca de la necesidad de establecerse en Valencia para poder brindar asistencia y ayuda espiritual.

El 23 marzo de 1975, los Misioneros Scalabrinianos crearon la Misión Católica Italiana en Valencia. Desde allí, se ha establecido un servicio religioso regular a los italianos de la Colonia Turén, de San Felipe y de regiones lejanas, incluido el campamento Canaima del Salto Ángel y de Puerto Cabello. En el año 1977 se inició un trabajo de acompañamiento espiritual de los inmigrantes de las comunidades portuguesa y brasileras.

En 1975, los Scalabrinianos establecieron una casa para atención de personas ancianas necesitadas o abandonadas en Colinas de Bello Monte y a mediados de la década de 1980, para ampliar este servicio, se construyó la Villa Pompei en San Antonio de los Altos.

En 1977, los Misioneros Scalabrinianos fundaron en Caracas el Centro de Estudios y Pastoral Migratoria (CEPAM) cuyos objetivos se han enfocado en:

- » Investigar y promover el interés por la información y estudio del fenómeno de las migraciones y difundirlos a través de sus publicaciones,
- » Servir de centro de documentación y consulta bibliográfica, mediante su biblioteca especializada en migración,
- » Desarrollar programas de información y concientización de la opinión pública acerca de la evolución de la realidad migratoria mundial y de Venezuela mediante la publicación anual de Migraciones Internacionales en las Américas

y la revista bimestral Acontecer Migratorio.

Actualmente, la revista Acontecer Migratorio sigue siendo publicada mensualmente de manera electrónica, con una presentación que acopia un dossier migratorio y demográfico de las noticias de la prensa venezolana a nivel regional y global y artículos diversos sobre movilidad humana y actividades Scalabrinianas, entre otros. Esta revista llega a universidades, centros especializados y organizaciones de la sociedad civil de los cinco continentes.

Para brindar una atención pastoral a las personas de idioma inglés que residían en Venezuela, en 1980 los Misioneros Scalabrinianos asumieron la “Parroquia Personal” St. Thomas More, que fue instituida oficialmente en Caracas en 1963. En la actualidad, el número de personas que participan de las actividades de esta Parroquia ha disminuido considerablemente, a causa de la situación socio-política del país, la cual ha alejado la presencia de empresas y entes que provienen de los países de habla inglesa.

En 1984, la Conferencia Episcopal Venezolana solicitó a la dirección de la Congregación Scalabriniana asumir la dirección del Departamento de Movilidad Humana de la Conferencia Episcopal. Los misioneros Scalabrinianos han estado a servicio de este organismo eclesial desde 1984 hasta la primera década del siglo XXI.

En la actualidad, los misioneros Scalabrinianos continúan presentes en Caracas con la Misión Católica Italiana y el Colegio Nuestra Señora de Pompei. En Valencia los Scalabrinianos siguen presentes con la Parroquia San Antonio y el Centro Scalabrini, creado por el Movimiento Laico Scalabriniano, a través del cual se brindan asistencia social integral a las personas migrantes que llegan a esta ciudad.

Últimamente, debido a la crisis política y económica que enfrenta el país, se ha intensificado la labor pastoral y social en barrios marginales de Valencia, incluyendo un programa de seguridad alimentaria para niños venezolanos e inmigrantes de escasos recursos. Los Misioneros Scalabrinianos también han ampliado sus programas de acogida, protección, promoción humana integral en los países de destino de los emigrantes venezolanos, especialmente en América Latina, además de las actividades de incidencia y coordinación con otras organizaciones sociales y gubernamentales para prestarles servicios de asistencia humanitaria y protección.

2.1.2. Cáritas de Venezuela

*Cáritas de Venezuela*⁸⁵ es una institución sin fines de lucro y de carácter no gubernamental, fundada en 1958 en la Arquidiócesis de Caracas y extendida, cuatro años después, por todas las jurisdicciones eclesiásticas del país. En 1966 alcanzó su plena consolidación jurídica cuando la Conferencia Episcopal Venezolana aprobó los estatutos de la asociación y entregó su administración y dirección técnica en manos de laicos con manifiesta preocupación social. *Cáritas de Venezuela*, como ejecutivo de la labor social de la Iglesia apoya a las áreas de trabajo establecidas por la CEV, entre ellas la *Pastoral de Movilidad Humana* mediante la cual se brinda atención a migrantes y refugiados en el país.

Cáritas de Venezuela, consciente de la problemática de las personas refugiadas que se encuentran en el territorio venezolano, ha desarrollado una ardua labor de cooperación en el fortalecimiento y protección de los derechos de las personas refugiadas, en alianza con organizaciones nacionales e internacionales, como la OIM, el Consejo Noruego, CISP, Cáritas USA y Cáritas Italia, entre otros. Desde el año 2004, *Cáritas de Venezuela* suscribió un convenio con el *ACNUR* para trabajar conjuntamente en estrategias dirigidas a:

- » promover el fortalecimiento del marco de protección legal e institucional en Venezuela, y su aplicación para garantizar a los refugiados y solicitantes de refugio la asistencia necesaria para su adecuado establecimiento en el territorio nacional;
- » llevar adelante campañas de sensibilización en las distintas instituciones y, en la sociedad en general, en aras de crear conciencia sobre la situación de los refugiados y los solicitantes de refugio;
- » brindar apoyo a las comunidades que reciben a las personas que se encuentran en condición de refugiadas través de los proyectos de Protección, Apoyo Comunitario e Integración (PACI);
- » colaborar con las instituciones y organizaciones nacionales e internacionales que trabajan en pro de la asistencia y protección de los refugiados;
- » reforzar la preparación de emergencia ante posibles flujos masivos de ciudadanos colombianos en zonas fronterizas.

⁸⁵ Cáritas de Venezuela. Página web: <http://caritasvenezuela.org.ve/wp/>

Cáritas de Venezuela atiende a las personas refugiadas en sus oficinas de atención en Caracas (Distrito Capital), Guasdualito (Estado de Apure), San Cristóbal (Estado de Táchira), Maracaibo y Machiques (Estado de Zulia).

Teniendo en cuenta el proceso migratorio masivo, de carácter forzado, que se generó a partir de 2017 en un contexto de crisis humanitaria, *Cáritas de Venezuela* ha considerado acompañar, a través de sus programas de asistencia, a miles de familias desmembradas por la emigración de algunos de sus integrantes a otros países. De acuerdo con las investigaciones de *Cáritas de Venezuela*, en 8 diócesis, en promedio, 55 por ciento de los hogares entrevistados se reportó que algún miembro había emigrado aludiendo la búsqueda de mejores oportunidades económicas como la principal causa (43 por ciento) seguida de la inseguridad (3 por ciento) (*Cáritas de Venezuela*, 2019)

2.1.3. Servicio Jesuita para Refugiados

El *Servicio Jesuita a Refugiados (SJR)*⁸⁶ es una organización de carácter no gubernamental establecida en 1980 por iniciativa de la Compañía de Jesús y actualmente trabaja en más de cincuenta países a favor de la defensa de los derechos humanos de las personas refugiadas. En el año 2001, se creó en Venezuela la sede del *Servicio Jesuita a Refugiados*, con la finalidad de dar protección a todas aquellas personas que se han visto de alguna manera obligadas a huir de su país de origen buscando protección en el territorio venezolano.

El SRJ en Venezuela ha trabajado en beneficio y protección de los refugiados a través de la prestación de asesoría jurídica a personas en condición de refugiados, la realización de campañas que buscan sensibilizar a la sociedad y promover políticas públicas que permitan el desarrollo y protección de los derechos humanos de las personas refugiadas o solicitantes de refugio, además de brindarles ayuda social y humanitaria, a través de servicios de orientación psicológica, entrega de microcréditos y facilitación del acceso a los centros de salud y de educación. Todo ello mediante el trabajo conjunto con la OIM, el ACNUR y Cáritas de Venezuela.

En estos últimos años el SJR Venezuela ha orientado buena parte de su trabajo a brindar atención a la población venezolana que se desplaza hacia las zonas de fronteras con la intención de migrar o que efectivamente traspasa las fronteras. En este tiempo de intensificación y diversificación de la composición social de los flujos migratorios se multiplicó la cantidad de personas que buscaban dejar el país

⁸⁶ Servicio Jesuita de Refugiados. Página web: <http://www.sjrvenezuela.org.ve/>.

para encontrar mejores oportunidades económicas y para atender necesidades de alimentación y salud. Al respecto, el SJR ha ampliado sus actividades de incidencia y ha estrechado vínculos con otras organizaciones sociales para trabajar conjuntamente en la prestación de servicios de asistencia humanitaria. El SJR Venezuela cuenta con un *Boletín Informativo* difundido semanalmente bajo la responsabilidad de la Coordinación de Incidencia y Comunicación a través del cual difunde información diversa sobre el fenómeno migratorio.

2.1.4. Congregación de Nuestra Señora de la Caridad del Buen Pastor

La *Congregación de Nuestra Señora de la Caridad del Buen Pastor*⁸⁷ se constituyó en Colombia en el año 2003, a través del registro de la *Fundación el Buen Pastor* en la Cámara de Comercio de Medellín, pero con la finalidad de trabajar conjuntamente en Colombia y Venezuela, por lo que actualmente trabaja con sus diversas sedes en ambos países. En materia migratoria, a través del *Programa Pastoral de Movilidad Humana*, la Congregación atiende principalmente a las mujeres, niños y adolescentes que están en situación de riesgo y de migración forzada, por ser víctimas de abuso sexual, de trata o tráfico de personas o de desplazamiento forzado. Bajo los principios de promoción de la evangelización, la Congregación brinda asesoría psicológica y espiritual a estas personas en situación de vulnerabilidad, además de la orientación sobre los procedimientos en la búsqueda de protección ante las instituciones correspondientes.

2.2. Organizaciones no Gubernamentales

Las organizaciones no gubernamentales que se dedican al problema migratorio no son numerosas en Venezuela y las que están ocupándose del tema tienden a concentrar su atención en las poblaciones refugiadas o solicitantes de refugio, en vista de la relevancia que adquirió la problemática de los colombianos movilizados forzosamente a Venezuela, debido a la escalada del conflicto armado en el vecino país.

2.2.1. Comité Internacional para el Desarrollo de los Pueblos

El *Comité Internacional para el Desarrollo de los Pueblos/Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli (CISP)*⁸⁸ es una organización de carácter no gubernamental fundada en 1982, en Italia. En Venezuela, esta organización comienza sus labores en

⁸⁷ Congregación de Nuestra Señora de la Caridad del Buen Pastor. Página web: <http://www.hermanasbuenpastor.org>

⁸⁸ Comité Internacional para el Desarrollo de los Pueblos. Página web: <http://www.sviluppodeipopoli.org>

1999, con el fin de atender a la población refugiada, solicitantes de refugio y a las comunidades de bajos recursos provenientes de Colombia, por lo que focaliza sus acciones en la frontera colombo-venezolana. Actualmente, el Comité trabaja en la promoción de los derechos humanos de la población refugiada, a través de campañas de sensibilización en las comunidades e instituciones, y la promoción de actividades en las escuelas y organizaciones sociales para dar a conocer la situación actual de los refugiados y los derechos y deberes que poseen de acuerdo con el marco normativo venezolano. El Comité también ofrece auxilio económico a través de la entrega de microcréditos, ofrece asesoría y capacitación vocacional y proporciona ayuda humanitaria en aras de optimizar la calidad de vida de las personas que se encuentran en condición de refugiados. Asimismo, el Comité brinda apoyo psicosocial mediante la atención individual y grupal para entregar ayuda a las personas afectadas por las experiencias que originaron su condición de vulnerabilidad y para promover su integración en la comunidad.

2.2.2. Organización Hebrea de Ayuda a Inmigrantes Refugiados

La *Organización Hebrea de Ayuda a Inmigrantes Refugiados (HIAS)*⁸⁹ es una asociación sin fines de lucro creada en 1881 en Estados Unidos para la protección de los migrantes judíos que se encontraban en dicho territorio. Con el tiempo, esta entidad se ha expandido por el mundo y en Latinoamérica trabaja en Argentina, Ecuador, Panamá y Venezuela. La asistencia que ha prestado HIAS en Venezuela, a los refugiados colombianos, se viene desarrollando desde el año 2007. Este programa de asistencia se ha basado en tres importantes ejes: a) *desde el punto de vista legal* se les ha brindado a los refugiados, o personas que se encuentran solicitando dicha condición, la asesoría necesaria para la obtención del status de refugiados y el respeto de los derechos que estos gozan, el acceso a un sistema de salud, educación y vivienda apropiado, además de la obtención de un documento de identidad y de beneficios laborales y sociales que los respaldan; b) *desde el punto de vista psicosocial*, se les proporciona el auxilio que precisen a través de terapias que faciliten su integración a un nuevo estilo de vida. c) se les otorga *apoyo en materia laboral*, por medio de programas de capacitación técnica que se establecen con organizaciones con las cuales se tienen alianzas, y mediante la entrega de becas estudiantiles.

HIAS también trabaja en la capacitación de otras organizaciones que cooperan con la campaña de ayuda a los migrantes y refugiados, como ACNUR, algunas instituciones

⁸⁹ Organización Hebrea de Ayuda a Inmigrantes y Refugiados. Página web: <http://hiasla.org/category/venezuela/>

públicas y organizaciones no gubernamentales.

2.2.3. Amnistía Internacional

Amnistía Internacional es un movimiento conformado por redes internacionales, organizaciones y personas voluntarias con el objetivo de “realizar labores de investigación y emprender acciones para impedir y poner fin a los abusos graves contra los derechos civiles, políticos, sociales, culturales y económicos”.⁹⁰ En Venezuela, actualmente, *Amnistía Internacional*, cuenta con más de setenta mil miembros y ha desarrollado campañas como “Basta de balas”, “Control de armas”, “Escuelas seguras para las niñas”, “Promoción de buenas prácticas policiales”, para contribuir en la promoción, desarrollo y el respeto de los derechos humanos en Venezuela.

