PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA

La migración como categoría sospechosa: efectos en la inmigración calificada de venezolanos hacia Ecuador en el periodo 2018-2023

Autor: Andrés Jacinto Castro Benavides

Tutor: Alex Iván Valle Franco

Quito, Ecuador

DEDICATORIA:

A mis padres, quienes me han enseñado los valores para continuar adelante en todo lo que me he propuesto.

A mis hermanas, que siempre fueron un ejemplo a seguir para ser valiente y fuerte.

A los inmigrantes del mundo, que se embarcan en lo desconocido para encontrar un lugar mejor.

RESUMEN: Este trabajo de investigación analiza la migración venezolana hacia Ecuador entre 2018 y 2023, enfocándose en cómo esta se percibe como una "categoría sospechosa". Se exploran las teorías de justicia de Jhon Rawls y el impacto de la xenofobia en la integración de inmigrantes. Se revisan antecedentes históricos de la migración en Ecuador, así como políticas públicas que afectan a los inmigrantes. Además, se discuten las características de las categorías sospechas, haciendo énfasis en la migración y como afectan a los migrantes calificados. Finalmente, se proponen reformas normativas para mejorar la situación de los inmigrantes venezolanos en el país, promoviendo un enfoque más inclusivo y respetuoso.

Abstract: This research paper analyzes Venezuelan migration to Ecuador between 2018 and 2023, focusing on how it is perceived as a "suspicious category." It explores John Rawls' theories of justice and the impact of xenophobia on immigrant integration. Historical backgrounds of migration in Ecuador are reviewed, along with public policies affecting immigrants. Additionally, it discusses the characteristics of suspicious categories, emphasizing migration and how they affect skilled migrants. Finally, normative reforms are proposed to improve the situation of Venezuelan immigrants in the country, promoting a more inclusive and respectful approach.

Introducción

El análisis de la migración como categoría sospechosa: efectos en la inmigración calificada de venezolanos hacia el Ecuador en el periodo 2018- 2023 es un tema que despertó un interés para profundizar teorías de la justicia de Jhon Rawls, específicamente el "cosmopolitismo", el cual defiende la idea de que todos los individuos, tanto nacionales como extranjeros, tienen ciertos derechos morales fundamentales que deben ser respetados y protegidos a nivel global.

La inmigración hacia el Ecuador es un fenómeno social bastante amplio y notorio desde los inicios del siglo XX y ganando mucha más notoriedad en la actualidad. Sin embargo, este hecho ha producido también resistencia, rechazo y hasta xenofobia por grupos de personas que no están de acuerdo con los flujos migratorios. Es así, que la inmigración se estaría asociando como una categoría sospechosa, lo cual repercute en el desenvolvimiento del día a día de los inmigrantes, pero también en el aprovechamiento laboral calificado de los inmigrantes en el Ecuador.

Las categorías sospechosas se refieren a un grupo de personas que han sufrido discriminación durante periodos históricos determinados, y además las consecuencias de ese trato discriminatorio son palpables en la práctica hasta el día de hoy. Las categorías sospechosas tienen un carácter de escrutinio estricto para determinar si el trato que se les da es por arbitrario o desfavorable o, por otro lado, si este trato está justificado.

Este concepto incide en el tema migratorio, tanto en la formulación de políticas públicas para el trato de aquellas personas que se encuentran en situaciones vulnerables, en este caso los inmigrantes. La intersección entre derechos humanos de los inmigrantes y su acoplamiento en un nuevo país requiere análisis del fenómeno migratorio, destacando la necesidad de enfoques más inclusivos y respetuosos hacia los derechos de todos los individuos.

Este trabajo de investigación se desarrollará teniendo en cuenta el enfoque de corte cualitativo, ya que se concentrará en los contenidos dogmáticos conceptuales, normativos relativos a las variables de investigación. Además, el enfoque de investigación que serán usados son el análisis crítico, análisis comparativo jurídico y análisis sociológico jurídico. En relación con las técnicas de investigación que se utilizarán para el desarrollo de este trabajo de investigación son tanto el de análisis documental, al revisar diversas tesis, publicaciones académicas, encuestas de monitoreo

a personas inmigrantes.

El trabajo de investigación cuenta con el objetivo general de analizar los efectos de la inmigración calificada de venezolanos hacia Ecuador en el periodo 2018-2023, y su relación con la normativa migratoria y el encasillamiento de la migración como categoría sospechosa. También cuenta con tres objetivos específicos los cuales son revisar las normas y las políticas existentes en Ecuador y en la Comunidad Andina sobre la migración calificada; analizar de la migración como categoría sospechosa y su impacto en la migración calificada; y proponer lineamientos para cambios normativos y de política pública que incentiven la migración calificada al Ecuador.

Las secciones del presente trabajo de investigación serán abordadas de la siguiente manera:

Para empezar, la sección I abarcará la percepción legal y social de la inmigración hacia el Ecuador, haciendo una revisión histórica de los antecedentes históricos de la inmigración hacia el Ecuador desde la primera mitad del siglo XX hasta la actualidad, además de una observación se la normativa acerca de la migración calificada en los países que pertenecen a la Comunidad Andina de Naciones.

Continuando con el trabajo de investigación, la sección II abarcará la revisión de la migración como categoría sospechosa y su impacto en la inmigración calificada partiendo desde una exploración de concepto, características y elementos de la migración como categoría sospechosa para luego profundizar en las menciones que ha hecho la Corte Constitucional del Ecuador respecto del tema y terminar puntualizando con el impacto de considerar a la migración como categoría sospechosa en el Ecuador.

Finalmente, la sección III abarcará el proponer lineamientos y alternativas para impulsar cambios normativos y de política pública para incluir a la migración calificada en el Ecuador, partiendo con reformas puntuales a la Ley Orgánica de Movilidad Humana, así como a su reglamento, y también se va a dar orientaciones que fomenten una política pública ecuatoriana aplicable en la práctica para aprovechar la inmigración venezolana calificada en el Ecuador.

La migración como categoría sospechosa: efectos en la inmigración calificada de venezolanos hacia Ecuador en el periodo 2018-2023

I. Percepción legal y social de la migración en Ecuador y la migración calificada en los países de la Comunidad Andina de Naciones

1.1 Antecedentes históricos de la normativa y política pública ecuatoriana relativa a la migración calificada

La migración en Ecuador es un fenómeno que ha ganado relevancia en las últimas dos décadas debido a diversos factores como la búsqueda de mejores oportunidades laborales, educativas o de seguridad. Ecuador ha experimentado un aumento en el flujo migratorio tanto de personas que ingresan al país en busca de una vida mejor, como de ecuatorianos que emigran al extranjero, es decir, tenemos la migración internacional la cual es un evento de dos vías, que afecta no solo a la salida de los ecuatorianos, sino también a la inmigración de personas con permiso de residencia temporal o permanente. (Valle, 2017).

De hecho, Ecuador no es un país extraño internacional ya que ha tenido un período de ajuste y crisis estructural en el Ecuador que influyen en los ritmos migratorios siendo relativamente estables llegando a alcanzar la salida de 26.000 ecuatorianos en su punto más alto en el 1988, pero no comparables con lo sucedido luego de la crisis bancaria, y además, las redes translocales en proceso de maduración como lo fueron que Azuay y Cañar llegan a formar el “eje central” de inmigrantes, siendo incluso, tal vez, la zona de mayor envío de inmigración internacional en América del Sur. (Ramirez, 2005).

Es así que, la política pública ecuatoriana no estuvo a la vanguardia del problema de la fuga de talentos del país, incluso como lo señala Ramírez (2005) que las iniciativas de las asociaciones de inmigrantes, a menudo respaldadas por organizaciones no gubernamentales y otras entidades civiles, han cambiado la manera de ver la dinámica migratoria. En lugar de centrarse únicamente en la necesidad de controlar o limitar la migración, estas iniciativas enfatizan los derechos de los inmigrantes en las sociedades receptoras y abogan por el apoyo que necesitan de sus propios países para integrarse adecuadamente (p.15)

El fenómeno de la migración se ha visto influenciado en gran parte por “la idea de salir del país con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de uno mismo y los

miembros que conforman la familia" (Paladines, 2018), además de otros factores como crisis políticas o desastres naturales tanto a nivel nacional como regional.

Tratándose de la inmigración en el Ecuador, Valle (2017) menciona que el número de inmigrantes registrados en el país hasta mediados del siglo XX fue relativamente bajo en comparación con las cifras actuales que incluyen al éxodo migratorio venezolano. Durante la primera mitad del siglo XX, la inmigración se vio impulsada por las relaciones comerciales entre Ecuador y algunos países árabes y europeos, con llegadas de personas procedentes de Libia, Siria, Palestina, España y Alemania.

Algunas de las dinámicas y consecuencias a resaltar de la inmigración desde Europa y Oriente Medio son:

Existen registros desde los 1880 y 1890 de los primeros migrantes de origen árabe a Ecuador, incrementados tiempo después a causa de la Primera Guerra Mundial, ocupándose principalmente en la economía agraria tradicional, tiempo después la iniciativa empresarial les permitió a los libaneses, sirios y palestinos crear fincas dedicadas a la producción de caña de azúcar, café y banano, así como fábricas textiles, hoteles y restaurantes. Hay que resaltar que estos inmigrantes poseían un buen nivel de educación debido a la instrucción de misiones por parte del clero norteamericano y francés presentes en la zona (Bejareno, 1997).

Además, se fundaron emprendimientos como el Banco "La Previsora" y el periódico de Siria, junto con organizaciones como la Confederación de Siria y la Unión Libanesa en Ecuador. La adaptación cultural y el cambio generacional facilitaron la aparición de figuras políticas de este origen, como el candidato a la Asamblea Nacional y a la presidencia de la República, Assad Bucaram, en la década de los sesenta. Posteriormente, Abdalá Bucaram (1996 y 1997) y Jamil Mahuad (1998 y 2000) llegaron a ser presidentes. Por su parte, Jaime Nebot fue reelegido tres veces como alcalde de Guayaquil. (Valle, 2017).

La presencia española en el territorio ecuatoriano data desde los inicios del proceso de colonización en América, dando como resultado el sincretismo cultural y religioso, después de la independencia de Ecuador en la primera mitad del siglo XIX, el flujo migratorio de españoles hacia el país fue significativo entre 1880 y 1930. Durante este periodo, los españoles se asentaron en Guayaquil, dedicándose al comercio interno, así como a la exportación de madera, tabaco, cacao y artesanías, y a la importación de vino y productos de consumo general contribuyendo al impulso del puerto de Guayaquil

y al sector industrial.

Y a pesar de que “la emigración española en el Ecuador no ha sido tan importante numéricamente, muy inferior a la establecida en los vecinos países de Colombia y Perú y superior únicamente a la radicada en Bolivia y Paraguay” (Alou, 2001), a raíz del impacto de la Guerra Civil española (1936-1939), se registró la llegada de religiosos, intelectuales y exiliados anarquistas en Quito. A finales del siglo XX, la inmigración española estuvo motivada por inversiones en empresas petroleras y de telecomunicaciones establecidas en Ecuador. (Valle, 2017)

Por esta razón, la migración española hacia Ecuador se considera un proceso migratorio de menor relevancia, lo que ha llevado a que se haya investigado poco. No obstante, es posible identificar diversas tendencias en los flujos migratorios que, en términos generales, coinciden con las etapas principales de la migración española hacia América Latina (Paul, 2015).

La migración alemana en Ecuador se remonta al siglo XVII con la llegada de la orden religiosa de los jesuitas. Posteriormente, en 1895, el gobierno liberal ecuatoriano buscó atraer inmigrantes europeos para impulsar el desarrollo científico del país, ofreciendo 5 hectáreas de tierra a cada familia que se trasladara a Ecuador. Algunas familias alemanas se dedicaron a la industria cervecera y al comercio de importación y exportación entre ambos países. Otros trabajaron como consultores técnicos en áreas de infraestructura, ciencia y educación. (Valle, 2017). Este se puede considerar un precedente de incentivo de aprovechamiento de mano de obra calificada con el fin de impulsar el crecimiento económico, mejorar la competitividad, fomentar la innovación y cerrar la brecha de habilidades.

Y a principios del XXI, la inmigración desde Colombia y Perú aumentó, aunque a día de hoy este flujo migratorio se ha vuelto reducido.

En el caso de Colombia, la narrativa de la migración internacional se ha desarrollado bajo el escenario del conflicto armado interno como la causa por la cual existe un fenómeno de emigración masiva de colombianos a diferentes destinos como América del Norte, Europa y América Latina. La implementación y ejecución de políticas económicas como la dolarización e impulsos a la inversión extranjera, generaron un escenario propicio para la recepción de migrantes en el país, donde se destacó la presencia de los migrantes colombianos (Polo, 2018).

Los inmigrantes colombianos en Ecuador se han enfocado en actividades como el comercio, tanto formal como informal, así como en la agricultura y el trabajo doméstico. Según Ortega y Ospina (2012) hay que resaltar la importancia del grado de inserción laboral como eje en el desenvolvimiento del flujo migratorio colombiano hacia el Ecuador. Aunque existan casos de desnivel salarial de los migrantes, usurpación de plazas laborales por contratación a un menor costo, explotación laboral, y más problemas "que no permiten un desarrollo adecuado de la mano de obra colombiana en Ecuador." (Polo, 2018).

Sin embargo, su llegada masiva ha superado la apertura de la actual política migratoria y ha generado xenofobia, impulsada por informes de los medios de comunicación que asocian a los colombianos con redes de delincuencia transnacional. Este es un punto a resaltar ya que la xenofobia es una barrera que dificulta la integración gradual de los extranjeros por el miedo a un incremento de la delincuencia.

Por otro lado, en el caso de Perú, los factores fueron económicos y laborales dedicándose a la agricultura, el trabajo doméstico, la construcción y al comercio, tanto formal como informal. La inmigración peruana en Ecuador se incrementó a partir de la firma del acuerdo de paz en 1998 y la adopción del dólar como moneda.

Por último, la inmigración actual es procedente de Cuba, Haití, China y Venezuela, motivada por eventos internacionales, descritos a continuación:

El exilio cubano que surgió a raíz de la Revolución Cubana es un fenómeno fundamentalmente político. Este fenómeno se alimenta de diversos procesos migratorios y reúne a individuos que dejan su país, en este caso Cuba, por motivos económicos. Estas personas buscan oportunidades en otros mercados laborales, exploran nuevas posibilidades profesionales y espirituales, y huyen de circunstancias que amenazan su posición social, el respeto a sus creencias ideológicas, su integridad física e incluso su vida. (Hernández, 2021), lo que ha permitido a los cubanos embarcarse en la búsqueda mejores oportunidades fura de su país teniendo como destino Estados Unidos, Europa y otros países de América Latina, incluyendo Ecuador.

Gracias a un proceso de validación de títulos académicos, hay un grupo de cubanos cualificados que trabajan de manera independiente o como empleados. Sin embargo, la integración de los cubanos en Ecuador enfrenta dificultades debido a los conflictos culturales con la población ecuatoriana. Además, la burocracia institucional relacionada con la migración ha afectado los derechos de los cubanos. (Valle, 2017)

En el caso de Haití, el terremoto de 2010 fue uno de los más destructivos de la

historia y se considera una de las catástrofes humanitarias más significativas documentadas. Además, la crisis política actual en el país ha impulsado a numerosos haitianos a desplazarse en busca de un futuro más prometedor. No obstante, muchos de ellos han elegido Ecuador como un país de tránsito, en sí, la población haitiana que decidió quedarse en Ecuador es sumamente reducida.

En el caso de China, la recepción de inmigrantes chinos comenzó a tomar fuerza a finales de la Segunda Guerra Mundial (1944) a causa de la invasión japonesa a la China continental, gracias a el establecimiento de relaciones diplomáticas formales se estima que 16.000 chinos vivieron en Ecuador a principios de esta década de 1980. El año con mayor afluencia de inmigrantes chinos a Ecuador fue 2008, cuando ingresaron 14.468 personas, de las cuales 7.144 regresaron a su país. El incremento de inmigrantes chinos en Ecuador se atribuye al fortalecimiento de las relaciones comerciales entre ambas naciones. Las inversiones chinas en Ecuador alcanzan los 5.000 millones de dólares, distribuidas en sectores como petróleo, minería, comunicaciones, energía hidroeléctrica y transporte. (Valle, 2017)

En el caso de la migración venezolana en Ecuador, objeto de estudio de esta investigación, el número de venezolanos y venezolanas que han optado por Ecuador no como un país de tránsito como se ha mencionado anteriormente, sino como un lugar donde asentarse por plazo indefinido es una cifra considerable mayor a cualquiera de los flujos migratorios antes revisados.

A través del Sistema de Monitoreo y Caracterización de Flujos (en adelante SMFCF) del Grupo de Trabajo para Refugiados y Migrantes (Plataforma R4V en Ecuador), se ha revisado la estimación del número de personas refugiadas y migrantes de Venezuela que desean permanecer en Ecuador. Esta estimación se fundamenta en la información sobre entradas y salidas irregulares proporcionada por el SMFCF. En comparación con la cifra más reciente de aproximadamente 474.900 personas en junio de 2023, se ha observado una disminución de más de 30.000 hasta marzo de 2024. Al combinar los movimientos irregulares mensuales estimados por el SMFCF con los movimientos regulares mensuales registrados oficialmente por el Ministerio del Interior, se evidencia que desde abril de 2023 las salidas mensuales han superado a las entradas, una tendencia que se ha mantenido en la mayoría de los meses analizados hasta el primer trimestre de 2024.

Gráfico No. 1 Población inmigrante por país

POBLACIÓN POR PAÍS	
Colombia	2,86 M
Perú	1,54 M
Brasil	568,1 K
Chile	532,7 K
Ecuador	444,8 K

EL CONO SUR	
Argentina	164,0 K
Uruguay	39,7 K
Bolivia	18,0 K
Paraguay	5,3 K

EL CARIBE	
República Dominicana	124,1 K
Trinidad y Tobago	36,2 K
Guyana	21,7 K
Aruba	17,1 K
Curazao	14,0 K

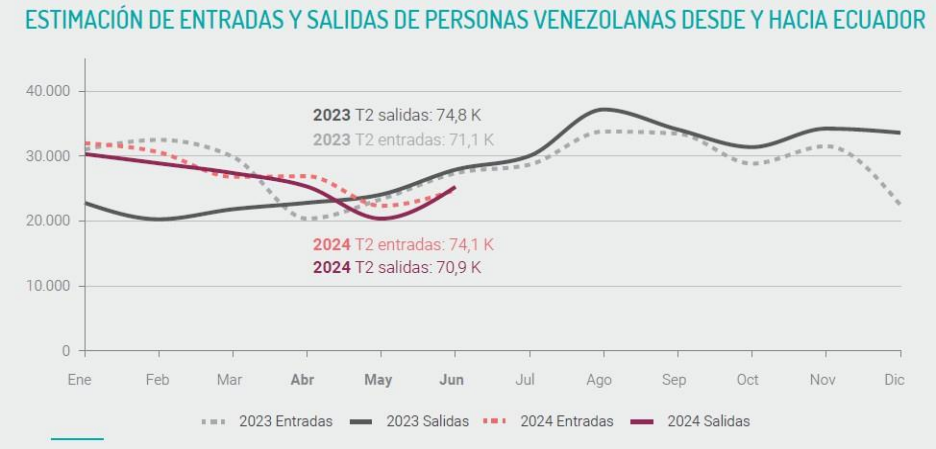
CENTROAMÉRICA Y MÉXICO	
México	113,1 K
Panamá	58,2 K
Costa Rica	29,0 K

OTROS PAÍSES*	
	1,19 M

Fuente: Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes
Elaboración: Andrés Castro

Se puede apreciar que la mayor parte de salidas irregulares se produjeron en la frontera norte con el país de Colombia que responde al 58%, en comparación con el 42% registrado en la frontera sur con Perú.

Gráfico Nro. 2 Estimación de entradas y salidas de población venezolana



Fuente: Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes
Elaboración: Andrés Castro

En base a los gráficos ilustrativos anteriormente expuesto es importante destacar

la magnitud de la recepción de inmigrantes venezolanos en Ecuador en comparación con sus vecinos próximos Colombia y Perú, y también en relación a los demás países de la región latinoamericana, como se puede observar a pesar de que Ecuador sea un país inferior en términos de extensión territorial, población y economía alberga una cifra similar de inmigrantes venezolanos en relación con Brasil y Chile, tomando en cuenta la lejanía del país de Chile y la barrera lingüística presente en Brasil. Estos datos posicionan a Ecuador como el quinto país en América Latina que más recepta este flujo migratorio.

También cabe resaltar las salidas y entradas de migrantes venezolanos, que, aunque sean cifras estimadas reflejan una idea de la magnitud con la que se desenvuelve el flujo migratorio en Ecuador. Que, aunque un cierto grupo de personas están en un estado de tránsito, es decir, que su destino no es Ecuador sino otro país, los migrantes con vocación de permanencia son la mayoría y conforme pasa el tiempo la cifra de entradas se mantiene igual. Esto representaría para el Ecuador el que migrantes venezolanos siguen escogiendo a Ecuador como su destino de permanencia y es una dinámica social que se va a seguir manteniendo mientras que la crisis política y económica en Venezuela siga perdurando.