En relación con la protección de la población migrante, *Amnistía Internacional*, a pesar de no ser una entidad creada fundamentalmente para ese propósito, ha sido partícipe en la protección de los derechos humanos de quienes, por su condición de extranjeros, pueden ser más vulnerables que los nacionales. En ese sentido y en atención a su propia finalidad, *Amnistía Internacional* brinda auxilio a la población migrante en cuanto a los derechos que pudieran ser vulnerados, de manera que contacta a las autoridades según sea el caso y realiza las gestiones necesarias en aras de evitar las violaciones de los derechos de estas personas, o procura la reparación del daño causado. Un ejemplo de lo anteriormente expuesto se evidencia en el caso de las deportaciones, en las que *Amnistía Internacional* se pone en contacto directo con la víctima, la asesora y la asiste ante las autoridades competentes, para garantizar el debido proceso y evitar la deportación, procurando la prevención de actos de tortura, o violación de los derechos de la persona migrante.

2.2.4. Grupo de Trabajo de Movilidad Humana Venezolana

El Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), considerando la intensidad y complejidad del fenómeno de movilidad humana venezolana, durante el año 2018, articuló y coordinó una plataforma conformada por decenas de organizaciones sociales que trabajan, en el ámbito regional o nacional, en actividades de atención, monitoreo e incidencia y acompañamiento de la población migrante y refugiada en la región.

⁹⁰ Amnistía Internacional. Consultado en <http://amnistia.me/> el 25 de julio de 2014.

De esa forma, se conformó el *Grupo de Trabajo de Movilidad Humana Venezolana*,⁹¹ el cual ha logrado “articular un importante esfuerzo regional para la promoción y defensa de los derechos humanos de la población migrante y refugiada proveniente de Venezuela” (Grupo de Movilidad Humana Venezuela, 2018). A través de esta plataforma se ha conseguido acercar las voces de las personas migrantes y detectar condiciones de vulnerabilidad, riesgos y violaciones a derechos humanos que enfrentaban, con la finalidad de buscar soluciones y una mejor articulación de las respuestas que se ofrecen desde la sociedad civil, los organismos internacionales y también por las instituciones estatales de los países receptores.

El *Grupo de Movilidad Humana Venezolana* ha realizado un esfuerzo importante reflejado en una Declaración emitida el 19 de septiembre de 2018, donde se hace un llamado a la solidaridad internacional, a los Estados, organismos internacionales, sociedad civil y donantes. Por otro lado, el 16 de noviembre del mismo año dio a conocer un Plan de Acción de Sociedad Civil que es una hoja de ruta con propuestas y recomendaciones para atender a personas migrantes y refugiados provenientes de Venezuela en forma coordinada y con un enfoque de derechos humanos.

2.3. Centros de investigación

En el medio académico, Venezuela no ha contado con un centro o instituto de investigaciones dedicado exclusivamente al estudio de los procesos migratorios. Sin embargo, en algunas universidades el abordaje de las temáticas migratorias ha tenido especial consideración, sea en forma individual, por profesionales de disciplinas como la Historia, la Geografía, la Sociología, la Economía o la Antropología, o desde centros de investigación en el área socioeconómica, de estudios de la frontera o sobre derechos humanos.

En el primer caso, se destacan los aportes efectuados por profesores-investigadores de la Universidad Central de Venezuela, la Universidad Centro Occidental Lisandro Alvarado, la Universidad del Zulia y la Universidad Simón Bolívar.

En el segundo caso, puede destacarse el trabajo efectuado desde el Centro de Estudios de Fronteras e Integración de la Universidad de Los Andes-Estado Táchira (CEFI-ULA), así como la prolífica actividad efectuada desde el Instituto de Investigaciones

⁹¹ *Grupo de Trabajo de Movilidad Humana Venezolana*. Consultado en <http://www.movhuve.org/> el 25 de diciembre de 2019.

Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello (*IIES-UCAB*),⁹² el cual, desde su creación en 1955, ha desarrollado importantes estudios en el área de demografía y una línea de investigación relacionada específicamente con los temas de migración interna e internacional.

Desde su fundación hasta la fecha, han pasado por el IIES-UCAB investigadores que han ejecutado numerosos proyectos que han contribuido a documentar los procesos migratorios en Venezuela en el siglo XX y hasta la actualidad. Muchos de esos estudios se hicieron basándose en el exhaustivo aprovechamiento de las fuentes de información tradicionales, como los censos de población, las encuestas de hogares y las encuestas de migración, pero también se trabajó ampliamente con información derivada de los registros administrativos. Los hallazgos obtenidos y el conocimiento que se fue capitalizando sirvieron de material de estudio para orientar las discusiones sobre las temáticas migratorias que estuvieron integrando la agenda del debate de las políticas públicas en ciertos momentos, a través de la participación, en seminarios, mesas técnicas, consejos consultivos en los Ministerios de Planificación, de Relaciones Interiores, de Relaciones Exteriores y del Instituto Nacional de Estadísticas, entre otros.

En la actualidad, esta línea de investigación sobre migración internacional se ha reactivado, teniendo en cuenta el interés que ha suscitado la emigración de venezolanos, pero los espacios para la discusión y el intercambio de ideas con las instancias de gobierno se han reducido sustancialmente. En el IIES-UCAB, desde el año 2010, se viene ofreciendo además un *Programa en Análisis Demográfico para el Desarrollo*, desde el cual se busca apuntalar la formación profesional en el manejo teórico, instrumental y político de las temáticas migratorias y promover su investigación. En esa línea también se ha ofrecido un *Curso de Ampliación sobre Migración Internacional y Políticas Públicas Migratorias* dirigido a estudiantes y profesionales de las ciencias sociales que tengan interés en profundizar aspectos teóricos-conceptuales, metodológicos y de políticas en materia migratoria. En atención a la relevancia que ha adquirido el fenómeno de la emigración venezolana el IIES-UCAB se está vinculando formalmente con redes académicas que atienden el tema, como el *Observatorio Iberoamericano sobre Movilidad Humana, Migraciones y Desarrollo* (OBIMID)⁹³ de la Universidad Pontificia de Comillas, Madrid y la Red

⁹² Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello. Página web: <http://w2.ucab.edu.ve/instituto-de-investigaciones-economicas-y-sociales.html>

⁹³ Observatorio Iberoamericano sobre Movilidad Humana, Migraciones y Desarrollo (OBIMID). Página web: <http://www.comillas.edu/es/obimid>

Temática Migraciones y Movilidades (MIGRARE) impulsada desde la Universidad Autónoma del Estado de México.⁹⁴ Recientemente, el IIES-UCAB ha puesto en funcionamiento el *Observatorio Venezolano de Migración* (OVM),⁹⁵ una iniciativa que busca difundir información de manera sistemática y permanente sobre las dinámicas migratorias en Venezuela, además de promover espacios de debate sobre las causas y consecuencias de este fenómeno, así como sobre las respuestas de políticas públicas en esta materia.

En la UCAB el *Centro de Derechos Humanos (CDH-UCAB)*,⁹⁶ creado en 1999, también realiza actividades de investigación y asesoría en el área de Derechos Humanos, involucrándose con el trabajo de migrantes y refugiados. A través del CDH-UCAB, se busca la promoción de los principios que rigen el ámbito de protección y garantía en materia de derechos humanos, además de la promoción del conocimiento de la normativa legal y el respeto de las personas migrantes y refugiados. Los objetivos planteados se cumplen a través de foros, publicaciones, seminarios, cursos, pasantías y convenios de cooperación, entre otras actividades. Gracias al trabajo promovido desde el CDH-UCAB, se impulsó la creación del Programa de *Clinica Jurídica* de la UCAB,⁹⁷ desde el cual actualmente se desarrolla un trabajo social en materia de migrantes y refugiados, dispensándoles servicios de asesoría legal para adquirir la condición de refugiado en Venezuela, y conocer sus derechos en este país. De igual forma, se trabaja con la población migrante, a través de operativos especiales en distintos sectores de Caracas, proporcionándoles la orientación e información pertinente para la solución de eventuales problemas de identificación y asentamiento en el territorio venezolano, remitiéndolos a los organismos y ministerios donde precisen acudir según el caso y asesorándolos sobre la regularización de los documentos que sean requeridos.

2.4. Asociaciones de inmigrantes

El establecimiento en Venezuela de una notable comunidad de personas originarias de diferentes países tuvo su expresión en la constitución de asociaciones que han

⁹⁴ MIGRARE Red Temática Migraciones y Movilidades. Página web: www.migrare.org.mx

⁹⁵ Observatorio Venezolano de Migración. Página web: <https://www.observatoriovenezolanodemigracion.org/>

⁹⁶ Centro de Derechos Humanos de la Universidad Católica Andrés Bello (CDH-UCAB). Página web: <http://w2.ucab.edu.ve/cddhh.html>

⁹⁷ Clínica Jurídica de la Universidad Católica Andrés Bello. Página web: http://w2.ucab.edu.ve/Clinica_Juridica.html

contribuido a facilitar su asentamiento, brindar algún tipo de asistencia social, desarrollar actividades sociales y fomentar la cultura del lugar de procedencia.

Entre las primeras asociaciones de inmigrantes fundadas en Venezuela se encuentran las de origen español. En efecto, el *Centro Catalán* (1945)⁹⁸ y el *Centro Vasco de Caracas* (1949)⁹⁹ congregaron a muchos inmigrantes que llegaron a Venezuela procedentes de Cataluña y del País Vasco, respectivamente, como consecuencia de la Guerra Civil Española y de la represión política y cultural establecida por el régimen franquista. Más tarde, en 1960, se creó la *Hermandad Gallega*¹⁰⁰ como una asociación civil sin fines de lucro, con la finalidad de prestar asistencia a la numerosa comunidad gallega que se estaba asentando en Venezuela. Actualmente, esta asociación aglutina a gallegos y sus descendientes, pero también a ciudadanos de otras nacionalidades que sean admitidos como socios. La Hermandad mantiene su carácter asistencial, promoviendo servicios y programas de cuidado y protección de los asociados, al tiempo que desarrolla actividades deportivas, de esparcimiento y de promoción del acervo cultural español.

El *Hogar Canario Venezolano*¹⁰¹ es otra asociación civil constituida con el fin de crear, organizar y mantener centros de esparcimiento para sus asociados, en los cuales busca desarrollar y divulgar los valores autóctonos de las Islas Canarias (comunidad autónoma de España), sus danzas, sus juegos típicos, mediante la programación de actividades y talleres deportivos, culturales y recreativos. De esta manera, el Hogar ha planteado coadyuvar al forjamiento de valores humanitarios para el bienestar de la colectividad y para una mejor integración de las naciones. Además del *Hogar Canario Venezolano*, hay alrededor de cuarenta asociaciones canarias en todo el territorio y una *Federación Nacional de Centros Canarios* que las congrega.

El *Centro Asturiano de Caracas* es una asociación civil constituida en 1970 que responde a las mismas finalidades antes señaladas, principalmente las relacionadas con el esparcimiento de los socios que la conforman. La asociación promueve actividades de recreación, deportivas y culturales, a través de sus agrupaciones de folklore, teatro y coral, y las clases deportivas que ofrecen tanto a la comunidad

⁹⁸ Centro Catalán. Página web: <http://centrecatala.com/>

⁹⁹ Centro Vasco de Caracas. Página web: <http://www.kromasys.com/cvc/index.html>

¹⁰⁰ Hermandad Gallega. Página web: <http://www.lahermandadgallega.org/>

¹⁰¹ Hogar Canario Venezolano. Página web: <http://www.hogarcanario.net.ve/>

asturiana como a aquellos vinculados con dicha comunidad. La asociación cuenta con la *Fundación Centro Asturiano de Caracas*, constituida fundamentalmente para la ejecución de obras y contribuciones humanitarias, promueve servicios médicos, asistencia en la adquisición de medicinas y manutención de los españoles residentes en Venezuela que requieran de dicho auxilio.

La afluencia masiva de inmigrantes italianos en esa misma época llevó a la constitución del *Centro Italiano-Venezolano*¹⁰² en el año 1964, como una asociación civil sin fines de lucro para la promoción de actividades asistenciales, sociales, culturales y deportivas que facilitaran el asentamiento de los italianos y su integración a la sociedad venezolana. La comunidad italiana en Venezuela ha creado numerosas asociaciones, cuyo rol fundamental es la preservación y divulgación de la cultura italiana. Para contribuir al crecimiento de esas asociaciones, se creó en 1983 la Federación de Asociaciones Italo-Venezolanas (FAIV), con la misión de unir e integrar a las asociaciones civiles ítalo-venezolanas, clubes ítalo-venezolanos y otras organizaciones afines sin fines de lucro, para propiciar el intercambio social, deportivo y cultural entre ellos y el establecimiento de canales de comunicación con las autoridades italianas en Venezuela y con los representantes de los entes gubernamentales del país, con el objetivo de valorar y proteger a la colectividad italiana establecida en Venezuela.¹⁰³

Las asociaciones italianas también son difundidas mediante un sitio en Internet, el *Portal Italia-Venezuela*,¹⁰⁴ donde figura la información de contacto de un buen número de ellas. Dicho portal constituye una herramienta para la comunicación y divulgación de mensajes e informaciones relacionadas con la comunidad italiana en Venezuela, pero además ofrece datos de interés para venezolanos que buscan emprender un futuro en Italia y un directorio de los diversos lugares turísticos, de negocios, de salud y gubernamentales de ambas naciones.

De la misma forma, la comunidad migratoria originaria de Portugal establecida en Venezuela impulsó la fundación del *Centro Portugués* en la ciudad de Caracas,¹⁰⁵ una

¹⁰² Centro Italiano venezolano. Página web: <http://www.civ.com.ve/>

¹⁰³ Federación de Asociaciones Italo-Venezolanas. Sitios en Internet: http://archive-ve.com/ve/f/faiv.com.ve/2014-07-20_4318883/, <https://es-la.facebook.com/pages/Federaci%C3%B3n-de-las-Asociaciones-Italo-Venezolanas/203175849692997>

¹⁰⁴ En <http://venezuela.portalitalia.net>

¹⁰⁵ Centro Portugués de Caracas. Página web: <http://www.centroportugues.com>

asociación civil sin fines de lucro, de carácter esencialmente social, benéfico, cultural y deportivo, que tiene la finalidad de brindar asistencia a sus asociados en materia médica, jurídica, formativa, y promover actividades que intensifiquen el intercambio Luso-Venezolano en sus manifestaciones culturales. Por su parte, la comunidad Lusitana proveniente de la Isla de Madeira, particularmente radicada en la ciudad de Valencia, estado Carabobo, fundó el *Centro Social Madeirense*,¹⁰⁶ inspirado en los mismos propósitos que guían a las asociaciones afines, de contribuir a la preservación de la cultura de esa región portuguesa, mediante la recreación de sus manifestaciones y fiestas tradicionales, pero también teniendo en cuenta las expresiones de la cultura venezolana. Más recientemente, desde el año 2010, surgió en el Estado de Vargas una nueva asociación, el *Centro Luso Venezolano*,¹⁰⁷ que se ha planteado trabajar en pro de la comunidad portuguesa y fomentar el acercamiento a la comunidad venezolana.

Si bien la corriente migratoria colombiana es, de lejos, la más significativa en términos numéricos, sus asociaciones representativas no han alcanzado una proyección y trayectoria estable similar a la lograda por las comunidades de origen europeo. Ello quizás obedezca a su proximidad geográfica y afinidad histórica, cultural y lingüística, las cuales brindan muchas facilidades para el asentamiento e integración de esta población, por lo que es menos sentida la necesidad de integrar ese tipo de redes. También habría que considerar su perfil socio-laboral.

El Gobierno de Colombia, entendiendo que debe velar por sus nacionales más allá de sus fronteras, lleva adelante el *Programa Colombia nos Une*, a través del cual se busca tener contactos con las asociaciones de colombianos en el exterior.¹⁰⁸ En el portal de Internet de este Programa, se tiene acceso al directorio de asociaciones de colombianos en Venezuela con la identificación de su objetivo y de las principales actividades que realizan. La mayoría de estas organizaciones no dispone de un sitio web e incluso muchas de ellas no están formalmente constituidas. En general, las asociaciones de colombianos residentes en Venezuela tienen en común la prestación de ayuda social a personas que enfrentan necesidades extremas y a quienes tienen problemas con la regularización de su condición migratoria. Con la finalidad de apoyar el funcionamiento de esas asociaciones, en el año 2009 se creó la *Federación*

¹⁰⁶ Centro Social Madeirense. Página web: <http://www.csmadeirense.com>

¹⁰⁷ Centro Luso Venezolano. Página web: <http://centrolusovenezolano.es>

¹⁰⁸ Programa Colombia nos Une en: <http://www.redescolombia.org/ejes/plancomunidad/asociaciones/directorio>

Nacional de Asociaciones Colombia Unida- FEDECOL,¹⁰⁹ la cual congrega actualmente a una veintena de asociaciones que trabajan en pro de los inmigrantes colombianos que residen en Venezuela. La Federación se organiza con la finalidad de brindar asesoría legal a los colombianos que residen en este país y promover el desarrollo de actividades culturales, deportivas y gastronómicas vinculadas con la comunidad colombiana.

Por su parte, la asociación *Colombianos en Venezuela*¹¹⁰ es una organización sin fines de lucro que trabaja en pro de la defensa de los derechos de los migrantes colombianos que se encuentran en Venezuela. A través de su portal web, esta asociación permite mantenerse informado sobre las noticias y eventos actuales en relación a la situación colombo-venezolana. Además, la asociación brinda asesoría a los migrantes colombianos para regularizar su permanencia en Venezuela. El portal web de dicha asociación ofrece la posibilidad de tener acceso directo a los instrumentos legales que regulan la materia migratoria y enterarse de los trámites que deben cumplir para residir legalmente en Venezuela.

En los últimos años, la asociación *Colombianos en Venezuela* ha tenido mayor actividad, y a través del *Movimiento Colombianos y Colombianas en Venezuela Una Sola Bandera*-con el respaldo de representantes de corrientes migratorias del Perú, Ecuador y de países asiáticos- introdujo en la Asamblea Nacional, en agosto de 2011, el Anteproyecto de Ley de Inclusión Social Activa de las Comunidades Migrantes en la República Bolivariana de Venezuela, mediante el cual se propone la creación de un Viceministerio de Protección Social al Migrante, instancia que tendría la responsabilidad de regir las políticas en esta materia, y de una Oficina de Atención Social Integral a las Comunidades Migrantes. Asimismo, se plantea la creación de un Comité de Migrantes dentro de los Consejos Comunales, dado que en un “censo” realizado por esta asociación se reportó que el 92 por ciento de los colombianos que viven en Venezuela no participan en actividades de su comunidad.¹¹¹ Dicho

¹⁰⁹ Federación Nacional de Asociaciones Colombia Unida- FEDECOL en:
<https://www.facebook.com/pages/Fedecol/165976750118237?sk=info>

¹¹⁰ En <http://colombianosenvenezuelaunasolabandera.blogspot.com/>

¹¹¹ Declaración realizada por Juan Carlos Tanus, representante de la Asociación Colombianos en Venezuela, en nota de prensa titulada *Colombianos impulsan una ley que incluya a migrantes*, firmada por Reyes Theis, El Universal, 5 de agosto 2011. <http://www.eluniversal.com/2011/08/05/colombianos-impulsan-una-ley-que-incluya-a-migrantes> (consultado el 23-06-2014)

Movimiento ha expresado adhesión al *Polo Patriótico*,¹¹² el cual agrupa a los partidos y movimientos políticos que están posicionados ideológicamente con el proyecto político oficialista.

La presencia de migrantes originarios de Uruguay en el contexto del flujo migratorio latinoamericano que ingresó a Venezuela en la década de 1970 impulsó a los nacionales de ese país a crear en 1984 el *Centro Uruguayo Venezolano*,¹¹³ como una asociación civil sin fines de lucro, con la idea de disponer de un espacio de reunión para los inmigrantes uruguayos y sus descendientes con el fin de compartir y mantener sus tradiciones. En la actualidad, su objetivo principal es de índole cultural y recreacional, y también prestar asesoramiento a quienes requieran efectuar trámites ante su embajada o cualquier otro organismo correspondiente, de acuerdo con su necesidad.

El *Centro Árabe Sirio-Venezolano*¹¹⁴ también es una asociación civil sin fines de lucro, con personalidad jurídica y patrimonio propio, fundada en 1977, con el objetivo fundamental de promover actividades de carácter social, cultural y deportivas en la búsqueda de lograr una mayor afinidad entre las personas nacidas en la República Árabe Siria y sus descendientes, así como a venezolanos simpatizantes admitidos como socios y la comunidad en general. Involucrado con el servicio de ayuda a los migrantes, el *Centro Árabe Sirio-Venezolano* brinda apoyo al inmigrante árabe, desde el momento en que llega a Venezuela proporcionándole servicios de asesoría migratoria, específicamente en materia de cedulación; ayuda social a los que la necesiten, a partir de fondos recaudados en almuerzos y ferias; hospedaje a los migrantes que no tienen acceso a una vivienda donde establecerse; oportunidades de trabajo en el mismo *Centro Árabe Sirio* o en los negocios propios de los socios.

El *Consejo Cámara de Comercios e Industrias Siria-Venezolana (CCCISV)*¹¹⁵ es una organización civil sin fines de lucro, cuyo objetivo principal se enfoca en el ámbito comercial y está dirigida a los sirios residentes en Venezuela y a los venezolanos de origen sirio. Esta organización busca congregar a las distintas empresas y particulares independientes que desarrollan actividades comerciales para que contribuyan con

¹¹² *Asociación de Colombianos en Venezuela iniciará censo*, publicado el 8 de junio de 2011 en <http://colarebo.wordpress.com/2011/06/08/lara-asociacion-de-colombianos-en-venezuela-iniciara-censo/> (consultado el 23-06-2014),

¹¹³ Centro Uruguayo venezolano. Página web: <http://www.cuv.com.ve>

¹¹⁴ Centro Árabe Sirio-Venezolano. Página web: <http://www.clubssiriocaracas.com>

¹¹⁵ Consejos Cámara de Comercios e Industrias Siria-Venezolana (CCCISV).Página web: <http://cccisv.com>

el fomento de dicha actividad. Los CCCISV están conformados por un Consejo Consultivo de Inmigrantes, formado en Siria, pero actualmente con representación en Venezuela. Este Consejo trabaja directamente con los inmigrantes de Siria en Venezuela, fomentando su cultura e incentivando sus tradiciones. Además, el Consejo constituye una instancia ante la cual los inmigrantes sirios también pueden presentar sus inquietudes y tener mayor contacto y comunicación con sus nacionales.

La *Comunidad Mexicana en Venezuela* (COMEVEN)¹¹⁶ es una asociación civil sin fines de lucro de constitución formal reciente (2013), aunque desde 2004 trabajaba de manera informal con la función fundamental de reunir a la comunidad mexicana en Venezuela para prestarle servicios que ayuden a fomentar su integración social, cultural y económica. La principal actividad de esta asociación es de índole recreacional, a través de la organización de eventos relacionados con los festejos emblemáticos de México.

La *Casa Ecuatoriana de Caracas*, creada en septiembre de 2010, constituye la sede de la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI) y tiene por finalidad brindar atención integral y dar a conocer los servicios y programas a los migrantes ecuatorianos domiciliados en territorio venezolano. Esta entidad busca acercar la atención del Estado ecuatoriano, sus planes y programas “a los migrantes en situación de vulnerabilidad, fomentando el ejercicio de sus derechos ciudadanos, respetando el marco legal venezolano y contribuyendo al fortalecimiento de la identidad nacional y la convivencia intercultural. Pueden recibir asistencia jurídica, conocer los programas y participar en los talleres socio culturales”.¹¹⁷

La organización *Peruanos en Venezuela*¹¹⁸ es un medio virtual que ha fungido como mecanismo de obtención de información para los peruanos que residen en Venezuela, especialmente respecto de los requisitos para realizar diversos trámites en la Embajada y Consulado de Perú. Igualmente, esta organización difunde las actividades y eventos organizados por la comunidad peruana en Venezuela y promueve la cultura y el turismo en Perú. En definitiva, es un medio de comunicación y espacio de publicidad e información que sirve de contacto para todos los peruanos que viven en Venezuela. Con los avances de la tecnología, y considerando que en la actualidad las personas

¹¹⁶ Comunidad Mexicana en Venezuela. Página web: <http://comeven.org>

¹¹⁷ En www.aporrea.org/actualidad/n165543.html.

¹¹⁸ En <http://www.peruanosenvenezuela.com.ve>; <https://www.facebook.com/pages/Peruanos-en-Venezuela/154728734565990?fref=ts>

buscan la información y el espacio de contacto a través de las redes sociales, lo que antes empezó a través de la creación de una página web, en la actualidad se promueve a través de la red social Facebook.

Igualmente, *Cubanos en Venezuela*¹¹⁹ es una red social creada en el año 2010 en Facebook atendiendo las necesidades de comunicación y contacto de la creciente afluencia de cubanos que llegan a Venezuela, en razón del convenio de cooperación establecido entre los dos países.

En el año 2007, se creó una nueva organización que congrega a población extranjera de diversos orígenes cuyo origen y finalidad son diferentes de los que venían impulsando las asociaciones fundadas con anterioridad: la *Asociación Bolivariana de Extranjeros en Venezuela* (ABEV). La ABEV es una asociación sin fines de lucro constituida con el propósito de “...asistir las necesidades de la población extranjera residente en Venezuela. Su defensa, respeto y compromiso con el país; cooperar al desarrollo de Venezuela y hacer cada vez más real la integración latinoamericana con la ideología de nuestro Libertador Simón Bolívar”.¹²⁰ No obstante que la ABEV según su objetivo está abierta a todas las comunidades de extranjeros en Venezuela, es excluyente según sus intereses explícitos en la medida en que adopta una ideología determinada para trabajar por la integración latinoamericana y, particularmente, “para que el pueblo colombiano y venezolano fortalezcan sus relaciones...”. De acuerdo con las actividades que se reportan en su portal de Facebook, la ABEV sirve de plataforma para las actividades que realiza el Partido Nacionalista Colombiano en Venezuela, en alianza con el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) entre la amplia corriente migratoria colombiana.

2.5. Asociaciones de emigrantes

La creciente emigración de venezolanos al exterior del país se está reflejando en la multiplicación de las asociaciones en los países que constituyen los principales destinos. La mayoría de estas asociaciones constituyen espacios de encuentro que buscan el acercamiento de los originarios de Venezuela para compartir y fomentar las tradiciones y para apoyarlos en los procesos de adaptación y de asentamiento. En algunos casos se están utilizando estas instancias para enviar ayudas a Venezuela.

¹¹⁹ En <https://www.facebook.com/pages/Cubanos-En-Venezuela/128145287238339?sk=info>

¹²⁰ *Asociación Bolivariana de Extranjeros en Venezuela*. Dirección:
https://www.facebook.com/ASOCIACIONBOLIVARIANA/info?tab=page_info

La *Asociación de Venezolanos en la República Argentina (ASOVEN)*¹²¹ es una asociación civil sin fines de lucro, creada por venezolanos y argentinos en el año 1983, la cual cuenta con su propia sede en ese país. Se trata de argentinos que vivieron en Venezuela y ahora trabajan como voluntarios conjuntamente con venezolanos emigrados a la República Argentina; participan en la promoción y organización de actividades que permiten compartir y preservar las costumbres venezolanas. ASOVEN ofrece a los venezolanos residentes en Argentina un lugar de esparcimiento e interacción con otros venezolanos emigrantes, organiza eventos y actividades culturales, además, proporciona información sobre los trámites en las inquietudes que pudieran surgir como extranjeros y brinda apoyo en los proyectos que se deseen emprender. ASOVEN, en la actualidad, trabaja de forma interactiva a través de la red social Facebook y tiene hasta el momento más de mil seguidores. A través de las redes sociales, ASOVEN proporciona información sobre los eventos que realiza la organización y brinda apoyo para despejar las dudas que surgieran respecto a trámites y gestiones ante los distintos organismos argentinos.