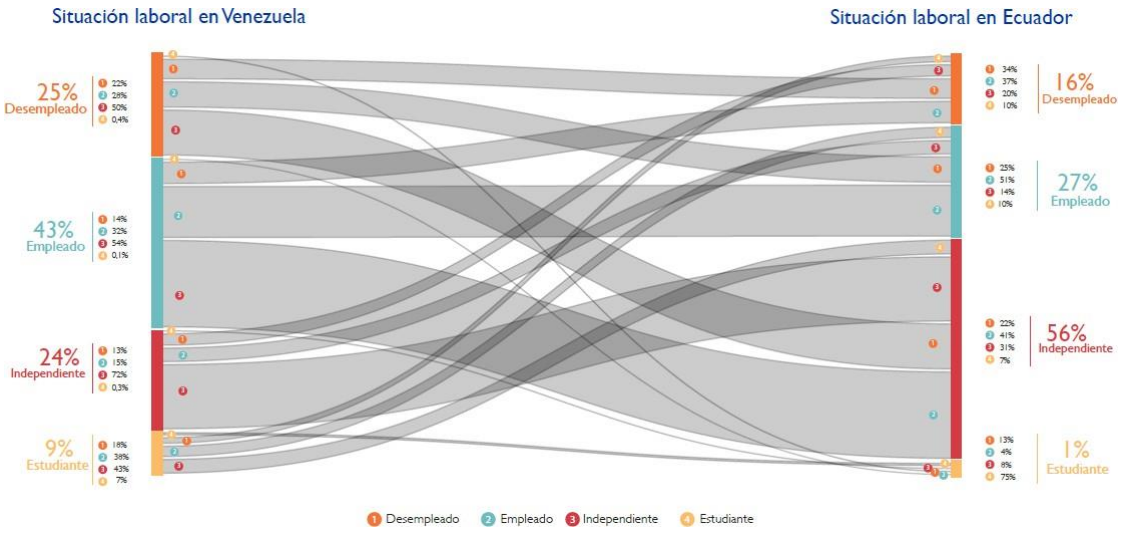
En 2008, Ecuador aprobó una nueva Constitución que garantizaba el derecho de los emigrantes a regresar al país y participar en su desarrollo, representando un cambio importante en la política migratoria ecuatoriana. Esta Constitución también introdujo mecanismos para facilitar la integración de los inmigrantes en la sociedad ecuatoriana, como la llamada “ciudadanía universal” que según Orín (2015) es un principio con un enfoque innovador que promueve la libre circulación de las personas sin barreras, donde nadie puede ser considerado ilegal debido a su situación migratoria. Es una evolución del concepto de ciudadanía, más inclusivo y menos excluyente, con el objetivo de eliminar la distinción entre extranjeros y nacionales.

En los años posteriores, Ecuador promulgó, la Ley de Movilidad Humana de 2017. Esta ley estableció derechos y garantías para los migrantes en el país siguiendo el principio de integración regional donde se pretende alcanzar la unidad jurídica, política, social y cultural de la región Sudamericana, Latinoamericana y Caribeña, así como desarrollar el bienestar de sus habitantes y fortalecer la identidad suramericana como parte de la construcción de la ciudadanía regional tal como lo dice en el artículo 2 de la misma ley, sino que también ofreció incentivos para atraer a profesionales altamente capacitados.

Sin embargo, la puesta en práctica de políticas públicas ecuatorianas en relación a la migración calificada no se ha hecho presente, perdiendo la oportunidad de atraer y mantener a migrantes con habilidades especializadas. Al promover políticas que faciliten la integración de migrantes cualificados en la sociedad ecuatoriana el gobierno podría capitalizar el potencial de estos individuos para contribuir al progreso y crecimiento del país. No obstante, los factores como la capacidad administrativa, la voluntad política, las actitudes sociales hacia la migración e incluso la predisposición de las personas inmigrantes de acoplarse a una nueva visión de inclusión de personas migrantes han hecho que solo existan cuerpos normativos que regulan los flujos migratorios hasta lo relativamente necesario.

A pesar de los progresos alcanzados en la regulación y manejo del éxodo venezolano, Ecuador aún enfrenta desafíos y consecuencias derivadas de regulaciones históricas frente a este fenómeno social y decisiones políticas pasadas respecto del mismo. Es así que los problemas como la migración irregular, la explotación laboral y el empleo informal siguen presentes día a día. Las repercusiones de las regulaciones y políticas públicas que no se extienden a mencionar a los migrantes calificados influyen profundamente en la dinámica social y el panorama económico del país teniendo una complejidad muy grande si no hay una predisposición para una correcta administración y planificación.

Gráfico No 3 Comparación de la situación laboral de los migrantes venezolanos desde su país de origen



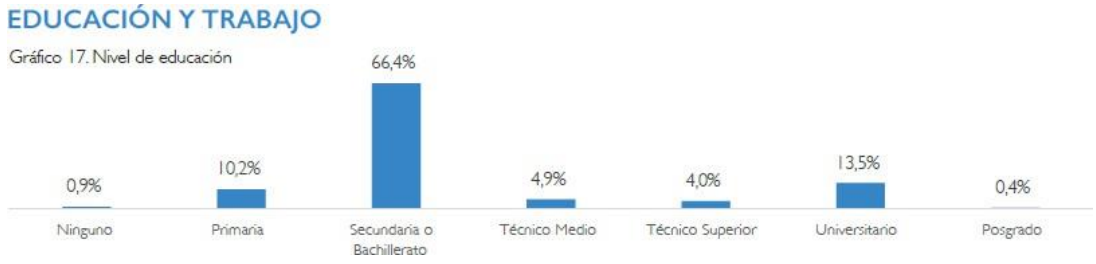
Fuente: Organización Internacional para las Migraciones (2023)

Elaboración: Andrés Castro

De hecho, la falta de coordinación para la gestión de los flujos migratorios que entran al país repercute en la evolución del estatus ocupacional de los inmigrantes. El siguiente grafico refleja que el porcentaje de personas que se desempeñaban como estudiantes en Venezuela disminuye del 9% al 1% en Ecuador. Del mismo modo, el porcentaje de aquellos con empleo dependiente se reduce del 43% al 27%; de esta población empleada, un 54% pasa a trabajar de manera independiente en Ecuador. Así, el porcentaje de personas ocupadas de forma independiente crece del 24% al 56%, lo que significa que más de la mitad está involucrada en emprendimientos o negocios propios en Ecuador. Además, el 41% de quienes actualmente tienen un negocio independiente eran empleados en Venezuela.

Es decir, existe un cambio de la naturaleza de las ocupaciones laborales que tenían los migrantes venezolanos en su país de origen siendo el cambio más significativo que se puede observar el paso de ser un empleado fijo o tomar una iniciativa de negocios independientes. Dentro del porcentaje de los migrantes que han logrado encontrar una ocupación bajo dependencia o de manera independiente el 93,6% no ha firmado un contrato laboral recibiendo salarios que rondan en su mayoría entre los 200 y 400 dólares mensuales tomando en cuenta la mayoría de esas personas envían remesas a Venezuela según la Organización Internacional para las Migraciones (2024).

Gráfico No 4 Perfil académico de los inmigrantes venezolanos



Fuente: Organización Internacional para las Migraciones (2024)

Elaboración: Andrés Castro

Un informe del Grupo Banco Mundial titulado "La migración venezolana y el mercado de trabajo en Ecuador" señala que la llegada de venezolanos puede ofrecer oportunidades significativas. Una gran parte de estas personas se encuentra en edad laboral, con seis de cada diez entre 19 y 35 años. Además, su nivel educativo es relativamente alto, especialmente entre las mujeres migrantes y refugiadas, donde casi la mitad ha completado la educación terciaria. Si los venezolanos en Ecuador pudieran acceder a trabajos que correspondan a sus habilidades, se estima que el Producto Interno

Bruto (PIB) podría aumentar un dos por ciento. Sin embargo, actualmente, los migrantes y refugiados enfrentan vulnerabilidades similares a las de los jóvenes ecuatorianos con baja calificación en el mercado laboral.

Para que los venezolanos puedan maximizar su potencial productivo en Ecuador, es crucial que accedan a empleos de calidad que se alineen con sus habilidades. La manera más efectiva de lograrlo es regularizando su situación migratoria. También es fundamental mejorar las condiciones laborales, ya que la discriminación en el mercado laboral ecuatoriano es generalizada, afectando tanto a migrantes como a la población local, aunque los migrantes suelen enfrentar mayores tasas de discriminación por parte de empleadores y colegas. Además, el trabajo infantil sigue siendo un problema en Ecuador, siendo la comunidad venezolana más vulnerable a este riesgo.

El informe recomienda mejorar las condiciones del mercado laboral, lo que beneficiaría a trabajadores ecuatorianos y venezolanos por igual. Las prioridades deben incluir: reducción del trabajo infantil, fomento de políticas contra la discriminación y promoción de la igualdad de género en el trabajo. Asimismo, se sugieren medidas adicionales para abordar las barreras específicas que enfrentan los trabajadores migrantes, como: regularización de su estatus migratorio y certificación de habilidades y validación de credenciales de migrantes y refugiados. El informe concluye con que de ponerse en marcha un plan con vías adecuadas para aprovechar el talento y conocimientos de los inmigrantes venezolanos asignando el mismo nivel de ingreso laboral que a los ecuatorianos con el mismo nivel de educación, resultaría en un aumento del PIB de casi 2%, lo cual resultaría beneficioso para una economía ecuatoriana que año tras año se estanca o se contrae.

Una investigación realizada por Álvarez (2020) llegó a la conclusión de que la presencia del Estado ecuatoriano ha sido extremadamente limitada. Si bien hay señalamientos sobre ciertos cambios que se dieron durante el primer período de gobierno de la “Revolución Ciudadana” (2007-2013), solo existen más trámites burocráticos producidos en coyunturas político-electorales, pero en su vida cotidiana éste ha estado ausente (p.70).

Al comprender la evolución de las leyes de inmigración, las iniciativas gubernamentales y los desafíos que enfrenta Ecuador en la regulación de la migración calificada, obtenemos una perspectiva más matizada sobre la dinámica de la gobernanza migratoria, y, aunque el volumen de migrantes que ha recibido Ecuador a comparación de sus países vecinos Colombia y Perú, es pequeño, ha habido menciones difusas sobre

la migración calificada, pero no se ha concretado una respuesta firme por parte del gobierno ecuatoriano. De cara al futuro, abordar las brechas e inconsistencias en las regulaciones migratorias y, al mismo tiempo, equilibrar la necesidad de atraer migrantes calificados con la salvaguardia de los derechos de todos los migrantes, será crucial para que Ecuador navegue eficazmente por las complejidades de la gestión migratoria.