La *Asociación Venezolana Suiza*,¹²² creada en 1997 con la finalidad de fortalecer las relaciones entre Venezuela y Suiza, promueve actividades culturales, sociales y educativas que permitan el encuentro de venezolanos que residen en Suiza y la promoción de la cultura venezolana. También ofrece información para facilitar las gestiones conducentes a obtener la residencia permanente en dicho país.

La organización *Venezuelan Suncoast Association*,¹²³ formalmente constituida en 1999 en Florida, Estados Unidos, tiene la finalidad de trabajar en el fortalecimiento de la cultura venezolana y en la prestación de ayudas en situaciones que convocan la solidaridad. En este sentido, la organización tuvo una participación importante en la ayuda prestada a las víctimas de la tragedia del deslave ocurrido en Vargas en 1999 y ha participado también en el traslado de los venezolanos residentes en Miami en momentos electorales, entre otras actividades. A tales efectos la *Venezuelan Suncoast Association* organiza eventos culturales y deportivos que han servido como mecanismo para recaudar fondos que son utilizados para financiar las actividades de la organización.

Amitiés Québec-Venezuela es una asociación civil sin fines de lucro, definida como

121 En <https://www.facebook.com/AsociaciondeVenezolanosenlaRepublicaArgentina>

122 Asociación Venezolana Suiza. Página web: <http://www.venezuela.ch/es/contactos.html>

123 Venezuelan Suncoast Association. Página web: <http://www.venzuelansuncoast.org>

apolítica y no religiosa, de vocación altruista, fundada en el año 2000 por un grupo de venezolanos radicados en Montreal y quebequenses relacionados con Venezuela. El objetivo principal de la asociación es fomentar las relaciones de todo tipo entre las comunidades de Quebec y Venezuela, aunque su génesis se debió a la falta de una estructura organizada en Quebec para ayudar a Venezuela luego de la catástrofe natural de Vargas en 1999, que causó la muerte de miles de personas, dejó sin hogar a cientos de miles e hizo desaparecer del mapa a varias comunidades. A raíz de esta constatación, un grupo de venezolanos y quebequenses decidieron crear una asociación que llenara ese vacío.

*Venezuela Canadian Association of Calgary*¹²⁴ es una asociación sin fines de lucro creada en el año 2000 por venezolanos residentes en Calgary, Canadá. La asociación se constituye como una forma de promover la cultura y tradiciones venezolanas en Canadá, con el objetivo de facilitar la adaptación a ese país. El mecanismo utilizado por esta asociación es la programación de eventos artísticos y deportivos que permiten recaudar fondos para financiar acciones benéficas. Además, la asociación cuenta con un programa de becas (VCAC Academic Excellence Scholarship), a través de un acuerdo de cooperación con Braeside Fabricator y la empresa BBA, dirigido a jóvenes venezolanos que demuestren buen rendimiento académico, deportivo e iniciativas de trabajo social y voluntario. A través de su página web, la asociación también brinda información sobre los requisitos y trámites para realizar las gestiones necesarias como inmigrantes en Canadá (sacar la licencia de conducir, abrir cuentas bancarias, solicitar créditos, inscripción en plantel educativo o buscar empleo, entre otros).

La *Casa de Venezuela*¹²⁵ es una organización sin fines de lucro fundada en el año 2004 en el Valle de Delaware, Estados Unidos, con la finalidad de promover la cultura y tradiciones venezolanas, mediante la programación de actividades culturales, artísticas, educativas y sociales con presentaciones musicales, de danza y talleres para niños. En los programas comunitarios, la *Casa de Venezuela* realiza eventos para recaudar fondos que permitan seguir prestando servicios y efectuar donativos en épocas especiales del año.

Venezolanos en Ecuador, es una “organización constituida por venezolanos residentes en Ecuador con el propósito de facilitar, orientar y promover la adaptación en el marco legal, laboral, profesional, sanitario, educativo, social, psicológico y recreacional que

¹²⁴ Venezuelan Canadian Association of Calgary. Página web: <http://www.venezolanosencalgary.com>

¹²⁵ Casa de Venezuela. Página web: <http://www.casadevenezuela.net>

permita la inclusión de los inmigrantes originarios de Venezuela en Ecuador en pro de la integración de ambos países”.¹²⁶ Esta organización pretende fomentar la solidaridad hacia los venezolanos en el respeto a la diversidad ideológica y valores humanos, con el reconocimiento internacional de los países originarios.

*Venezolanos en La Coruña*¹²⁷ es un espacio virtual en el que se promueve el fortalecimiento de las relaciones entre los venezolanos que residen en la Coruña, España. En el portal respectivo se cuenta con un espacio interactivo donde los usuarios intercambian información de interés para la resolución de problemas que puedan presentarse a los venezolanos residentes en La Coruña. También se dispone de un directorio de anuncios clasificados donde los usuarios pueden difundir la publicidad de su propio negocio, ofrecer servicios o buscar empleo, y contribuir al contacto con otras empresas o particulares que faciliten a los venezolanos la posibilidad de desenvolverse en el ámbito laboral. Al igual que en otros portales, también se ofrece ayuda para las tramitaciones legales, orientando sobre los requisitos y demás detalles de gestión (solicitud de la nacionalidad española, trámites para estudios, matrimonio, residencia permanente en España y trabajo legal, entre otras).

La *Asociación Catalano-Venezolana* (ASOCAVEN)¹²⁸ es una asociación constituida en el año 1991 en la ciudad de Barcelona (España) por un grupo de venezolanos y emigrantes catalanes retornados con el propósito fundamental de fomentar y fortalecer las relaciones entre Cataluña y Venezuela. Debido al crecimiento del número de venezolanos que residen en dicha comunidad autónoma, ASOCAVEN realiza mayores esfuerzos para ayudar a quienes necesitan más apoyo para enfrentar el proceso de adaptación al nuevo entorno. La ASOCAVEN busca, a través de actividades culturales, sociales y deportivas, fortalecer las relaciones entre ambas regiones.

La *Asociación de Venezolanos en Valencia* (Venenval)¹²⁹ es una organización sin fines de lucro creada con la finalidad de brindar apoyo para facilitar el proceso de integración de los venezolanos residentes en la Comunidad Valenciana. Ofrecen información que deben conocer los venezolanos inmigrantes en España, fomentan las relaciones con otras agrupaciones similares y con las autoridades Valencianas y realizan un trabajo en

¹²⁶ En [ww.venezolanosenecuador.org](http://www.venezolanosenecuador.org)

¹²⁷ En <http://www.vencor.org>

¹²⁸ Asociación catalano-venezolana. Dirección web: <http://asocaven.org>

¹²⁹ *Asociación de Venezolanos en Valencia*. Dirección web: <http://www.venezolanosenvalecia.org/>

red con instituciones locales. *Asociación de Venezolanos en Valencia* hace expreso su compromiso “*con la integración de las personas que han tenido que salir de sus países buscando nuevas alternativas de vida para ellos y sus familias*”.

En vista del crecimiento que está registrando la comunidad de venezolanos en Colombia, recientemente se ha constituido la *Asociación de Venezolanos en Colombia* (Asovenezolanos),¹³⁰ una organización sin fines de lucro creada con el objetivo de reunir e integrar a los venezolanos residentes en el vecino país, con el fin de contribuir al mejoramiento de su calidad de vida y a la creación de espacios para la difusión del folklore, la música, la cultura culinaria y transmitirlos a las nuevas generaciones.

A modo de conclusión

En resumen, puede destacarse que en la actualidad las organizaciones de la sociedad civil en Venezuela no han escapado a la influencia de un contexto marcado por el clima de polarización y conflictividad política y social y por la génesis de una sociedad civil paralela, fundamentada en la concepción del Poder Popular, vinculada al nuevo modelo de país que se está intentando implantar. En este contexto, las organizaciones tradicionales de la sociedad civil se han debilitado en su sostén financiero y en su relación con las instituciones del Estado, especialmente con el Gobierno Nacional, dado su bajo nivel de tolerancia a las críticas que puedan formulárseles.

Con respecto a la incidencia de las organizaciones de la sociedad civil ligadas a las cuestiones migratorias sobre las políticas públicas, se puede concluir que su incidencia es escasa, por las condiciones antes señaladas, pero también porque esta materia no tiene preponderancia dentro de la agenda pública nacional, hecho que se refleja en los retrasos en la aprobación de algunas leyes o sus reglamentos respectivos, así como en las insuficiencias presupuestarias y en cuanto al establecimiento del marco institucional para su implementación. Aun en estas condiciones, y no obstante que cada vez hay mayores restricciones para acceder a las estadísticas públicas, los centros de investigación siguen haciendo esfuerzos para generar conocimiento sobre los procesos migratorios y ponerlo a disposición de los responsables de la formulación de las políticas públicas sobre migraciones.

Por su parte, las organizaciones nacionales e internacionales que promueven programas de asistencia a los migrantes en condiciones vulnerables trabajan con gran dificultad y muchas de ellas se han centrado particularmente en la atención de los refugiados, y gracias a su acción se tiene algún conocimiento sobre las deficiencias

¹³⁰ *Asociación de Venezolanos en Colombia*. Dirección web: <http://www.venezolanosenvalencia.org/>

de las instituciones del Estado en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos de la población refugiada o en condiciones similares.

Las asociaciones sociales de comunidades de extranjeros establecidos en el país en su mayoría datan de los dos períodos en los que se produjo la mayor afluencia de inmigrantes internacionales. Estas asociaciones, en general, tienen designios comunes, buscan fomentar la cultura de sus comunidades de origen, propiciar el intercambio con la sociedad de acogida y prestar auxilio a migrantes que lo requieran. Solamente algunas asociaciones de colombianos en Venezuela, de creación relativamente reciente, han trascendido esos objetivos netamente sociales y se han acercado a la práctica política, vinculándose con organizaciones políticas de Colombia y Venezuela.

Finalmente, en cuanto a las asociaciones de emigrantes venezolanos, vale resaltar que éstas no gozan del reconocimiento gubernamental y no hay ninguna iniciativa desde el sector público dirigida a crear un registro de comunidades de venezolanos en el exterior para conocer la magnitud de esta población, acercarse a sus necesidades y garantizar su protección social. Ello obedece a que el Gobierno Nacional ha decidido desconocer la emigración de venezolanos como un fenómeno real y significativo para el país y, consecuentemente, su tratamiento prácticamente permanece excluido de las políticas públicas en esta materia.

CUARTA PARTE

PROPUESTA DE ESPACIOS E INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA DEFINICIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE MIGRACIONES

Anitza Freitez¹³¹

En el proceso de transición de un país de inmigración a otro de emigración, en la República Bolivariana de Venezuela persisten problemáticas vinculadas con la afluencia de inmigrantes recibidos en el pasado y con el crecimiento reciente de la emigración de venezolanos hacia otros destinos. Por una parte, aún persisten dificultades para que los inmigrantes conozcan las normas y procedimientos sobre su permanencia en el país y puedan, en forma transparente, cumplir con las exigencias establecidas, no obstante se aprecian los beneficios del proceso de regularización de la población extranjera realizado a mediados de la década 2000. Los colombianos, quienes constituyen la corriente migratoria más numerosa, afrontan más irregularidades en este sentido, y están en condiciones de mayor vulnerabilidad por su perfil sociolaboral y por la falta de asociaciones fuertes que congreguen a estos ciudadanos y los empoderen para la defensa de sus derechos. Las problemáticas que viven las personas refugiadas en Venezuela también afectan principalmente a los originarios de Colombia, cuyas necesidades de atención son monitoreadas, tanto como es posible, por organizaciones de la sociedad civil en colaboración con organismos internacionales. Sobre este particular se reconoce, igualmente, que en el último tiempo se hicieron esfuerzos dirigidos a la adecuación del marco legal e institucional para atender las solicitudes de refugio y prestar asistencia, pero las respuestas de las instancias responsables han sido lentas, y las previsiones presupuestarias insuficientes para asegurar el funcionamiento cabal de las dependencias públicas responsables en esta materia.

En estas condiciones, es muy importante el papel de las organizaciones de la sociedad civil como interlocutoras en la protección de los derechos de los migrantes, en la búsqueda de facilidades para que estos accedan a los servicios básicos, e incluso en la identificación de migrantes que tengan necesidades específicas tanto sea porque

¹³¹ Anita Freitez es Doctora en Demografía por la Universidad Católica de Lovaina-Bélgica. Magíster en Estudios Sociales de la Población por el Centro Latinoamericano de Demografía. Licenciada en Geografía por la Universidad Central de Venezuela. Directora General del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello (IIES-UCAB). Profesora Asociada de Pre y Postgrado de la UCAB. Coordinadora del Observatorio Venezolano de Migración y del Proyecto ENCOVI.

se encuentren en situación irregular, hayan sido víctimas de la trata o reúnan los requisitos para obtener el estatus de refugiado.

Como se ha destacado en secciones precedentes, la sociedad venezolana enfrenta un severo proceso de crisis en todos los ámbitos de la vida nacional que ha impulsado a ciertos sectores de la población a buscar las oportunidades para su desarrollo personal fuera de estas fronteras. Pero este proceso emigratorio no goza del reconocimiento del gobierno nacional y los emigrantes en el exterior confrontan dificultades para hacer valer el ejercicio de algunos derechos, particularmente en el ámbito político. Al respecto, hay evidencias de las barreras erigidas para desestimular la participación en procesos electorales por el cierre de algunas sedes consulares y en los retrasos en la expedición de documentos y en la actualización de datos en el registro electoral, entre otros aspectos.