1.2 Cooperación en materia de migración dentro de la Comunidad Andina de Naciones

Comúnmente, los países se unen en organizaciones con el fin de trabajar juntos hacia objetivos comunes, como la promoción del desarrollo económico, la paz y la estabilidad, la protección del medio ambiente, la lucha contra el cambio climático, la erradicación de la pobreza, entre otros. Estas organizaciones permiten a los países compartir recursos, conocimientos y experiencias, así como coordinar esfuerzos para abordar problemas globales o regionales que de otra manera serían difíciles de resolver de manera individual.

La Comunidad Andina de Naciones (CAN, 2021) se define a sí misma en su portal web como: […] un organismo internacional líder en integración en el continente, que trabaja por el mejoramiento de la calidad de vida de ciento quince millones de ciudadanos andinos. La CAN cuenta con diversos órganos e instituciones que integran el Sistema Andino de Integración (SAI), cuyo objetivo es alcanzar un desarrollo integral, equilibrado y autónomo, mediante la integración andina, con proyección hacia una integración sudamericana y latinoamericana. Desde el 26 de mayo de 1969, cuando se suscribió en Colombia, el Acuerdo de Cartagena, Tratado Constitutivo que fija los objetivos de la integración andina, define su sistema institucional y establece sus mecanismos y políticas. (página oficial de la Comunidad Andina de Naciones).

En este sentido uno de sus campos de trabajo la migración y movilidad humana desarrollando estrategias para la mejor gestión de este fenómeno social entre las cuales según la CAN se detallan de la siguiente manera:

Los países andinos han adoptado el Estatuto Migratorio Andino, que establece regulaciones sobre la circulación de los ciudadanos andinos y sus familiares, así como de los residentes permanentes de fuera de la comunidad, especificando los criterios y definiciones para la Residencia Temporal Andina y la Residencia Permanente Andina. También se detallan los requisitos para cada una de estas categorías migratorias.

Según este estatuto, los ciudadanos andinos que deseen vivir en un país miembro

distinto al suyo pueden obtener una Residencia Temporal Andina por hasta dos años, según lo estipulado. Después de esos dos años, si lo desean, podrán solicitar la Residencia Permanente Andina, la cual debe ser gestionada en los noventa días previos al vencimiento de la Residencia Temporal Andina.

Además, el Estatuto Migratorio Andino garantiza derechos a los ciudadanos andinos, tales como la no discriminación, la prohibición de criminalización, trato igualitario, reunificación familiar, derecho a la educación, derecho al voto local y la posibilidad de transferir remesas. También se establece que aquellos ciudadanos andinos que hayan ejercido el derecho de circulación o residencia reconocido en el Estatuto deben cumplir con las leyes internas de cada país miembro.

Los países miembros han implementado la Tarjeta Andina de Migración (TAM) en formato electrónico o virtual para facilitar y agilizar el control de las personas que entran y salen del territorio andino. Esta implementación del uso electrónico o virtual de la TAM es un avance significativo en el proceso de integración, beneficiando directamente a los ciudadanos de la Comunidad Andina de Naciones.

Finalmente, la Comunidad Andina también tiene como objetivo ofrecer la mayor protección y asistencia posible a los ciudadanos andinos en países terceros, mediante el Mecanismo Andino de Cooperación en Asistencia y Protección Consular y Asuntos Migratorios (Decisión 548 y Resolución 1546), que protege a los nacionales andinos en los territorios de otros Estados.

Es así, que los países miembros de la Comunidad Andina de Naciones han trabajado tanto individualmente como en conjunto, para mitigar los efectos de diáspora venezolana que se intensificó a partir de 2015, cuando la situación en Venezuela se deterioró aún más y llevó a miles de personas a abandonar el país en busca de mejores oportunidades y condiciones de vida en el extranjero. Algunos ejemplos de esta cooperación son la creación de un Grupo de Trabajo de Movilidad Humana en agosto de 2018, con el objetivo de coordinar las acciones de los países miembros frente a la migración venezolana, una coordinación de políticas migratorias entre los países miembros de la comunidad para facilitar la regularización de la situación de los migrantes venezolanos y garantizar su protección.

En los últimos años se ha fortalecido la cooperación regional con organizaciones internacionales como la ONU y, de una manera más focalizada, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), que según se detalla en su portal web, tiene por objetivo promover la migración humana y ordenada, por medio de diferentes áreas

de intervención que conectan a la asistencia humanitaria con el desarrollo sostenible para abordar de manera conjunta la crisis migratoria venezolana.

Por otro lado, cada uno de los países miembros de la Comunidad Andina de Naciones ha trabajado internamente en la creación de leyes o reformando las que ya estaban vigentes para adecuarlas a la situación migratoria de miles de migrantes, en su gran mayoría venezolanos que transitan por su territorio o se establecen en el mismo con el fin de poder comenzar a trabajar.

A continuación, se hará una revisión de la normativa de cada país miembro de la Comunidad Andina y de cómo se abordó la situación de la diáspora venezolana en los últimos años:

1.2.1 Colombia

La normativa que regula la inmigración en el caso de la República de Colombia es la Ley 1465 de 2011, también conocida como la Ley de Migración. Esta ley establece las condiciones y requisitos para la entrada, permanencia y residencia de extranjeros en Colombia, así como los procedimientos para regularizar su situación migratoria. Además, existen otros decretos y resoluciones que complementan esta normativa y regulan aspectos específicos de la inmigración en el país.

La Ley 1465, específicamente en su capítulo V trata el tema de la integración socioeconómica y productiva de los migrantes, que aparte de mencionar una común directriz que es aferrarse a los derechos otorgados por la Constitución y Tratados Internacionales de Derechos Humanos, específicamente redacta que se impulsarán procesos de caracterización que contengan información relacionada con la identificación personal y el perfil socio-ocupacional, entre otros criterios, de la población migrante y las comunidades de acogida.

A efectos de facilitar la inserción en el mercado laboral de la población migrante, que contribuya al desarrollo y redunde en beneficio de toda la población, el Gobierno de Colombia, a partir de la identificación de las necesidades de los diferentes sectores de la economía, promueve diferentes acciones, entre las cuales están:

1.- Mejorar y fortalecer los medios de encontrar trabajo,

2.- Ampliar las posibilidades de obtener certificaciones de habilidades y de recibir formación laboral para este grupo de personas,

3.- Establecer formas de inscripción, acceso y participación en el sistema de seguridad social general, investigar opciones de mudanza entre zonas con mucha población

migrante y zonas con poca, en colaboración con las autoridades locales,

4.- Fomentar la colaboración con empresas que puede generar empleo e impulsar el desarrollo local en áreas con alta población migrante, reforzar las medidas contra la explotación laboral y el trabajo forzoso; y prevenir la discriminación y la xenofobia que puedan impedir aprovechar el conocimiento y las habilidades de los migrantes, que pueden contribuir positivamente al desarrollo económico del país. (Ley 1465, 2011)

Según Ramírez (2021) el Gobierno de Colombia también se propone a llevar a cabo acciones para facilitar el acceso de la población migrante con estatus regular en el país a los servicios financieros, mediante la sensibilización de las entidades financieras, el intercambio de información eficiente entre entidades públicas y privadas para la identificación de los migrantes, la implementación de programas de educación financiera para migrantes y la población local, y otras medidas necesarias para promover la inclusión financiera de los migrantes. En el mismo sentido, se apuesta por el acceso efectivo y en condiciones de equidad a los mecanismos de emprendimiento promovidos por el Estado, tanto a los nacionales colombianos dentro y fuera del país, como a los migrantes con estatus regular en Colombia.

Sin embargo, es importante resaltar que a lo largo del capítulo V de la Ley 1465, se aborda un plan de acción en relación a los migrantes de estatus migratorio regular, que según el Consulado de Colombia en Quito (s.f.) menciona en su portal web que es la condición asignada por la autoridad migratoria a su ingreso al país receptor, la misma que puede ser cambiada a petición del interesado previo cumplimiento de los requisitos exigidos por las autoridades competentes. Un estatus migratorio regular permite a la persona vivir, trabajar y estudiar de manera legal en el país donde se encuentra, y le otorga ciertos derechos y beneficios que no tienen las personas en situación migratoria irregular.

Dada la naturaleza de la diáspora venezolana del siglo XXI, un gran número de migrantes venezolanos no puede acceder a un estatus migratorio regular para obtener beneficios antes mencionados como la inserción en el mercado laboral de la población migrante de acuerdo con las necesidades de los diferentes sectores de la economía colombiana.

Algunas de las dificultades que puede presentar un migrante son la falta de documentación necesaria para solicitar un permiso de residencia en Colombia, lo que dificulta su regularización en el país; las barreras burocráticas que convierten al proceso de solicitud de estatus migratorio en un trámite que puede ser complejo y costoso y que

puede dificultar que algunos migrantes venezolanos logren regularizar su situación en Colombia; y, la escasez de recursos ya que, muchos migrantes venezolanos llegan a Colombia en situación de vulnerabilidad, sin acceso a recursos económicos, misma razón por la cual muchos de ellos salieron de su país de origen, o apoyo para completar los trámites necesarios para obtener un estatus regular en el país.

En ese sentido, el Gobierno de Colombia ha respondido a la crisis migratoria provocada por la llegada masiva de venezolanos al país con:

La creación de "el Permiso Especial de Permanencia a migrantes venezolanos con menores de edad bajo custodia o representación legal tiene como objetivo integrarlos a la sociedad y darle acceso a empleo y otros derechos" (Voz De América, 2024). Si bien es un permiso accesorio, al ser otorgado solo a migrantes con menores de edad bajo custodia o representación legal titulares del Permiso por Protección Temporal, fue creado para permitir que los inmigrantes venezolanos que se encuentran en Colombia puedan permanecer de manera regular en el país por un periodo de 10 años, luego de lo cual deberán adquirir una visa de residente, es decir, pasan de un régimen de protección temporal a un régimen migratorio ordinario (Voz De América, 2021), no focaliza a la inmigración venezolana calificada para una mejor gestión del talento humano.

Es así que, la normativa colombiana da breves apuestas por la inserción de los migrantes calificados sectorizando los campos de la economía en donde podrían ser de utilidad. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados, la situación de los migrantes venezolanos sigue siendo compleja y se requiere de un enfoque integral que articule tanto la atención humanitaria a gran escala como demanda la situación social por la que atraviesa el país e inserción laboral de la población migrante venezolana calificada.