Las comunidades de venezolanos residendo en el exterior están comenzando a constituir asociaciones para brindarse ayudas que faciliten el establecimiento en el nuevo destino. Pero estas asociaciones aún son débiles, deben congregarse y trabajar en alianza con las organizaciones de la sociedad civil en Venezuela para fortalecer sus demandas ante las instancias gubernamentales y exigir su reconocimiento. No obstante, los cambios en la dinámica migratoria en el curso de la década 2010, esta temática no figura entre las prioridades de la agenda pública para el gobierno nacional. Lo anterior repercute en el retraso que existe en la actualización de la Ley de Migración y Extranjería y en la aprobación de los reglamentos pendientes para la instrumentalización del marco legal. Por otra parte, hay compromisos que el gobierno nacional suscribe en los espacios de integración y cooperación internacional en materia migratoria y de derechos humanos, cuya divulgación es prácticamente nula y su implementación muchas veces queda postergada frente a la consideración de otras urgencias. Muñoz (2016) señala que se debe:

“demandar (...) la formulación de políticas migratorias que contemplen los diferentes procesos de la migración internacional sin importar que el reconocimiento de algún patrón migratorio o problemática relacionada afecte intereses políticos particularizados, y para ello es importante que aumente la participación de académicos, ONG’s, organismos internacionales, iglesias, medios de comunicación y sociedad civil organizada, incluidos grupos de migrantes, para documentar y denunciar abusos, para exigir acciones concretas y para influir en la conformación de políticas de visión amplia, incluyentes y basadas en el respeto a los derechos humanos” (Muñoz, 2016:363).

En la coyuntura nacional actual, hay importantes tareas pendientes para la formulación de políticas públicas migratorias que exijan de una participación ciudadana más activa en la búsqueda de instrumentos y mecanismos de diálogo con las instituciones del Estado, con el objeto de contribuir con el fin último de toda política pública, garantizar los derechos fundamentales de todas las personas, incluyendo a quienes han venido a establecerse en Venezuela y los venezolanos que han decidido buscar oportunidades en otros países.

Desde tal perspectiva, en esta parte de la investigación se plantearán algunas ideas que pueden servir de base para la formulación de propuestas y planes de acción que contemplen la participación ciudadana con cuatro objetivos específicos: a) generar información sobre el fenómeno migratorio; b) sensibilizar a la sociedad sobre su impacto positivo y el respeto de los derechos humanos de los migrantes; c) promover espacios de diálogo donde se pueda colaborar en el diseño, implementación y seguimiento de políticas públicas migratorias que incluyan tanto la inmigración como la emigración y el refugio; y d) fortalecer las relaciones entre las organizaciones de la sociedad civil, entes gubernamentales y organismos internacionales.

1. Propuestas para la participación ciudadana en la producción de información objetiva, oportuna, confiable y pertinente sobre el fenómeno migratorio

En Venezuela, se ha registrado un fuerte deterioro en el proceso de producción de la información pública, acompañado de mayores restricciones en el acceso a la misma. Esta situación es difícil de comprender a la luz de los recursos que se han asignado a las instituciones del Estado venezolano para modernizar sus plataformas tecnológicas y automatizar los procesos de generación de información, hecho que debería redundar en la producción oportuna y transparente de información pública. Igualmente, cuesta entender el celo que actualmente mantienen las instituciones oficiales sobre los procesos de producción de la estadística pública. Esta determinación ha reducido los espacios que algunos organismos ofrecían para la participación de usuarios especializados en la discusión técnica sobre aspectos teóricos-conceptuales y metodológicos para la generación de información en algunas temáticas (comités y sub-comités de estadísticas, consejos técnicos o consultivos). Y en aquellos en los que se mantienen esos espacios, ahora la convocatoria no es abierta, ya que excluyen a las organizaciones no gubernamentales e instituciones académicas que son críticas de la gestión pública.

Las deficiencias en el acceso a la información pública, que debe ser dominio de todos los venezolanos, han sido denunciadas en diferentes oportunidades con gran preocupación por distintas organizaciones de la sociedad civil. Esta situación no

sólo afecta de forma importante a la información migratoria, sino que se extiende a distintos ámbitos de la actuación pública del Estado. Como lo han expresado las organizaciones de derechos humanos: “*Las restricciones al acceso de la información pública se presentan principalmente a nivel práctico y judicial, lo que imposibilita la transparencia debida de la información manejada por los entes gubernamentales*”.¹³² De acuerdo con las denuncias realizadas sistemáticamente por las organizaciones de la sociedad civil, existen distintos tipos de deficiencias. A nivel práctico se identifican las siguientes: 1) la falta de respuestas a las peticiones de información; 2) la falta de información disponible a través de los sitios web gubernamentales y 3) las restricciones en el acceso a fuentes oficiales.¹³³

Este panorama no permite que la información pública pueda estar en manos de los ciudadanos, no solo para conocer la realidad de Venezuela sobre temas en los que la sociedad civil tiene posibilidades de realizar una importante labor de contraloría, fiscalización y participación en los asuntos públicos, sino también como una vía fundamental que permita preservar y ejercer otros derechos constitucionales como el derecho a la salud, la educación y la vivienda, entre otros.

Esta deficiencia se hace particularmente grave en el ámbito migratorio. La falta de información por parte de los órganos públicos imposibilita que se evalúe la situación de las migraciones en Venezuela con enfoque en los derechos humanos, quedando esta tarea en manos de las organizaciones no gubernamentales, las cuales, a pesar de los esfuerzos realizados, no logran recoger datos completos y detallados de la situación actual. De esta manera, el fenómeno de la inmigración en Venezuela y de la emigración de venezolanos termina siendo invisibilizado y desconocido por la población.

Las dificultades señaladas persisten a pesar de que en la *Declaración de Caracas*, emanada de la *VI Conferencia Sudamericana sobre Migraciones* (CSM), el Gobierno Nacional suscribió la *Propuesta de Programa de Consolidación y Fortalecimiento del Observatorio Sudamericano sobre Migraciones* (OSUMI), en el que se reconoce que el OSUMI es una herramienta que puede ayudar en la gobernanza de las migraciones y además acepta que es de utilidad para las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el campo migratorio (Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, 2007). En cuanto a estas últimas, se reconoce explícitamente que la disponibilidad de información adecuada y oportuna beneficia tanto a las organizaciones que trabajan

¹³² El acceso a la Información Pública en Venezuela 26 de octubre de 2011. www.provea.org.ve

¹³³ El acceso a la Información Pública en Venezuela 26 de octubre de 2011. <http://www.derechos.org.ve/2011/10/26/en-resumen-el-acceso-a-la-informacion-publica-en-venezuela/>

en la protección y defensa de los derechos de los migrantes como a las propias asociaciones de migrantes.

Como se ha documentado en capítulos precedentes, durante 2018 y 2019 se produjo un éxodo enorme de ciudadanos venezolanos cuya dimensión y caracterización se ha podido conocer, en alguna medida, gracias a las fuentes de información de los principales países receptores y de los esfuerzos de organismos internacionales. Sobre la situación migratoria actual, pero también sobre otros temas, el Estado venezolano ha decidido ignorar que el acceso a la información pública es un derecho fundamental, y ello es reportado detalladamente en el Informe de la ONG Espacio Público titulado *El Estado no informa oportuna y adecuadamente sobre la situación migratoria venezolana*, donde reúne evidencias de la falta de respuesta a comunicaciones enviadas a las instituciones del Estado con competencias en esta materia (Espacio Público, 2019).

Partiendo de esta problemática, es importante que la sociedad civil organizada considere promover las siguientes medidas:

- » el restablecimiento del diálogo con el Estado, a través de la rehabilitación de espacios que permitan una participación abierta de organizaciones con capacidades técnicas y profesionales para discutir aquellos aspectos relacionados con el mejoramiento de la producción y acceso a la información migratoria;
- » la participación en esos espacios, en forma de mesas técnicas, en las que se desarrolle una agenda de trabajo que incluya, entre otros, los siguientes temas: el inventario de las fuentes de información migratoria que existen en el país; la elaboración de un balance entre los datos que se registran, la información que se produce y la que finalmente se divulga; la identificación de las necesidades de información migratoria que no es satisfecha a partir de las fuentes existentes; el registro de las dificultades que afrontan las instituciones responsables de producir los datos migratorios; la formulación de acciones que podrían emplearse para solventar problemas que restringen la elaboración de las estadísticas migratorias;
- » la restitución del acceso público a las estadísticas migratorias, elaboradas a partir del registro del movimiento migratorio bajo la responsabilidad del SAIME, cuya divulgación quedó suspendida en el año 1995, y la reactivación del programa de encuestas de hogares del Instituto Nacional de Estadística para la investigación de la migración internacional, interrumpido en el año 2004;

- » la producción de información sobre la emigración de venezolanos, para que esta no permanezca invisibilizada en las estadísticas nacionales y, por lo tanto, fuera del espectro de las políticas públicas migratorias y de los instrumentos legales;
- » la incorporación de actividades de cooperación con instituciones gubernamentales para el fomento de las capacidades técnicas del personal responsable de la recopilación, almacenamiento, análisis y divulgación de los datos migratorios, hecho que contribuirá a optimizar los recursos humanos, técnicos y presupuestarios del Estado para atender a los desafíos que Venezuela enfrenta en relación con la migración;
- » la capacitación de los actores sociales, económicos y políticos que intervienen en la política migratoria y que permiten generar y analizar de manera profunda la información migratoria en Venezuela;
- » el desarrollo de estrategias comunicacionales que faciliten la difusión periódica y certera de estadísticas sobre migración;
- » el seguimiento al cumplimiento de los acuerdos suscritos por Venezuela en materia de generación de información migratoria dentro del seno de la Conferencia Sudamericana de Migraciones y en otros foros internacionales en este campo, incluyendo el MERCOSUR.

2. Propuestas para la participación ciudadana en una mayor sensibilización al conjunto de la sociedad sobre el impacto positivo de las migraciones y los derechos humanos de los migrantes

Durante las décadas de 1950 y 1970, en las cuales Venezuela recibió afluencia migratoria significativa, si bien la sociedad venezolana en general fue receptiva, no dejaron de registrarse episodios de rechazo por parte de quienes vincularon a ciertos sectores de inmigrantes con el gobierno dictatorial de la década de 1950 o de quienes suponían que los emigrantes eran el motivo de la falta de empleo o las deficiencias en los servicios públicos. Esa imagen negativa de los inmigrantes fue reforzada a través de los medios de comunicación social, desde donde se exageraba notablemente la dimensión de la población nacida en el exterior residente en Venezuela, por lo que quedó en el imaginario colectivo la idea de una presencia multitudinaria de extranjeros en el territorio venezolano, especialmente colombianos. Una imagen que no fue fácilmente rebatida por la vocería oficial a causa del escaso manejo de las referencias estadísticas. Posteriormente, aun disponiendo de información reveladora de la pérdida de intensidad de la afluencia migratoria, se ha continuado magnificando

su presencia, porque siguió resultando un recurso político para justificar los niveles de ineficiencia en la prestación de ciertos servicios básicos.

Según el discurso oficial, en este tiempo hay un ingreso masivo de inmigrantes internacionales, no respaldado plenamente en las estadísticas públicas disponibles. La población nacida en el exterior se incrementó en 141 mil efectivos durante la última década, de acuerdo con la información censal, la mayor parte procedió de Colombia y muchos vinieron buscando refugio. Por otro lado, ha quedado en evidencia que la inmigración colombiana promedio en este país tiene un bajo perfil sociolaboral y parece tener poca participación en asociaciones. Este hecho lleva a plantearse la necesidad de fortalecer a los migrantes o comunidades de migrantes para que, organizadamente, demanden la atención de sus necesidades.

En la sociedad venezolana, en general, la percepción negativa de los migrantes es menos usual y hay mayores acuerdos sobre las contribuciones que los inmigrantes han realizado en ciertos ámbitos económicos, así como en el enriquecimiento del acervo cultural. Uno de los pasos necesarios para generar sensibilización en la población y que se reconozca el impacto positivo de las corrientes migratorias sobre el desarrollo nacional estriba en la necesidad de promover la tolerancia y establecer el pleno respeto por las personas migrantes, acciones que deben fundamentarse en la divulgación y reconocimiento de los instrumentos jurídicos internacionales tendientes a la protección de los derechos humanos de los migrantes. El fenómeno de la migración debe enfocarse desde una perspectiva integral y debe abarcar, por ejemplo, la situación de las mujeres migrantes en sus lugares de origen, tránsito y destino, así como el impacto de la migración en las mujeres y las familias, o también entender los problemas en materia de derechos económicos, sociales y culturales que padecen los migrantes, los cuales deben abordarse desde un enfoque de derechos humanos.

En Venezuela, se cuenta con una legislación migratoria más cónsona que la que se tenía al iniciar la década de 2000, aunque transcurrido más de un decenio algunos de los instrumentos normativos ameritan de cierta actualización y la implementación de la Ley de Migración y Extranjería debe profundizarse con la aprobación de su reglamento respectivo y de la constitución de la Comisión Nacional de Migración como instancia de coordinación inter-institucional. También se dispone de servicios modernos para la expedición de documentos de identidad y desde 2012 se está intentando implantar un registro de población de otras nacionalidades, sin embargo, no hay información transparente sobre cuántos extranjeros se han inscrito y, de ellos, cuántos estarían en situación irregular y cuántos no tendrían derecho a renovar su permanencia legal en Venezuela.

La información y la divulgación de los derechos humanos de las personas migrantes y sus familias es uno de los lineamientos estratégicos del *Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones* (PSDHM), por cuanto se entiende que toda propuesta de política migratoria debe centrarse en el ser humano migrante y sus derechos. Por tal motivo, la divulgación debe efectuarse a través de todos los medios y espacios posibles. Además, deben hacerse esfuerzos de capacitación de los diferentes actores sociales, vinculados con la gestión migratoria, para que manejen adecuadamente el marco normativo en esta materia y así evitar que se incurra en acciones que vulneren derechos fundamentales de los migrantes. En esta tarea, las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el campo de derechos humanos podrían brindar una amplia cooperación.

El empoderamiento de los migrantes de sus derechos humanos, desde una perspectiva integral y transversal, no solo desde el punto de vista laboral que es lo que los Estados hacen normalmente, es fundamental para que estos ciudadanos también se beneficien de las formas de organización del Poder Popular que el Modelo Socialista ha propuesto en el caso venezolano.

Más allá de ello, es necesario proponer la creación, desarrollo e implementación de un programa nacional de derechos humanos que ponga en agenda y visibilice la realidad de la población migrante en Venezuela y que busque dar atención especial a los temas de salud, educación, vivienda y empleo para los migrantes.