1.2. 2 Perú

En la República de Perú, la normativa que regula la inmigración es el Decreto Legislativo No. 1350 de 2017, así como su Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 007-2017-IN. Este decreto establece las condiciones y requisitos para la entrada, permanencia, salida, regularización y expulsión de extranjeros en el país. También regula las diferentes categorías de visas especializadas según el interés de los migrantes, y los trámites migratorios correspondientes.

El Decreto Legislativo No. 1350 específicamente en su art. 29 regula los tipos de calidades migratorias lo cual sirve principalmente para garantizar que las personas que

ingresan a un país lo hagan de manera legal y bajo las condiciones adecuadas. Al clasificar a los migrantes en diferentes categorías, se pueden establecer políticas migratorias más efectivas y equitativas, que permita en este caso al gobierno peruano regular más eficiente y eficaz la entrada y permanencia de extranjeros en su territorio.

Además, al diferenciar las calidades migratorias, se puede ofrecer a los migrantes servicios y beneficios acordes a su situación, como acceso a atención médica, educación, trabajo legal, entre otros. Esto contribuye a garantizar los derechos de los migrantes y promover una migración segura, ordenada y regular. Asimismo, diferenciar las calidades migratorias puede ser útil para identificar y proteger a las personas que requieren una protección especial, como refugiados o personas en situación de vulnerabilidad. De esta manera, se puede brindar el apoyo necesario a estas poblaciones y evitar la explotación y el abuso de sus derechos.

Las dos visas especializadas dentro del marco legal peruano que hablan acerca de la inclusión socioeconómica de los migrantes en una situación regular son:

1. El visado de trabajador que permite al extranjero a realizar actividades lucrativas de forma subordinada o independiente para los sectores públicos o privados, en virtud de un contrato de trabajo, relación administrativa o contrato de prestación de servicios. En el caso de trabajadores fronterizos se otorga los beneficios estipulados en los convenios internacionales sobre la materia. Se otorga en virtud de un contrato de trabajo previamente aprobado por el Ministerio de Trabajo. Incluye empleados de una empresa transnacional o corporación internacional y que se desplaza al Perú para trabajar en una empresa del mismo grupo económico o holding, para desempeñarse como personal de alta dirección o de confianza o como especialista o especializado. Le está permitido firmar contratos o transacciones. No puede realizar actividades remuneradas o lucrativas por cuenta propia. Es otorgada por MIGRACIONES. El plazo de permanencia es de trescientos sesenta y cinco (365) días (Decreto Legislativo No. 1350, 2017, art. 29). Este tipo de calidad migratoria conlleva importantes implicaciones para un migrante que busca desarrollarse laboralmente en Perú. Este tipo de visado, si bien, le permite al migrante realizar actividades lucrativas de forma subordinada o independiente en sectores públicos o privados, es importante tener en cuenta que el migrante no puede realizar actividades remuneradas o lucrativas por cuenta propia, por lo que deberá

conseguir una plaza de trabajo previo a su ingreso al país, siendo esta una facilidad muy escasa.

2. El visado humanitario, que va destinado a los extranjeros que encontrándose en territorio nacional y sin reunir los requisitos para acceder a la condición de asilado o refugiado, se encuentre en situación de gran vulnerabilidad o peligro de vida en caso de abandono del territorio peruano o para quien requiere protección en atención a una grave amenaza o acto de violación o afectación de sus derechos fundamentales. Del mismo modo, será aplicable para los solicitantes de refugio y asilo o para quienes hayan migrado por motivos de desastres naturales y medioambientales; o para quienes han sido víctima de trata o tráfico de personas; o para las niñas, niños y adolescentes no acompañados; o para apátridas. También se aplica para personas que se encuentren fuera del territorio nacional en situaciones excepcionales de crisis humanitaria reconocida internacionalmente, que soliciten venir al Perú y obtener protección. Permite realizar actividades lucrativas de manera subordinada, autónoma o por cuenta propia. Es otorgada por el Ministerio de Relaciones Exteriores. El plazo de permanencia es de ciento ochenta y tres (183) días. Pudiendo mantenerse en tanto persistan las condiciones de vulnerabilidad por las cuales se otorgó la calidad migratoria. (Decreto Legislativo No. 1350, 2017, art.29)

   Este tipo de calidad migratoria es más amplia, y por su naturaleza es más permisiva permitiendo a los migrantes trabajar incluso de manera autónoma, es decir, representa una ventaja frente al visado de trabajador al flexibilizar este carácter. Sin embargo, es una desventaja en cuanto a la limitación del tiempo ya que se reduce a la mitad dejando a la deriva el proceso de inserción socioeconómica. Es importante resaltar que este tipo de calidad migratoria reconoce que se crea con la finalidad de hacer frente a una crisis humanitaria reconocida internacionalmente, que, aunque puede ser una concepción muy subjetiva, existe una percepción de que la diáspora venezolana del siglo XXI es una crisis humanitaria que ha afectado a la región. Así, existe una incongruencia al tratar de dar una solución que es factible pero solo a corto plazo, ya que, no hay un tiempo definitivo para resolver una crisis humanitaria, ya que la duración y la gravedad de la crisis pueden variar significativamente según el contexto como la voluntad política

del gobierno venezolano y el compromiso de la comunidad internacional.

Así como en el caso colombiano, el Perú es uno de los países que más migrantes venezolanos acogió durante la última década, muchos de ellos en condiciones de irregularidad debido a la demanda de ingreso, ya sea por tránsito de inmigrantes que desembocó en una estadía no planificada o, directamente, en una estadía planificada, pero sin contar con los permisos de visado que exige el Estado peruano. Algunas de las acciones legales que tomó el país para afrontar la crisis humanitaria son:

La implementación del Permiso Temporal de Permanencia (PTP) que hasta el 10 de mayo de 2023, que según se menciona en la página oficial del Gobierno de Perú, pudo ser solicitado por los extranjeros que permanecieron en el territorio nacional, una vez vencido el plazo de permanencia otorgado por la autoridad migratoria peruana correspondiente en la calidad migratoria asignada y los extranjeros que ingresaron al país sin haber realizado el control migratorio se quedaron sin la oportunidad de optar por este beneficio. (Gobierno de Perú, 2023).

Una vez aprobado el permiso temporal de permanencia, Migraciones emite el carné correspondiente con vigencia de un año calendario, el cual acredita al titular tener una situación migratoria regular y desarrollar actividades en el marco de las leyes peruanas. Antes de la fecha de su vencimiento, puede optar por una de las calidades migratorias establecidas en la normativa vigente a efectos de obtener la residencia en el Perú.

Se entiende así, que dentro de las actividades en el marco de las leyes peruanas está el realizar actividades laborales tanto en dependencia como por cuenta propia, sin embargo, no menciona alguna directriz en la cual el gobierno peruano propone dinamizar la regularización de los inmigrantes venezolanos que se acogieron a este procedimiento. Mucho menos profundiza en un plan estratégico para articular la inmigración venezolana calificada dentro del mercado laboral peruano.

1.2.3 Bolivia

En el Estado Plurinacional de Bolivia, la normativa que regula la inmigración es la Ley de Migración No. 370, promulgada en 2013. Esta ley establece los derechos y obligaciones de los inmigrantes en Bolivia, así como los procedimientos para la obtención de visas, residencias y otras autorizaciones de ingreso al país. También establece los criterios para la regularización de la situación migratoria de aquellos inmigrantes que se encuentren en situación irregular dentro del territorio nacional.

La Ley 370, específicamente en su art. 21 establece al igual que en el caso peruano una tipificación de visado con el fin de permitir a un extranjero entrar a Bolivia durante un período específico de tiempo para diferentes propósitos, como turismo, estudios, trabajo, residencia, entre otros. Cada tipo de visa tiene requisitos y restricciones específicos que deben cumplirse para poder obtenerla y utilizarla correctamente, todo esto dentro del ya mencionado estatus regular de migrante.

La visa humanitaria de Bolivia es un tipo de visado especial que se otorga a personas que se encuentran en situaciones de emergencia humanitaria y que requieren protección y asistencia por parte del gobierno boliviano. Esta visa permite a los solicitantes permanecer en el país de forma temporal y recibir ayuda como servicios médicos, alimentación y alojamiento. La visa humanitaria puede ser solicitada por personas que se encuentran en ciertas situaciones, como víctimas de desastres naturales, conflictos armados, persecución u otras circunstancias que ponen en riesgo su vida o su integridad física. El gobierno boliviano evalúa cada caso de forma individual y decide si otorga o no la visa humanitaria, teniendo en cuenta la situación de vulnerabilidad del solicitante.

La visa de trabajo de Bolivia es un documento que permite a ciudadanos extranjeros residir y trabajar en el país de forma legal por un período determinado. Esta visa es necesaria para todas aquellas personas que deseen trabajar en Bolivia y no sean ciudadanos bolivianos. Al obtener una visa de trabajo, el extranjero podrá acceder a un empleo formal en Bolivia, cumpliendo con todas las leyes laborales y tributarias del país. Además, esta visa suele ser necesaria para solicitar otros tipos de documentos como la licencia de conducir, el registro en el sistema de seguridad social y la apertura de una cuenta bancaria.

El visado de trabajo transitorio permite a ciudadanos extranjeros ingresar al país temporalmente para trabajar. Esta visa es otorgada a aquellos que han sido contratados por una empresa boliviana para desempeñar un trabajo específico durante un período determinado. La visa de trabajo transitorio es emitida por el Ministerio de Trabajo y es válida por un máximo de 12 meses, con la posibilidad de ser renovada por períodos adicionales si el contrato de trabajo se extiende. Esta visa permite al titular trabajar legalmente en Bolivia, lo que le brinda acceso a beneficios y protecciones laborales, así como la posibilidad de obtener un permiso de residencia temporal en el país.

En el art. 49 de la Ley de Migración No. 370 también se hace una mención de los derechos de las trabajadoras y los trabajadores migrantes como a elegir libremente

su actividad remunerada o buscar otro empleo en el caso que haya cesado su actividad, así como a que las personas migrantes extranjeras en condición de estudiantes podrán ejercer actividades remuneradas a tiempo parcial o duración determinada, en la medida en que ello no limite la prosecución de los estudios.

En el art. 51 de la Ley de Migración No. 370 se menciona que las personas migrantes extranjeras que se encuentren en calidad de turistas o visitantes en el país, no podrán trabajar o realizar tareas remuneradas o lucrativas, ya sea por cuenta propia o ajena, con o sin relación de dependencia, salvo autorización expresa de la Dirección General de Migración por razones humanitarias.

De la legislación boliviana se puede resaltar que los migrantes deberán adherirse a la calidad de sus respectivos visados, haciendo una ligera excepción dentro del visado de estudiante el cual permite ejercer actividades remuneradas a tiempo parcial o duración determinada, en la medida en que ello no limite la prosecución de los estudios, aunque es un permiso muy escueto dentro del marco legal es la única aproximación que tiene acerca de la inclusión socioeconómica. De hecho, se asemeja bastante a la legislación peruana, en tanto a los visados dirigidos al campo laboral.