En lo que concierne a la emigración de venezolanos, la situación actual impone que se hagan esfuerzos por moderar el discurso y los calificativos negativos sobre este fenómeno y sus actores. El Gobierno Nacional tiene la obligación de utilizar los mecanismos idóneos para conocer cuánta población se ha establecido fuera de Venezuela y en qué circunstancias se encuentra; vincularse con esas comunidades de venezolanos en el exterior y promover actividades que contribuyan a la preservación de sus nexos con el país; y diseñar estrategias para propiciar intercambios profesionales, participación en proyectos de investigación de interés nacional, entre otras medidas que beneficien al país por los aportes de sus emigrantes.

Estas recomendaciones coinciden con las buenas prácticas que han mostrado algunos países latinoamericanos, que han registrado la emigración de sus nacionales y están en sintonía con los planteamientos de organismos internacionales.

3. Propuestas de espacios de participación ciudadana en el diseño, definición, implementación y monitoreo de las políticas públicas sobre migraciones, incluyendo inmigración, refugio y emigración

Si bien es cierto que Venezuela cuenta con una legislación migratoria especializada y que recientemente también ha firmado compromisos internacionales en materia de derechos humanos, como la *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares*,¹³⁴ dentro de las primeras propuestas que deben incorporarse a la agenda de la sociedad civil y de su diálogo con los organismos del Estado están la revisión de la legislación vigente y la formulación de propuestas de reformas necesarias para lograr una mejor atención y el tratamiento integral del fenómeno migratorio, así como el desarrollo de los reglamentos que tienen como finalidad instrumentar la legislación existente en la actualidad y que en muchos de los casos no se ponen en práctica por carecer de estos cuerpos normativos. Hay una demora legislativa de más de una década con relación a la aprobación de dichos reglamentos. En cuanto a la propuesta de reforma de la *Ley de Migración y Extranjería* de 2004, por ejemplo, habría que incorporar a la emigración de venezolanos como elemento inherente a las políticas migratorias del país.

Un mecanismo de gran importancia, que también puede coadyuvar al logro de mayor impacto en la incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas migratorias, es la congregación de asociaciones y organizaciones alrededor de figuras como las Federaciones, con el propósito de sumar esfuerzos, intercambiar opiniones y propuestas, que puedan lograr un mayor impacto frente a los organismos del Estado.

Otro de los espacios de trabajo de las organizaciones de la sociedad civil, que dependen de un clima abierto y cordial de diálogo e interacción con el Estado, es la capacidad de monitorear, controlar y observar el funcionamiento de las instancias públicas y consulados. Este es un trabajo muy importante, en el cual tanto las organizaciones de base, como de intermediación, pueden tener un rol preponderante y en el que todavía hay muchas acciones por desarrollar.

Finalmente, cualquier mejora por parte de las asociaciones de migrantes pasa por el mejoramiento de su capacidad y organización, así como, el poder generar recursos que les permitan contar con mayor capital humano para tener un rol más destacado en la incidencia en la toma de decisiones de política pública.

¹³⁴ Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de Sus Familiares, adoptada por la Asamblea General en su resolución 45/158, del 18 de diciembre de 1990.

4. Propuestas de fortalecimiento inter-institucional entre las organizaciones de la sociedad civil, organismos de gobierno y organismos internacionales

Como es sabido, las decisiones que tome el gobierno tanto en materia poblacional, como en el campo específico de la migración, parten del desarrollo de políticas públicas bien definidas, como pautas generales de acción que puedan dar respuesta a los actuales o potenciales problemas en la materia. Consecuentemente, para que el Gobierno pueda cumplir con sus funciones de forma eficiente, es vital que en los procesos de formulación de políticas migratorias se cuente con capacidad de articularse con organizaciones de la sociedad civil, órganos de Gobierno y organismos internacionales.

Existen distintos modelos de las instancias de coordinación interinstitucional en la elaboración, definición e implementación de políticas migratorias, que deben contar con la capacidad de prever, identificar y definir problemas de las poblaciones migrantes para poder gestar e implementar políticas eficaces y exitosas. Es por ello que una de las propuestas necesarias y actualmente inexploradas en Venezuela es la de crear alianzas entre sociedad civil y gobiernos locales para incidir desde el espacio municipal en la política migratoria, generando respuestas directas y cercanas a la población migrante, que atienda sus necesidades más sentidas.

Igualmente, esta articulación en la creación y gestión de las políticas públicas migratorias implica la posibilidad de consolidar alianzas estratégicas transnacionales, así como, una mayor integración entre los actores partícipes, tanto a nivel regional como a nivel internacional, sobre el tema migratorio a partir de objetivos concretos basados en las realidades más sensibles de esta población.

En todo caso, esta articulación que debe producirse en las diferentes instancias mencionadas debe entender y superar, en el caso venezolano, el reto de la polarización política y procurar establecer relaciones de sinergia y complementariedad entre ellos, siendo esta la única vía para incrementar el impacto del trabajo por y hacia la población migrante y el abordaje integral del fenómeno migratorio.

Tanto en el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo, como en la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, se ha entendido la necesidad de convocar a la sociedad civil para que se incorpore al debate y a la formulación de propuestas de acción para atender las problemáticas de los migrantes. En este sentido, las organizaciones de la sociedad civil de Venezuela deben valorar la apertura de estos y otros espacios similares con el fin de disponer de canales de diálogo con las instancias de gobierno, y deben monitorear los acuerdos que se suscriban en tales foros. Al

respecto, el gobierno venezolano está en mora respecto de la implementación del *Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones* (PSDHM), suscrito por el gobierno en el seno de la X CSM realizada en Bolivia en el año 2010, el cual incluyó un *Programa de Participación de la Sociedad Civil y otros Actores Sociales* con el objetivo de:

“establecer un modelo de relación permanente con la Sociedad Civil, movimientos y otros actores sociales, a través del cual se puedan desarrollar acciones conjuntas y consensuar posiciones en relación a los principios y lineamientos estratégicos del PSDHM, con el objeto de reforzar el establecimiento de los canales de participación para que los movimientos sociales formen parte en el proceso de formulación y desarrollo de las políticas migratorias” (Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, 2010).¹³⁵

Para la consecución de este objetivo, el PSDHM sugirió a los gobiernos la elaboración de una agenda de trabajo sobre políticas y gobernanza migratoria con las organizaciones de la sociedad civil, que sirva de base para la definición de proyectos e identificación de acciones, especialmente aquellas dirigidas a la divulgación y sensibilización en materia de derechos humanos de los migrantes y sus familias. No obstante que en el PSDHM se establecieron plazos para que los gobiernos de los países de la región ejecutaran esas acciones con la sociedad civil, en el caso venezolano han transcurrido 4 años desde que se suscribió dicho plan sin adelantar esa convocatoria para construir conjuntamente una agenda de trabajo.

En el seno de la CSM también se hizo explícita la importancia de promover la participación de representantes de la sociedad civil y movimientos sociales, particularmente de las asociaciones de migrantes, en el proceso de la Conferencia y, al respecto, se ha acordado que en las reuniones inter-sesionales se reciba a representantes de estas organizaciones para que formulen sus propuestas y sean consideradas en agendas (Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, 2010). La apertura de este espacio ha sido aprovechada por organizaciones de la sociedad civil de diferentes países que trabajan temáticas migratorias, como bien se refleja en la *Declaración de Lima* ante la XIV edición de la CSM (2014), donde se hicieron claros planteamientos sobre las deficiencias que existen en países de la región para la formulación y ejecución de las políticas migratorias que se requieren en la actualidad y se expusieron formas

¹³⁵ El texto completo de la *Declaración de Organizaciones de la Sociedad Civil de Bolivia ante la XI Conferencia Sudamericana de Migraciones* se encuentra disponible en:
<http://csm-osumi.org/Archivos/ConfCSM/Declaraci%C3%B3n%20de%20Organizaciones%20de%20Sociedad%20Civil.pdf>

de colaboración entre las organizaciones de la sociedad civil y los organismos gubernamentales de la región. Entre otras propuestas, se planteó la necesidad de un esfuerzo coordinado entre los países de la región para la inclusión de la migración en la Agenda de Desarrollo post-2015 promovida por las Naciones Unidas.¹³⁶

Al momento de suscribir la *Declaración de Lima*, lejos estaban los países de imaginar que en poco tiempo más la región latinoamericana sería sacudida por una crisis migratoria sin precedentes, generada por la migración forzada de personas que han huido de Venezuela en búsqueda de oportunidades para garantizar su sobrevivencia. Si bien desde algunos países se han dado claras muestras de solidaridad hacia los migrantes venezolanos, en muchas de las respuestas institucionales ha prevalecido el carácter temporal, subestimándose la dimensión del flujo de venezolanos sería recibido y la extensión de la crisis venezolana. El posicionamiento de un grupo de ONG's en ese sentido, fue expresado en una Declaración Conjunta efectuada el 24 de octubre 2019,¹³⁷ donde se apunta a la necesidad de solicitar medidas para aumentar la asistencia, la protección y las soluciones duraderas. Asimismo, se insta a los países a evitar respuestas unilaterales y por el contrario a trabajar en respuestas coordinadas.

Son enormes los retos de los países de la región que han acogido a fuertes contingentes de ciudadanos venezolanos para gobernar adecuadamente este proceso migratorio, dar respuestas que garanticen el ejercicio de derechos humanos fundamentales de las personas migrantes y trabajar en la formulación de programas que permitan transformar esta crisis migratoria en oportunidades para fortalecer el proceso desarrollo de Venezuela.

¹³⁶ El texto completo de la *Declaración de Organizaciones de la Sociedad Civil ante la XIV Conferencia Sudamericana de Migraciones* está disponible en: <http://csm-osumi.org/Archivos/ConfCSM/Declaracion-OSC-XIV-CSM-Lima-2014-Version-Final.pdf>

¹³⁷ El texto completo de la *Declaración Conjunta de Organizaciones No Gubernamentales* del 24 de octubre de 2019 está disponible en: <https://www.icvanetwork.org/resources/ensuring-solidarity-displaced-venezuelans-ngo-statement-and-list-ngos-endorsements> (consultado el 20-12-2019).

Bibliografía

- Abreu, Y. y Jiménez, O. (2009). “La protección del trabajador inmigrante en situación irregular dentro del ordenamiento jurídico venezolano”. *Gaceta Laboral*, 15(3), 93–111.
- ACNUR/UNHCR, (2019). *Tendencias Globales Desplazamiento forzado en 2018*. Disponible en: https://acnur.org/5d09c37c4#_ga=2.127789133.1364646806.1577551478-1248249642.1577551478 (consultado el 12-12-2019).
- ACNUR/UNHCR, (2018). *Tendencias Globales Desplazamiento forzado en 2017*. Disponible en: www.acnur.org/5b2956a04.pdf (consultado el 1-04-2018).
- ACNUR/UNHCR, (2015). *Mundo en Guerra Tendencias Globales Desplazamiento forzado en 2014. Refugiados, solicitantes de asilo, retornados, desplazados internos y personas apátridas*. Disponible en: <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ACNUR%20Tendencias%20Globales.pdf> (consultado el 14-06-2015).
- ACNUR/UNHCR, (2010). *Tendencias Globales 2009. Refugiados, solicitantes de asilo, retornados, desplazados internos y personas apátridas*. Disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7391.pdf> (consultado el 04-03-2011).
- ACNUR (2009). *Global Trends annex_v3 external* <http://www.acnur.org/t3/recursos/estadisticas/>
- ACNUR (2008). *El perfil de la población colombiana con necesidad de protección internacional. El caso de Venezuela*. <http://www.acnur.org.ar/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/6953> (consultado el 11-3-2011).
- Alvarado, N. (2004). “Gestión social, pobreza y exclusión en Venezuela a la luz de las misiones sociales. Balance y perspectivas (2003-2004).” *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, Vol. X, N° 2: 25-56.
- Álvarez, R. (2009). “Refugiados entre fronteras: La nueva realidad migratoria colombo-venezolana”. *Observatorio Laboral Revista Venezolana*, vol. 2, n.4, pp.40-65.
- Álvarez, R. (2004). “Dinámica migratoria Colombo-Venezolana: Evolución y perspectiva actual”. *Geoenseñanza*, 9 (2):191-202.
- Balza, R. (2010a). “La Revolución Bolivariana, la economía y la mayoría”. *Estudios*

Empresariales 63, Nº 133/2.

- Balza, R. (2009). “Del golpe de estado al Socialismo Bolivariano: primer período de transición del comunismo o de la construcción del socialismo.” Ponencia presentada en el Seminario Conflictos de Significados y Valoración de la Democracia en Venezuela, organizado por el Centro Gumilla y el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS).
- Berglund, S. (2004). “La población extranjera en Venezuela de Castro a Chávez”, en Fundación Francisco Herrera Luque-Fundación Mercantil (editores). *Las inmigraciones a Venezuela en el siglo XX. Aportes para su estudio*. Caracas, pp. 35-50.
- Berglund, S. y Hernández, H. (1985). *Los de Afuera. Un estudio analítico del proceso migratorio en Venezuela 1936-1985*, Caracas, Ediciones CEPAM.
- Bermúdez, Y., Mazuera, R., Albornoz, N. y Morffe, M. (2018). *Informe sobre la movilidad humana venezolana. Realidades y perspectivas de quienes emigran*. Servicio Jesuita a Refugiados-Venezuela/Universidad Católica del Táchira-Venezuela/Universidad Simón Bolívar-Colombia/Fundación Entreculturas. 9
- Bidegain, G. (1984). “Los migrantes del cono sur en Venezuela”, *Documento de trabajo Nº8*, Caracas, IIES-UCAB (mimeo).
- Bidegain, G. y Freitez, A. (1989). *Los colombianos en Venezuela: Mito y realidad*, Caracas, Ediciones CEPAM.
- Cáritas de Venezuela (2019). “Monitoreo del Estado Nutricional y la Seguridad Alimentaria Familiar Niños Menores de 5 años”. *X Boletín*, Enero – Marzo 2019. Disponible en: <http://caritasvenezuela.org/wp-content/uploads/2019/06/X-Bolet%C3%ADn-Enero-Marzo-2019-V2.pdf> (consultado el 20-12-2019).
- Cárdenas, M. y Mejía, C. (2006). “Migraciones internacionales en Colombia: ¿qué sabemos?”. *Serie Documento de Trabajo*, Nº30.
- Castillo, T. y Reguant, M. (2017). “Percepciones sobre la migración venezolana: causas, España como destino, expectativas de retorno”. *Migraciones* 41, pp. 133-163.
- Castles, S. (2003). “La política internacional de la migración forzada”. *Migración y Desarrollo*. Número 1. 28 p. www.migracionydesarrollo.org
- CELADE/División de Población CEPAL (2006). *Migración internacional de*

latinoamericanos y caribeños en Iberoamérica: características, retos y oportunidades. Documento preparado con ocasión del Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo, organizado por la Secretaría General Iberoamericana, Madrid, julio de 2006.