El gobierno boliviano busca regularizar la situación migratoria de extranjeros que ingresaron al país sin seguir los trámites legales con el fin de evitar que caigan en redes trata y tráfico de personas. Uno de los decretos extiende a dos años la permanencia temporal de los extranjeros con el requisito de que presenten una declaración jurada para regularizar su situación migratoria, explicó Eduardo Del Castillo, ministro de Gobierno a 2021. (Associated Press, 2021)

La defensora del Pueblo interina de Bolivia a abril de 2022, Nadia Cruz, explicó que tras la pandemia de la covid-19, el país empezó a considerarse como un destino para la población venezolana por algunas normas que les favorecen, como la que les ayuda a regularizar sus papeles y los de sus niños y otra que les exonera del pago de multas por su situación irregular. Cruz sostuvo que Bolivia “no tiene la misma crisis” migratoria que otros países de Latinoamérica, pero que se han dado avances importantes para que la población venezolana se sienta acogida (portal web Swissinfo.ch, 2022).

Sin embargo, a diferencia de los casos colombiano y peruano, Bolivia no ha sido un país de una amplia recepción de inmigración venezolana. Según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM, 2021) se estima que 18,940 personas migrantes y refugiadas venezolanas se encontraban en el Estado Plurinacional de

Bolivia a finales del 2021. Es decir, el gobierno boliviano no se ha visto en la necesidad de ejecutar una política pública a gran escala para enfrentar la inmigración venezolana.

Del reducido número de migrantes presentes en el territorio, una parte de ellos ni siquiera está pensando establecerse en Bolivia, sino usar al país como un medio de tránsito. Es así que, en el caso boliviano solo hay presentes pequeñas aproximaciones hacia la inclusión de la inmigración calificada en el mercado laboral nacional. En base a lo anteriormente expuesto, se evidencia que en los países vecino de Colombia y Perú solo en el primer caso se ha tomado una pequeña acción legal para aprovechar la migración venezolana calificada en dicho territorio, en el caso de Perú es diferente, siendo inexistente una respuesta ante el flujo migratorio venezolano.

Hablando de estos dos países comparten cifras similares de más de 1 millón de venezolanos y venezolanas en sus territorios encabezando la lista de países de acogida en América Latina como se evidencian en los gráficos 2 y 3. En cambio, en el caso de Bolivia, la población de personas refugiadas, migrantes y solicitantes de asilo venezolanas es muy pequeña comparada a la de los dos países antes mencionados, lo que ha desembocado en desatender este flujo migratorio ya que no es una es vista como un problema a solucionar.Todo el contenido antes mencionado se puede apreciar en la siguiente tabla comparativa que demuestra las realidades de los otros tres países pertenecientes a la Comunidad Andina de Naciones con respecto a la regulación de la migración dentro de sus respectivos marcos jurídicos.

Grafico No. 5 Tabla comparativa

Aspecto	Colombia	Perú	Bolivia
Normativa Principal	Ley 1465 de 2011 (Ley de Migración)	Decreto Legislativo No. 1350 de 2017	Ley de Migración No. 370 de 2013
Objetivos	Regular la entrada, permanencia y residencia de extranjeros; integración socioeconómica y productiva.	Regular entrada, permanencia, salida y expulsión; clasificar calidades migratorias.	Establecer derechos y obligaciones de inmigrantes; regularización de situación migratoria.
Tipos de Visas	Varias categorías, incluyendo visados para trabajo y protección temporal.	Visado de trabajador y visado humanitario.	Visa humanitaria y visa de trabajo.
Enfoque en Migrantes	Promoción de inclusión financiera y acceso a servicios; atención a la diáspora venezolana.	Inclusión socioeconómica mediante visas especializadas; enfoque en derechos y protección.	Evaluación individual para visa humanitaria; asistencia a situaciones de emergencia.

Fuente: Ley de Migración 1465, Decreto Legislativo 1350 y Ley de Migración 370

Elaboración: Andrés Castro

II. Migración como categoría sospechosa, su impacto en las consecuencias y alternativas

2.1 Concepto, características y elementos de la migración como categoría sospechosa

Las categorías sospechosas son aquellas que, aunque están protegidas por la ley, llevan consigo una presunción de inconstitucionalidad. Estas categorías incluyen condiciones que identifican a las personas, y sobre las cuales no sería razonable hacer distinciones en cuanto a derechos. Sin embargo, cuando se imponen restricciones a ciertos grupos en el acceso a determinados derechos, pueden surgir excepciones que podrían considerarse violaciones a los derechos humanos de esos grupos específicos. (Salvador, 2021).

Por otra parte, Íñiguez (2014) define a la "categoría sospechosa" como un criterio interpretativo en el derecho a la igualdad ante la ley, que exige un escrutinio estricto cuando se realizan distinciones basadas en características como raza, género o religión. Este concepto también ha sido desarrollado en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Estados Unidos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos como se podrá ver más adelante.

Así mismo, el video fragmento del programa #YaLoDijoLaCorte, conducido por Carbonell (2019), analiza el amparo en revisión 581/2012 relacionado con el matrimonio igualitario, resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México donde se analizó que las categorías sospechosas, incluyen la orientación sexual, están protegidas por el artículo 1º de la Constitución. El uso de estas categorías por parte del legislador despierta una "sospecha" de que puede estar actuando de manera inconstitucional al hacer distinciones entre parejas heterosexuales y homosexuales. Se menciona que los jueces aplican diferentes niveles de escrutinio al evaluar la constitucionalidad de las leyes. Cuando se trata de categorías sospechosas, los jueces utilizan un enfoque más riguroso para examinar si la ley en cuestión es razonable y justificada.

Las restricciones sobre derechos que se consideran sospechosas surgen de una o varias características de las personas, relacionadas con su origen étnico, nacionalidad, género, edad, discapacidad, salud, religión, opiniones personales, orientación sexual, estado civil, o cualquier otra que pueda ser objeto y/o motivo para atentar contra su dignidad. Estas restricciones se basan en criterios clasificatorios que asignan roles o funciones a personas de un grupo estereotipado, lo que genera dudas sobre su posible

efecto discriminatorio y, en consecuencia, sobre su inconstitucionalidad.

Así que, según las diferentes fuentes consultadas las distinciones basadas en la condición migratoria de las personas suelen estar asociadas a prácticas discriminatorias que colocan a los migrantes en situaciones de desventaja. Esto implica que cualquier legislación o política que afecte a este grupo debe ser objeto de un escrutinio estricto para determinar si es razonable y justificada, destaca que las restricciones sobre derechos vinculadas a la condición migratoria pueden ser consideradas violatorias de los derechos humanos y deben ser evaluadas bajo un marco de protección especial.

En América Latina los Estados han sido advertidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2003), que "[…] deben abstenerse de realizar acciones que de cualquier manera vayan dirigidas, directa o indirectamente, a crear situaciones de discriminación de jure o de facto. Esto se traduce … en la prohibición de emitir leyes, en sentido amplio, de dictar disposiciones civiles, administrativas o de cualquier otro carácter, así como de favorecer actuaciones y prácticas de sus funcionarios, en aplicación o interpretación de la ley, que discriminen a determinado grupo de personas en razón de su raza, género, color, u otras causales".

En ese sentido, la misma Opinión Consultiva OC-18/03), la CIDH señaló que: "[…] los Estados están obligados a adoptar medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades, en perjuicio de determinado grupo de personas. Esto implica el deber especial de protección que el Estado debe ejercer con respecto a actuaciones y prácticas de terceros que, bajo su tolerancia o aquiescencia, creen, mantengan o favorezcan las situaciones discriminatorias".

Siempre se debe tener dudas sobre la posible inconstitucionalidad y la falta de razonabilidad en los criterios utilizados para hacer distinciones. Aunque esto no se aplique de manera general, sí puede ser relevante en aspectos específicos de esas leyes o políticas públicas (como la regulación de derechos, libertades y deberes). La diferencia entre nacionales y no nacionales, o entre distintos orígenes nacionales, no debe asumirse como correcta de forma automática. Esto se debe a que el principio de no discriminación establece una presunción en contra del legislador en ciertos casos.

Esto es especialmente evidente en cuestiones de nacionalidad, donde a menudo se presume sin un análisis adecuado que las medidas de distinción son razonables. A veces, se utiliza el origen nacional como justificación para imponer restricciones, distinciones o preferencias. Dado que el origen nacional se considera una categoría sospechosa de discriminación, cualquier legislación sobre inmigración, emigración y

extranjería, especialmente en lo que respecta a derechos, libertades y deberes, debe ser objeto de una revisión rigurosa y detallada para asegurar que no esté discriminando, tanto de manera general como particular.

Sin embargo, estudios como Igualdad, Clases y Clasificaciones: ¿Qué es lo sospechoso de las categorías sospechosas? de Roberto P. Saba, que analizan el debate en la jurisprudencia argentina y la doctrina sobre la igualdad ante la ley, y específicamente sobre el concepto de "categoría sospechosa", su consecuencia de un escrutinio estricto y su vínculo con los tratos preferenciales, concluyen que una mayor claridad en la definición de lo que hace "sospechosas" a estas categorías podría ser muy útil para abordar otros problemas, como, por ejemplo, aquellos relacionados con el alcance de las obligaciones de los particulares derivadas del derecho a ser tratados de manera igualitaria.

Y como el mismo trabajo antes mencionado, se concluye que el debate y por ende las acciones a tomar no terminan, ya que, al tema de la migración como categoría sospechosa se pueden acotar elementos que pueden influir en la percepción de los migrantes en el país receptor, en este caso un elemento a tomar en cuenta es el concepto de doble vulnerabilidad.

En el derecho ecuatoriano se refiere a la situación de individuos que pertenecen simultáneamente a dos o más grupos que enfrentan riesgos significativos de violación de sus derechos. Este término es reconocido en el artículo 35 de la Constitución de la República del Ecuador, que establece la necesidad de brindar una protección especial a aquellos en condiciones de vulnerabilidad. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

En este sentido Torres (2017) menciona que a breves rasgos menciona la lucha contra el racismo, la xenofobia y otras formas relacionadas de intolerancia ha sido clave en la ampliación de las fronteras de protección de los derechos humanos en Chile. La prohibición de la discriminación por motivos de raza, etnia y nacionalidad ha sido fundamental en el desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos.

También, Castilla (2019) menciona que el origen nacional de una persona se considera una de las categorías que puede generar discriminación, por lo que cualquier legislación relacionada con la inmigración, emigración y extranjería (especialmente en lo que respecta a derechos, libertades y responsabilidades) debe ser evaluada de manera rigurosa y detallada para asegurar que no esté incurriendo en prácticas discriminatorias, tanto en términos generales como específicos.

Así se menciona que, factores como se ha mencionado anteriormente como la raza o mejor dicho etnias pueden generar obligaciones derivadas del marco normativo en el que se encuentran regidas, que incluyen la implementación de medidas de acción afirmativa, relevantes para la realidad chilena siendo contexto del trabajo que está siendo tomado como referencia, dado que el países receptor de flujos migratorios que ponen a prueba la noción dominante de una homogeneidad cultural, que rechaza su diversidad identitaria.

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en el año 2023 publicó en su portal web Historias Migrantes: Sueños, desafíos y esperanzas en Ecuador donde se relata los retos y desafíos de la inmigración para acoplarse a una segunda patria, donde también la interseccionalidad tiene relevancia dentro de su travesía, a continuación, serán mencionados brevemente algunos de los relatos recopilados:

Irina Ferrer se entrevistó con Jackeline Chica, la migrante venezolana que emprendió y da trabajo a 4 familias. Una migrante venezolana creó un emprendimiento de ventas que da empleo a 5 familias venezolanas y ecuatorianas en Portoviejo. Sueña hacer crecer su negocio para tener más tiempo libre con sus hijas y nieto. Su enfoque en el crédito y la atención al cliente le permite ofrecer productos como sábanas y toallas a precios accesibles. Jackeline comparte su experiencia mencionando “Nos quedamos sin casa, sin una cocina, sin un ventilador, sin una cama. Para Jackeline el impacto fue grande; le costó acostumbrarse a nuevas palabras. Un migrante, en promedio, trabaja más de 40 horas por semana. El principal problema es que al no tener documentación — no estar regularizados en el país— sus trabajos suelen ser sin contrato formal. Ve muy difícil volver a Venezuela en un futuro cercano”. (OIM y GK Escuela, 2023)

Nubis Cortez se entrevistó con Manuel, Yurley y Wilfredo son migrantes venezolanos y de la población LGBTI. En Ecuador, se han enfrentado a obstáculos por su nacionalidad y orientación sexual. El entrevistado reflexiona sobre las barreras que enfrenta, incluyendo el idioma y la discriminación. (OIM y GK Escuela, 2023)

Por parte de Manuel: “Cuando llegó a Ecuador, en 2020, no tenía dinero ni para comer. Durmió debajo de un puente durante cinco días. Buscó trabajo y tuvo varios tropezones. Dice que se sintió discriminado, primero por su apariencia, y luego porque no tenía sus papeles en regla. Durante dos semanas trabajó limpiando. Pero dice que se sentía explotado. Cuando quiso irse, fue a pedir que le pagaran, pero no lo hicieron. Volvió dos veces y le dieron largas por eso dejó de intentar. dice que otras personas sí lo han visto extraño cuando camina por la calle; apenas lo escuchan hablar, lo etiquetan

de gay.” (OIM y GK Escuela, 2023)

Por parte de Yurley: “El camino hasta Ecuador no fue fácil. Cuando llegó al país, se vio obligada a dedicarse al trabajo sexual. Yurley aprendió conocimientos de belleza como manicure, pedicure y cortes de pelo básicos. Hoy su plan es capacitar en belleza a otras mujeres víctimas de violencia para que puedan tener un oficio. Dice que ahora no le da importancia a los comentarios de rechazo. Comenta que a diario la gente la ve con desconfianza.” (OIM y GK Escuela, 2023)

Por parte de Wilfredo: “El primer día que llegó a Ecuador no tenía qué comer. Para Wilfredo, ser migrante LGTBI significa ser doblemente vulnerable. Más de una vez ha perdido un empleo por no tener papeles en regla o porque su apariencia fue juzgada. No ha podido abrir una cuenta de banco ni registrar su emprendimiento. Wilfredo no está regularizado en Ecuador. Lo primero que hará, dice, es registrar su negocio de cakes, que ha bautizado Dulcería el Resurgir.” (OIM y GK Escuela, 2023)

Alejandro Martínez comparte su propia vivencia, después de cinco años en Ecuador se dedica finalmente a lo que ha querido durante mucho tiempo: contar historias. Se discuten las dificultades emocionales y logísticas asociadas con el proceso de migración repetida. El entrevistado enfatiza la resiliencia necesaria para adaptarse a diferentes entornos y cómo ha aprendido a construir nuevas redes sociales a pesar del desarraigo. Menciona su experiencia de esta forma: “Llegué a Ecuador pensando que iba a encontrar trabajo con rapidez. Que de algo serviría haber empezado a hacer radio a los ocho años y tener mi propio programa a los 13 años. Pero no fue así. Rápidamente entendí que somos pequeños fragmentos en medio de un gran mundo” (OIM y GK Escuela, 2023)

Estas historias recopiladas son algunas de entre muchas que suceden en Ecuador, debido al estigma hacia los extranjeros las personas antes mencionadas no recibieron apoyo para una inclusión continua dentro de la sociedad ecuatoriana, tampoco recibieron algún apoyo para sustentar los emprendimientos que pusieron en marcha. Y si es que eso no hubiera bastado, durante su día a día discriminación y rechazo, encasillándolos como un grupo de personas del cual hay que sospechar para tener cuidado.

Como una conclusión, la condición de migrante al ser una combinación de inseguridad, pobreza, discriminación, problemas legales, y la percepción negativa de la población local se puede volver aún más desafiante si se toman en cuenta factores como

la etnia, género, orientación sexual, etc.… desembocan en una complicación para desarrollar los planes de vida de cada uno de los inmigrantes dentro del país receptor.

2.2 Análisis de la jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador (en adelante la Corte) sobre la migración como categoría sospechosa

En sus primeras decisiones, la Corte Constitucional en la Sentencia No. 245-12-SEP-CC destacó la necesidad de identificar los elementos que ayudan a diferenciar entre una distinción de trato que es justificable y una que no lo es. Para ello, la Corte desarrolló un juicio de igualdad utilizando un test de razonabilidad, que consta de tres etapas: a. La existencia de un objetivo perseguido a través del establecimiento del trato desigual; b. La validez de ese objetivo a la luz de la Constitución, y c. La razonabilidad del trato desigual, es decir, la relación de proporcionalidad entre ese trato y el fin perseguido. (Sentencia No. 245-12-SEP-CC, 2012).

De igual manera, la Corte Constitucional abordó en esta sentencia los distintos tipos de escrutinio que han sido desarrollados por diversas cortes y tribunales, con el fin de aplicar de manera efectiva el juicio de igualdad y evaluar si un tratamiento diferente es razonable y justificado. La Corte señaló que, para legitimar un trato diferenciado basado en criterios sospechosos, es necesario aplicar un escrutinio estricto, que establece que “un trato diferenciado solo se justifica para lograr un objetivo constitucionalmente imperioso y necesario”. Por lo tanto, el tratamiento diferenciado que se fundamenta en categorías sospechosas requiere necesariamente un mayor esfuerzo de justificación.

La Corte Constitucional debería modificar su enfoque jurisprudencial hacia el principio de anti subordinación, que actualmente se aplica de manera asimétrica. En este sentido, se otorga un escrutinio estricto a las medidas que afectan negativamente a las minorías, mientras que se aplica un escrutinio débil o de mera racionalidad a aquellas que les otorgan privilegios o beneficios. Por lo tanto, la Corte debe evaluar si hay suficientes elementos que indiquen que un grupo está sujeto a patrones de subordinación, lo que justificaría la implementación de un escrutinio estricto para analizar las medidas perjudiciales. Al mismo tiempo, la Corte tendría la facultad de aplicar un escrutinio menos riguroso al evaluar la constitucionalidad de las medidas que benefician a esos mismos grupos. (Ortiz, 2018).

La Corte hace mención en varias de sus sentencias a las categorías sospechosas

en diversos temas, incluyendo el de la migración como se podrá observar a continuación:

La sentencia 69-21-IN/23 emitida el 13 de septiembre de 2023, trata sobre una acción pública de inconstitucionalidad presentada contra una reforma del Código Orgánico Integral Penal (COIP). Esta reforma introdujo restricciones al acceso al régimen semiabierto para personas condenadas por ciertos delitos graves. aborda el concepto de "categoría sospechosa" en el contexto de la inconstitucionalidad de una norma que restringe el acceso al régimen semiabierto para personas condenadas por ciertos delitos.

La acción fue presentada por Andrea Paola Merchán Domínguez, abogada de la Defensoría Pública, argumentando que el inciso final del artículo 698 del COIP discriminaba a las personas condenadas por ciertos delitos al restringir su acceso al régimen semiabierto. Se alegó que esta norma violaba principios constitucionales como el derecho a la igualdad y no discriminación, y que limitaba el desarrollo progresivo de los derechos de las personas privadas de libertad.

La Corte consideró que la norma impugnada, que excluye a personas condenadas por delitos graves del acceso al régimen semiabierto, puede implicar una forma de discriminación. La accionante argumenta que esta restricción discrimina a un grupo de personas privadas de libertad basándose en la naturaleza del delito cometido, lo cual contraviene el principio de igualdad y no discriminación consagrada en el artículo 11 de la Constitución, donde se establece que todas las personas son iguales y prohíbe cualquier forma de discriminación, incluyendo la basada en la condición migratoria o el pasado judicial.

La Corte, al analizar la constitucionalidad de la norma, debe determinar si la exclusión de ciertos delitos como motivo para restringir derechos es razonable y justificada. Se enfatiza que las categorías sospechosas requieren un escrutinio más riguroso. Se tiene que el criterio diferenciador empleado por la norma es el tipo de delito por el cual una persona se encuentra privada de la libertad. Este criterio diferenciador no puede ser considerado como una categoría sospechosa, ya que la norma no pretende establecer una distinción que perjudique a todo un grupo social en desventaja histórica o estructural.

En esta sentencia, aunque se alegó que las disposiciones discriminaban a personas condenadas por ciertos delitos, la Corte determinó que no había discriminación injustificada. La norma busca proteger el interés público y garantizar un proceso

adecuado de rehabilitación social, lo cual no se consideró como una violación a los principios constitucionales de igualdad y no discriminación.

La sentencia 58-10-IN/21, emitida el 24 de noviembre de 2021, aborda una acción pública de inconstitucionalidad presentada por Orly Oswaldo Oyague Avilés contra varias disposiciones de la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP). La Corte desestimó la demanda, argumentando que las disposiciones impugnadas no infringen los derechos constitucionales alegados por el demandante.

La acción se centró en el inciso sexto del artículo 81 de la LOSEP, que establece que los servidores públicos deben retirarse a los 70 años, y en otros artículos relacionados con la regulación de jornadas laborales para profesionales médicos y otros trabajadores del sector salud.