CELAM (2012). *Información sobre la pastoral de la movilidad humana en América Latina y el Caribe. 2011-2012.* Informe Instrumento N°1 de las Conferencias Episcopales. Disponible en http://www.celam.org/Images/img_noticias/doc14fbcef8744d81_23052012_909am.pdf

CEPAL (2014). *Panorama Social de América Latina 2014.* Santiago de Chile, CEPAL.

CEPAL (2006a). *Migración internacional, derechos humanos y desarrollo.* Documento preparado por el CELADE para la reunión del Comité Especial sobre Población y Desarrollo del XXXI período de sesiones de la CEPAL.

CEPAL (2006b). *Cuatro temas centrales en torno a la migración internacional, derechos humanos y desarrollo,* XXXI Período de Sesiones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

CEPAL (2006b). *América Latina y el Caribe. Observatorio Demográfico. Migración internacional,* Santiago de Chile, CEPAL, Año 1, N°1.

Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (2010). *Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones.* Disponible en: <http://csm-osumi.org/Archivos/DocCSM/Plan%20Sudamericano%20de%20Desarrollo%20Humano%20para%20las%20Migraciones%20PSDHM.pdf>

Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (2007). *Declaración de Caracas. VI Conferencia Sudamericana sobre Migraciones.* República Bolivariana de Venezuela, 1-3 de julio 2009. Disponible en: <http://csm-osumi.org/Archivos/ConfCSM/CCS%20-%20VII%20CSM%20-%20Declaraci%C3%B3n%20final.pdf>

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.453 de la República Bolivariana de Venezuela el 24 de marzo de 2000.

Correa, G. (2018). “Mortalidad general y esperanza de vida en el contexto de la crisis humanitaria de Venezuela” en A. Freitez (coord.) *Espejo de la crisis humanitaria venezolana. Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2017,* UCAB-Fundación Konrad Adenauer, Caracas, Abediciones, pp. 205-217.

- Correa, G. (2017). “Mortalidad infantil en el contexto de la crisis venezolana actual”, en A. Freitez (coord.) *Venezuela: La caída sin fin ¿hasta cuándo?* UCAB-Fundación Konrad Adenauer, Caracas, Abediciones, pp. 151-169.
- D’Elia, Y. y Quiroz, C. (2010). *Las Misiones Sociales: ¿Una Alternativa para Superar la Pobreza?*, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS). Disponible en: <http://www.ildis.org.ve/website/administrador/uploads/DocumentoYolandaMisionesPolSocial.pdf>
- De la Vega, I. (2003). “Emigración intelectual en Venezuela: El caso de la ciencia y la tecnología,” *Interciencia*, Vol.28, Nº5, pp. 259-267.
- Docquier, F. y Marfouk, A., (2006). “International migration by education attainment, 1990–2000”, en Özden, Ç. y Schiff, M. (Editores), *International migration, remittances and the brain drain*. Co-publicación the World Bank-Palgrave Macmillan.
- Domingo, A. (2004). “Tras la retórica de la hispanidad: La migración latinoamericana en España entre la complementariedad y la exclusión”. Trabajo presentado en el *I Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población* (ALAP), Caxambú-Brasil, 18-20 de septiembre 2004.
- Dumont, J. C. y Zurn P. (2007). “Immigrant Health Workers in OECD Countries in the Broader Context of Highly Skilled Migration”, in *International Migration Outlook*, SOPEMI, Paris.
- Espacio Público (2019). “Informe: El Estado no informa oportuna y adecuadamente sobre la situación migratoria venezolana”. Disponible en: <http://www.espaciopublico.org/> (consultado el 20-12-2019).
- España, L. (2017). “Recesión prolongada y pobreza: camino a un lustro de crisis social”, en A. Freitez (coord.) *Venezuela: La caída sin fin ¿hasta cuándo?* UCAB-Fundación Konrad Adenauer, Caracas, Abediciones, pp. 17-29.
- Ferrer, L. (2009). “La doble nacionalidad en el ordenamiento constitucional venezolano”. *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas* Nº 5, pp. 197-213.
- Freitez, A. (2019a). “Crisis humanitaria y migración forzada desde Venezuela”, en L. Gandini, F. Lozano y V. Prieto (coordinadores) *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica*, México, UNAM, pp. 33-58.

- Freitez, A. (2019b). "Indicadores de la situación social actual en Venezuela", en M. Barrios y M. Bisbal (editores) *Búsqueda de alternativas políticas a la crisis de Venezuela, Seminario Internacional*, Caracas, pp. 23-34.
- Freitez, A. (2017a). "Garantizar el derecho a la educación. Retos para las políticas sociales y educativas", en Anitza Freitez (coord.) *Venezuela: La caída sin fin ¿hasta cuándo?* UCAB-Fundación Konrad Adenauer, Caracas, Abediciones, pp. 77-97.
- Freitez, A. (2017b). "Venezuela: movilidad y migración internacional en tiempos de crisis". *Revista SIC Edición Aniversaria*. Año LXXIX, No.800, pp. 487-490.
- Freitez, A. (2016). "La violencia y la emigración de venezolanos: ¿un tipo de migración forzada?". *XI Lecturas Sociológicas de la Venezuela Actual Violencia y Migración en Venezuela*. Escuela de Ciencias Sociales-Universidad Católica Andrés Bello.
- Freitez, A. (2011). "La emigración desde Venezuela durante la última década", en *Temas de Coyuntura* 63, Caracas, IIES-UCAB, pp. 11-38.
- Freitez, A. (2010). *El reto demográfico en Venezuela, Riesgos y oportunidades para alcanzar el desarrollo y superar la pobreza*, UCAB-ACPES.
- Freitez, A. (2009). "Tras una política de población en Venezuela: de la IV República al gobierno bolivariano", ponencia presentada en el *Seminario Internacional Salud Sexual y Reproductiva en América Latina. Avance e insuficiencias a la luz de El Cairo +15 y los Objetivos de Desarrollo del Milenio*", Lima/Perú, 13-14 de Octubre, ALAP-APDP-UNFPA.
- Freitez, A. (2003). "La situación demográfica de Venezuela a inicios del tercer milenio", en *Temas de Coyuntura* 47, Caracas, IIES-UCAB, pp. 45-92.
- Freitez, Anitza (1993). "Tras una política de población en Venezuela", en *Temas de Coyuntura* 28, Caracas, IIES-UCAB, pp. 81-94.
- Freitez, Anitza (1988). *La migración interna en Venezuela (1920-1981): tres períodos para su análisis*. Trabajo de ascenso presentado como requisito para optar a la categoría de Profesor Asistente de la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB).
- Freitez, A. y Osorio, E. (2009). "Venezuela. Cambios en la migración internacional", en Fundación Konrad Adenauer, *Migración y Políticas Sociales en América*

- Latina.* Proyecto SOPLA, Río de Janeiro-Brasil, pp. 303-328.
- Freitez, A., Romero, D. y Di Brienza, M. (2013). *La mortalidad juvenil por causas violentas en Brasil y Venezuela 1997-2007.* A. Freitez (editora) *Después de 200 años. Presente y futuro de la población venezolana.* Asociación Venezolana de Estudios de la Población (AVEPO), Caracas, Editorial Seramen, pp.227-255.
- Freitez, A., Ponce, M.G. y Fernández, E. (1992). *La inmigración española en Venezuela Siglos XIX y XX.* Informe final del Proyecto España en América a través de sus emigrantes: Venezuela, UCAB-CEDEAL (mimeografía).
- García, T. (2011). “Las migraciones internas en Venezuela. Especificidades territoriales de los movimientos migratorios del período reciente”, en A. Freitez y M. Di Brienza (compiladoras) Cambio demográfico en las ciudades y regiones de Venezuela: Implicaciones para el desarrollo, Asociación Venezolana de Estudios de la Población (AVEPO), Caracas, pp.17-42.
- González, M. y Rincón, E. (2017). “Las condiciones de salud de los venezolanos: aportes de ENCOVI 2016”, en A. Freitez (coord.) *Venezuela: La caída sin fin ¿hasta cuándo?* UCAB-Fundación Konrad Adenauer, Caracas, Abediciones, pp. 129-149.
- GIFMM (Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos) - R4V (Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela) (2019). *Colombia – Reporte Situacional,* octubre 2019. Disponible en: <https://r4v.info/es/documents/download/72895> (consultado el 18-12-2019).
- Grupo de Movilidad Humana Venezolana (2018). *Declaración y Plan de Acción de Sociedad Civil sobre Personas Provenientes de Venezuela que requieren Protección Nacional e Internacional.* Disponible en: <http://www.movhuve.org/wp-content/uploads/2019/05/FINAL-ESPAÑOL-VERSI%C3%93N-WEB.pdf> (consultado el 25-12-2019).
- Guardia, I. (2007). “Fuga de venezolanos durante la revolución bolivariana”. *Investigaciones Geográficas* (Esp), N° 44, pp. 187-198.
- Guataquí, J., García-Suaza, A., Ospina, C., Londoño, D., Rodríguez, P. y Baquero, J. (2017). *Informe 3: Características de los migrantes de Venezuela a Colombia.* Observatorio Laboral de la Universidad del Rosario. 9 p.
- Guerra, J. (2017). “Prólogo Ante el fin del socialismo rentista, una propuesta de reforma económica”, en F. Spiritto (coord.) *La nueva economía venezolana.*

Propuestas ante el colapso del socialismo rentista. Editorial ALFA/Economía, Caracas, pp.13-30.

Lacruz, T. (2006). “Balance sociopolítico: Una ciudadanía social inacabada”, en T. Maingón (coordinadora) *Balance y perspectivas de la política social en Venezuela*. Ediciones ILDIS-CENDES-UNFPA, pp. 111-184.

Landaeta, M., Herrera, M., Vásquez, M. y Ramírez, G. (2017). “La alimentación de los venezolanos”, en A. Freitez (coord.) *Venezuela: La caída sin fin ¿hasta cuándo?* UCAB-Fundación Konrad Adenauer, Caracas, Abediciones, pp. 51-75.

Henao, S. (2013). *Incidencia de la política de seguridad democrática en la inversión y migración venezolana en el sector de hidrocarburos en Colombia Periodo 2002-2010*. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Tesina para optar al título de Internacionalista. Bogotá, 48 p.

Magliano, M. (2011). “La sociedad civil y la gobernabilidad de las migraciones en la agenda política sudamericana: el refugio y los derechos humanos”, en *Espacio Abierto Cuaderno Venezolano de Sociología*, Vol. 20 Nº1, pp: 5-23.

Malavé, J. (1991). “La fuga de talento en Venezuela: Tendencias y perspectivas para su estudio”, en E. Garbi (ed.) *La fuga de talento en Venezuela*, Caracas, Ediciones IESA, pp. 27-71.

Mármora, Lelio (2004). *Las políticas de migraciones internacionales*. Buenos Aires, Paidós.

Martínez, D. (2015). *El proceso migratorio entre Colombia y Venezuela (1989-2014): Principales causas y efectos políticos para la integración entre ambos países*. Tesina de Maestría en Ciencia Política Enfasis en Paz e Integración. Universidad Católica de Colombia-Università Degli Studi Di Salerno (Italia).

Martínez, J. (2011). *Migración internacional en América Latina y el Caribe. Nuevas tendencias, nuevos enfoques* (editor). CEPAL Santiago de Chile.

Martínez, J. (2005). “Globalizados pero restringidos. Una visión latinoamericana del mercado global de recursos humanos calificados”, *Serie Población y Desarrollo*, Nº 56, Santiago de Chile, CEPAL.

Martínez, R. (2003). “La reciente inmigración latinoamericana a España”, *Serie Población y Desarrollo*, Nº 40, Santiago de Chile, CEPAL.

- Mateo, C. y Ledezma, T. (2006). "Los venezolanos como emigrantes: Estudio exploratorio en España", en *Análisis de Coyuntura*, Caracas, IIES-UCAB, vol.12, N°2, pp.245-267.
- Medina, C. y Posso, Ch. (2009). "Colombian and South American Immigrants in the United States of America: Education Levels, Job Qualifications and the Decision to Go Back Home". *Borradores de Economía*, N°572.
- Migración Colombia-Ministerio de Relaciones Exteriores (2019). *Radiografía de venezolanos en Colombia*. www.migracioncolombia.gov.co/infografias/231-infografias-2019/total-de-venezolanos-en-colombia-corte-a-31-de-marzo-de-2019 (consultado el 12-12-2019).
- Migración Colombia-Ministerio de Relaciones Exteriores (2018). *Radiografía de venezolanos en Colombia*. www.migracioncolombia.gov.co (consultado el 12-12-2019).
- Migración Colombia-Ministerio de Relaciones Exteriores (2017). *Radiografía migratoria Colombia-Venezuela*. www.migracioncolombia.gov.co (consultado el 12-12-2019).
- Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores (2019). Plan Vuelta a la Patria. Cifras actualizadas al 02/10/2019. Disponible en: http://mppre.gob.ve/wp-content/uploads/2019/10/2019-10-10_Bullet%C3%ADn_Vuelta_a_la_Patria.pdf)consultado el 20-12-2019).
- Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información - Agencia Bolivariana de Noticias (2008). *Fundayacucho se reunió con becarios venezolanos en Alemania. Cooperación Vuelta a la Patria*. Disponible en: http://www.minci.gob.ve/noticias/1/174914/fundayacucho_se_reunicon.html
- Moré, I. y colaboradores (2009). "Inmigración y remesas informales en España". *Documentos del Observatorio Permanente de la Inmigración*, N° 22.
- Moreno, H. (2008). *Becarios en Chile reafirman compromiso educativo con Venezuela como principio liberador*. Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior-Fundación Gran Mariscal de Ayacucho, Prensa Fundayacucho. Disponible en: http://www.fgma.gov.ve/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=254:becarios-en-chile-reafirman-compromiso-educativo-con-venezuela-como-principio-liberador&catid=17&Itemid=40
- Munzele, S. y Ratha, D. (editores) (2005). *Las Remesas. Su impacto en el desarrollo*

y perspectivas futuras. Publicado originalmente en inglés como: Remittances. Development Impact and Future Prospects, por el Banco Mundial, traducido por Ediciones Mayl.

Muñoz, T. (2016). “Políticas migratorias en México y Venezuela: análisis de respuestas gubernamentales disímiles ante procesos de inmigración y emigración internacionales”. *Desafíos* 28(2), pp. 333-366. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.12804/desafios28.2.2016.09>

Nava, B. (2008). *Derechos humanos de los refugiados. Situación actual en Venezuela.* Servicio Jesuita a Refugiados. Venezuela. Disponible en: http://w2.ucab.edu.ve/tl_files/CDH/recursos/ponencia.pdf

Nava, B. (2003). “La situación del refugio en Venezuela derechos humanos, estado y condiciones de vida”. *Globalización, migración y derechos humanos*, Universidad Andina Simón Bolívar. Disponible en: http://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/13922.nava_2003_aportes_andinos_7.pdf

OEA (Organización de Estados Americanos) (2017). *Migración internacional en las Américas: Cuarto informe del Sistema Continuo de Reportes de Migración Internacional en las Américas.* Washington, SICREMI.

OEA (Organización de Estados Americanos) (2015). *Migración internacional en las Américas: Tercer informe del Sistema Continuo de Reportes de Migración Internacional en las Américas.* Washington, SICREMI.

OEA (Organización de Estados Americanos) (2012). *Migración internacional en las Américas: Segundo informe del Sistema Continuo de Reportes de Migración Internacional en las Américas.* Washington, SICREMI.

OIM (Organismo de las Naciones Unidas para las Migraciones) (2019b). *Tendencias migratorias en las Américas. República Bolivariana de Venezuela.* Octubre 2019, www.robuenosaires.iom.int (consultado el 12-12-2019).

OIM (Organismo de las Naciones Unidas para las Migraciones) (2019a). *Tendencias migratorias en las Américas. República Bolivariana de Venezuela.* Julio 2019, www.robuenosaires.iom.int (consultado el 12-12-2019).

OIM (Organismo de las Naciones Unidas para las Migraciones) (2018b). *Flujo de Población Venezolana. Encuesta de Monitoreo de Flujo: Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Perú y Uruguay Necesidades y asistencia.* Segundo semestre Disponible en: <https://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/Informes/DTM/>

- Necesidades_y_asistencia.pdf (consultado el 13-12-2019).
- OIM (Organismo de las Naciones Unidas para las Migraciones) (2018a). *Tendencias migratorias nacionales en América del Sur. República Bolivariana de Venezuela.* www.robuenosaires.iom.int
- Oliveros, A. (2019). “Del exceso de Hugo Chávez a la Venezuela Postpetrolera de Nicolás Maduro”, en M. Barrios y M. Bisbal (editores) *Búsqueda de alternativas políticas a la crisis de Venezuela, Seminario Internacional*, Caracas, pp. 13-22.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2013). *Migración calificada en salud, impacto financiero, reconocimiento de títulos. Retos y perspectivas en los países de la Región Andina*. Lima. Disponible en: http://www.observatoriorth.org/sites/default/files/webfiles/fulltext/2013/migracali_subreg_andina_2013.pdf (consultado el 15-08-2014).
- Orozco, M. (2005). “Transnacionalismo y desarrollo: Tendencias y oportunidades en América Latina”, en Munzele, S. y Ratha, D. (editores), 2005. *Las Remesas. Su impacto en el desarrollo y perspectivas futuras*, pp. 287-310.
- Ortiz-Ortiz, R. (2002). *Consideraciones jurídicas y políticas sobre el derecho de asilo en Venezuela. Facultad de Derecho de la Universidad de Carabobo*. Disponible en: <http://servicio.bc.uc.edu.ve/derecho/revista/idc25/25-4.pdf>
- Panadés, E. (2011). “La emigración venezolana rumbo a España. Características socio-demográficas e inserción laboral de una migración latinoamericana en tiempos de crisis”, *Temas de Coyuntura* 63, Caracas, IIES-UCAB, pp. 39-68.
- Pellegrino, A. (2011). “Inmigración y modernización (1811-1981)”, en A. Freitez (editora) *La población venezolana 200 años después*, coedición UCAB-AVEPO, Caracas, pp. 117-146.
- Pellegrino, A. (1989a). *Historia de la inmigración en Venezuela. Siglos XIX y XX*. Caracas, Ediciones Academia de Ciencias Económicas y Sociales.
- Pellegrino, A. (1989b). *Migración Internacional de Latinoamericanos en las Américas*, Caracas, UCAB-CELADE.
- Pellegrino, A. (1987). “La inmigración latinoamericana en Venezuela. Algunas consideraciones generales”, en G. Bidegain (compilador) *Estado actual de los estudios de la población en Venezuela*, Caracas, Ediciones ILDIS-UCAB, pp. 84-97.

Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela (2019). *Plan Regional de Respuesta para Refugiados y Migrantes de Venezuela*. Enero-Diciembre 2019, 107 p.

PROVEA (2010), *Informe Anual 2010. Situación de los Derechos Humanos en Venezuela*. Disponible en: <http://www.derechos.org.ve/proveaweb/wp-content/uploads/2010Asilo-y-Refugio.pdf>

Quintero, J. (2013). “Migraciones internas, participación económica y empleo en Venezuela”, en Freitez, A (editora) *Después de 200 años. Presente y futuro de la población venezolana*. Asociación Venezolana de Estudios de la Población (AVEPO), Caracas, Editorial Seramen, pp.281-311.

Quintero, J. y Ramos, O. (2011). “Las migraciones internas en Venezuela en el curso del siglo XX”, en Freitez, A. (editora) *La población venezolana 200 años después*, coedición UCAB-AVEPO, Caracas, pp. 181-224.

Ratha, D. y Shaw, W. (2007). “South-south migration and remittances.” The World Bank. *Working paper N° 102*. <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPECTS/0,,contentMDK:21154867~pagePK:64165401~piPK:64165026~theSitePK:476883~isCURL:Y,00.html>

Rengifo, F. (2004). “Nuestros vecinos andinos: Expresiones migratorias en el siglo XX”, en Fundación Francisco Herrera Luque-Fundación Mercantil (editores) *Las inmigraciones a Venezuela en el siglo XX. Aportes para su estudio*, Caracas, pp. 109-116.

República Bolivariana de Venezuela (2017). *Informe Nacional sobre el Avance en la Implementación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo*. Caracas. Disponible en: https://crpd.cepal.org/1e/sites/crpde1e/files/informe_venezuela.pdf (consultado el 11-04-2018).

Rey, J. (2011). *Huellas de la inmigración en Venezuela. Entre la historia general y las historias particulares*, Caracas, Fundación Empresas Polar.

Rincón, L. (2005) “La Ley Orgánica Sobre Refugiados: su aplicación en la frontera colombo-venezolana”. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol.11, N°2, pp. 101-124. Disponible en: http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-64112005000200005&lng=es&nrm=iso

Sassen-Koob, S. (1979). “Economic growth and immigration in Venezuela”, *International Migration Review*, XIII (3), New York Center for Migration

Studies, pp.455-474.

Santo Tomas, P., Summers, L. y Clemens, M. (2009). *Los migrantes cuentan. Cinco pasos para la obtención de mejores datos migratorios*. Informe Final de la Comisión sobre datos migratorios internacionales para políticas e investigación sobre desarrollo (Commission on International Migration Data for Development Research and Policy). <http://www.migrationdata.org>

SELA (Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe) (2009). “La emigración de recursos humanos calificados desde países de América Latina y el Caribe. Tendencias contemporáneas y perspectivas”. Documento presentado en la Reunión Regional *La Emigración de Recursos Humanos Calificados desde Países de América Latina y el Caribe*, Caracas, Venezuela 17-18, Junio de 2009. SP/RR-ERHCPALC/Di N° 9-09. <http://www.sela.org/attach/258/eventos/2009/RR-Emigraciones/RR-Emigraciones.html>

Simoes, G., Cavalcanti, L. y de Oliveira, A. (2018). “Inmigração venezuelana no Brasil: perfil sociodemográfico e laboral” en J. Koechlin y J. Eguren (editores) *El éxodo venezolano: entre el exilio y la emigración*, Colección OBIMID, volumen No.4, pp. 115-134.

Solimano, A. (2003). *Workers Remittances to the Andean Region: Mechanisms, Costs and Development Impact*. Paper prepared for the Multilateral Investment Fund-IDB's Conference on Remittances and Development, May 2003, Quito-Ecuador.

Solimano, A. y Allendes, C. (2007). “Migraciones internacionales, remesas y el desarrollo económico: la experiencia Latinoamericana”, *Serie Macroeconomía del desarrollo* N° 59. División de Desarrollo Económico de la CEPAL, Santiago de Chile.

Tedesco, L. (2008). “Inmigrantes latinoamericanos en España”. *Working Paper* 89/2008. Working papers online series <http://www.uam.es/centros/derecho/cpolitica/papers.htm>

Texidó, E. y Gurrieri, Jorge (2012). *Panorama Migratorio de América del Sur 2012*, OIM, Buenos Aires, p.145 Disponible en:http://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/pbn/docs/Panorama_Migratorio_de_America_del_Sur_2012.pdf

Torales, P., González, M. y Pérez, N. (2003). “Migraciones laborales en Sudamérica: la Comunidad Andina”, en *Estudios sobre Migraciones Internacionales* 60, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.

- Torrealba, R. (1991). "Migración y crisis en los países andinos: Los retos de la década a ganar", en Ministerio del Trabajo-Organización Internacional para las Migraciones, *Memorias del 1er. Seminario Andino sobre Migraciones*, Caracas, pp.53-98.
- Torrealba, R. (1987). "Mercados de trabajo y migraciones laborales entre Colombia y Venezuela en el contexto de la crisis venezolana: 1980-1986", en G. Bidegain (editor) *Las migraciones laborales colombo-venezolanas*, ILDIS-UCAB, Caracas, Ediciones Nueva Sociedad, pp. 127-147.
- Torrealba, R. y Oropeza, J. (1988). *Estado y migraciones laborales en Venezuela*, Editorial Cabildo C.A., Caracas.
- Torrealba, R., Suárez, M y Schloeter, M. (1983). "Ciento cincuenta años de políticas inmigratorias en Venezuela", *Demografía y Economía*, Vol. XVII; 3, pp. 367-390.
- UNFPA (2006). *Población, desigualdades y políticas públicas: un diálogo político-estratégico. Análisis de situación de población en Venezuela*, Caracas, UNFPA.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2019a). World Population Prospects 2019, custom data acquired via website.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs. Population Division (2019b). International Migrant Stock 2019 (United Nations database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2019).
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs (2017), *International Migrant Report 2017. Highlights*. United Nations, New York.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs (2015). *Trends in International Migrant Stock: Migrants by Destination and Origin* (United Nations database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2015).
- Urrea, F. (1987). "Evolución y caracterización sociodemográfica y económica de la migración colombiana hacia Venezuela en un contexto comparativo", en G. Bidegain (editor) *Las migraciones laborales colombo-venezolanas*, ILDIS-UCAB, Caracas, Ediciones Nueva Sociedad, pp. 39-69.
- Vera, L. (2017). "Un Modelo triangular ampliado para explicar la inflación en Venezuela y algunas implicaciones de política", en R. Balza y H. Larralde (coord.) *Fragmentos de Venezuela. 20 escritos sobre economía*. UCAB-Fundación Konrad Adenauer-Academia Nacional de Ciencias Económicas,

Caracas, Abediciones, pp. 427-452.

- Villa, M. y Martínez, J. (2002). “Rasgos sociodemográficos y económicos de la migración internacional en América Latina y el Caribe”, *Capítulos del SELA* 65, mayo-agosto, Caracas, Sistema Económico Latinoamericano, pp.26-67
- Waiselfisz, J. (2008). *Mapa da violência: os jovens da América Latina*. RITLA, Instituto Sangari, Ministério da Justica. http://www.sangari.com/view.cfm?cod=44&cod_pub=9&t=2&ext=.pdf&pag=publicacoessangari (consultado el 15-6-2014).
- Yicón, L. (2007). “Aplicación de la legislación venezolana sobre el refugio. Situación en el Estado Zulia”. *Frónesis*, vol.4, Nº2. Disponible en: http://www.scielo.org.ve/scielo.php?pid=S1315-62682007000300003&script=sci_arttext
- Zambrano, L., Marotta, D. y Sosa, S. (2018). “Contexto macroeconómico en Venezuela”, en A. Freitez (coord.) *Espejo de la crisis humanitaria venezolana. Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2017* UCAB-Fundación Konrad Adenauer, Caracas, Abediciones, pp. 17-26.
- Zapata, M. (2013). “Informe desde la frontera: nuevos desplazados por el conflicto colombiano”, *Revista SIC*. Disponible en: <http://revistasic.gumilla.org/2013/informe-desde-la-frontera-nuevos-desplazados-por-el-conflicto-colombiano/> (consultado el 14-06-2015).
- Zúñiga, G., (2011). *La precariedad del empleo en Venezuela. Una clave para la superación de la pobreza*. Colección: Cuatro claves para el desarrollo de Venezuela. Caracas, Ediciones ACPES.