En el punto 41 se menciona que “la Corte Constitucional del Ecuador ha manifestado que se entiende como categoría sospechosa a aquellas categorías creadas para realizar tratos diferentes respecto de ciertos grupos o personas vulnerables que no resultan razonables y proporcionales. Las categorías sospechosas son criterios utilizados tanto por el Estado, como por los particulares con miras a realizar diferencias que nunca parecerían justificarse. La edad, que es una categoría protegida en el artículo 11 número 2 de la Constitución, no configura los contornos de una categoría sospechosa, ya en muchos contextos sí es razonable distinguir con base en la edad; la misma que justifica una serie de distinciones, muchas veces para proteger los derechos.”

En este caso, aunque el demandante alegó que las disposiciones afectaban a los trabajadores mayores, la Corte determinó que no se estaba realizando una discriminación injustificada, ya que las medidas estaban orientadas a proteger el interés público y garantizar un servicio público eficiente. Esto implica que la Corte no encontró motivos suficientes para aplicar un análisis más riguroso bajo esta categoría.

La sentencia 916-22-JP/24 emitida el 04 de julio de 2024, trata sobre una acción de protección presentada por un aspirante a oficial especialista de las Fuerzas Armadas, quien fue declarado no apto en la fase de ficha médica debido a la presencia de un microlito testicular y un tatuaje en el pectoral izquierdo. El accionante argumentó que esta decisión vulneraba sus derechos a la igualdad, no discriminación, libre desarrollo de la personalidad, imagen propia y seguridad jurídica.

Esto se relaciona con el concepto de "categoría sospechosa", ya que implica un escrutinio más riguroso cuando se trata de características que pueden llevar a discriminación. La Corte enfatiza que cualquier distinción que afecte a grupos

históricamente discriminados debe ser justificada adecuadamente. En este caso, se cuestionó si los criterios utilizados por las Fuerzas Armadas eran razonables y proporcionales, dado que el tatuaje y la condición médica no necesariamente incapacitan al aspirante para desempeñar funciones en el ámbito militar. La Corte declaró que efectivamente se habían vulnerado los derechos del accionante y aceptó su acción de protección, lo que implica una revisión crítica de cómo se aplican los criterios de selección en contextos donde pueden existir categorías sospechosas.

La Sentencia 14-19-IN/23 de la Corte Constitucional del Ecuador, emitida el 7 de junio de 2023, resalta de entre las otras jurisprudencias antes acotadas debido a que es aquella que aproxima la idea de categoría sospechosa con la migración, mencionando en la sentencia como personas en movilidad, esta se centra en la inconstitucionalidad de varios acuerdos ministeriales que establecían requisitos restrictivos para la entrada de ciudadanos venezolanos al país. Esta decisión fue impulsada por organizaciones y defensores de derechos humanos que argumentaron que dichos acuerdos violaban derechos fundamentales y no cumplían con el principio de reserva de ley.

La Corte recibió una acción pública contra los acuerdos ministeriales 242 y 244 del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, así como los acuerdos interministeriales 1 y 2. Los demandantes sostenían que estas normativas agravaban la vulnerabilidad de los migrantes venezolanos. En respuesta, la Corte admitió la solicitud y suspendió provisionalmente la aplicación de las normas impugnadas, considerando los riesgos a los que se enfrentan los migrantes en su tránsito hacia Ecuador.

La Corte declaró inconstitucionales varios artículos de los acuerdos por las siguientes razones:

1. Principio de Reserva de Ley: Los acuerdos no podían establecer condiciones para el ejercicio de derechos sin una ley orgánica que lo respalde, incluyendo el derecho a migrar, que es fundamental y no puede ser limitado por normativas administrativas.

2. Derecho a Migrar: El acuerdo ministerial 242 fue declarado inconstitucional por imponer requisitos que limitaban injustificadamente el derecho a migrar, reconocido en la Constitución ecuatoriana y tratados internacionales.

3. Principio de Igualdad y No Discriminación: Los requisitos fueron considerados discriminatorios hacia los migrantes venezolanos, quienes ya enfrentan una situación precaria debido a la crisis en su país.

4. Derechos Humanos: La Corte enfatizó la importancia de respetar

derechos humanos, incluyendo el derecho a solicitar refugio y el principio de no devolución.

Los demandantes argumentaron que las normativas promovían la migración irregular y exponían a los migrantes a situaciones peligrosas. El Estado defendió la legalidad de las normativas, alegando que eran necesarias para garantizar la seguridad nacional. La Corte también consideró criterios técnicos proporcionados por organismos internacionales como ACNUR y UNICEF, quienes apoyaron la posición de los demandantes al resaltar las vulnerabilidades específicas que enfrentan los migrantes venezolanos.

El razonamiento que la Corte hace a lo largo de la sentencia se resume en los siguientes puntos:

El artículo 40 de la Constitución de la República reconoce a las personas el derecho a migrar. Esta Corte Constitucional en su sentencia 159-11-JH/19 estableció que este derecho, "[…] implica el respeto a la facultad de trasladarse que tienen las personas y la garantía de que dicho traslado ocurra en condiciones dignas, tanto el lugar de origen, tránsito, destino y retorno". (Corte Constitucional, 2023)

A criterio de esta Corte, el derecho a migrar no se limita a la libertad de circulación en los términos del artículo 66 numeral 14 de la Constitución de la República o del artículo 22 numerales 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sino que parte del reconocimiento de los distintos riesgos y factores que obligan a las personas a salir de su lugar de origen o residencia habitual y, en consecuencia, tiene un alcance y protección mayor que abarca todo el proceso de migración. El derecho a migrar se ejerce en varios momentos: "el ingreso, la permanencia o tránsito, salida o retorno, y debe garantizarse en condiciones dignas". (Corte Constitucional, 2023)

Este Organismo ha subrayado que, si bien se reconoce la potestad del Estado para establecer regulaciones a la migración, toda medida adoptada debe estar acorde con las normas constitucionales y aquellas contenidas en los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos. En esa línea, esta Corte ha reconocido que, desde la perspectiva de país receptor de personas migrantes, las autoridades estatales deben promover mecanismos "que faciliten el ejercicio del derecho a migrar con base en políticas migratorias inclusivas y respetuosas de los derechos". Además, la Corte Constitucional ha señalado que, "a flexibilización de las políticas migratorias a través de

este tipo de disposiciones […] hace posible el desarrollo progresivo de los derechos de movilidad humana y libertad de tránsito de las personas". (Corte Constitucional, 2023)

Así también, la Corte ha considerado que el principio de ciudadanía universal, reconocido en el artículo 416 numeral 6 de la Constitución debe interpretarse, "a la luz del reconocimiento de la mayor cantidad de derechos a favor de las personas extranjeras, sin restricción excesiva e injustificada de su ingreso o permanencia, salvo las causales expresamente establecidas en la Constitución y en instrumentos internacionales de derechos humanos pertinentes". (Corte Constitucional, 2023)

A pesar de que las buenas intenciones del Estado ecuatoriano fueron tendientes a proteger a las personas migrantes de situaciones de peligro, el exigir la presentación del pasaporte a personas venezolanas para ingresar al país, aumentó su situación de vulnerabilidad al ponerlos en la situación de usar canales irregulares. De ahí que, a la luz del contexto y la situación social que atravesaba Venezuela cuando los acuerdos impugnados fueron emitidos, fue desproporcionado exigir la presentación del pasaporte como requisito de ingreso al país. (Corte Constitucional, 2023)

Lo anterior de ninguna manera significa que exigir pasaporte para el ingreso al país sea siempre una carga desproporcionada, que obligue a las personas extranjeras a ingresar de manera irregular al país. Sino que, debido al contexto fáctico en el que fueron emitidos los acuerdos, que dificultaba conseguir el pasaporte a las personas venezolanas, la medida tuvo un impacto desproporcionado en el ejercicio del derecho a migrar. (Corte Constitucional, 2023)

Puesto que la exigencia del pasaporte para el ingreso al Ecuador de personas venezolanas tiene un impacto desmedido en su derecho a migrar, sin que sean evidentes los beneficios de la limitación, a saber, garantizar la seguridad de los habitantes y prevenir la migración irregular, la medida no es proporcional. (Corte Constitucional, 2023)

Para sintetizar, la Corte concluyó que las normativas impugnadas violaban principios constitucionales fundamentales y derechos humanos esenciales. Este fallo reafirma el compromiso del Ecuador con la protección de los derechos de las personas migrantes y establece un precedente sobre la necesidad de que cualquier regulación relacionada con la migración respete las garantías constitucionales y tratados internacionales ratificados por el país. La sentencia representa un paso significativo hacia una política migratoria más justa e inclusiva en Ecuador.

Cabe puntualizar, la Sentencia 14-19-IN/23 subraya que el derecho a migrar no

se limita únicamente a la libertad de movimiento, sino que debe garantizarse en condiciones dignas durante todas las etapas del proceso migratorio. Aunque se reconoce la autoridad del Estado para regular la migración, cualquier medida adoptada debe estar en consonancia con las normas constitucionales y los instrumentos internacionales sobre derechos humanos. La Corte ha indicado que es esencial fomentar políticas migratorias inclusivas y respetuosas para facilitar el ejercicio del derecho a migrar, destacando que las exigencias documentales deben ser razonables y accesibles para no agravar aún más la situación precaria de los migrantes venezolanos.

La Corte concluye la Sentencia 14-19-IN/23 que ni la Constitución ni la ley prevén una autoridad normativa que permita imponer requisitos no establecidos en la legislación para la entrada de extranjeros al país. Sin embargo, se aclara que, si las autoridades competentes consideran que ciertos requisitos legales representan cargas desproporcionadas y difíciles de cumplir para los extranjeros, podrían crear excepciones a esos requisitos, siempre que dichas excepciones favorezcan el respeto y la efectividad de los derechos.

2.3 La migración como categoría sospechosa y su impacto en la inmigración calificada de venezolanos en el Ecuador

Muchos migrantes venezolanos poseen altos niveles educativos y experiencia profesional. Sin embargo, al ser considerados como categoría sospechosa, su potencial se infrautiliza. Esto representa una pérdida tanto para ellos como para Ecuador, que podría beneficiarse de su capital humano a través de su integración en el mercado laboral formal.

La llegada de migrantes calificados puede enriquecer el tejido social y económico del país receptor. Los migrantes traen consigo nuevas perspectivas, habilidades y aspiraciones que pueden abrir oportunidades laborales y fomentar interacciones culturales positivas. Sin embargo, las políticas restrictivas pueden limitar estas contribuciones.

Y para maximizar el impacto positivo de la migración venezolana calificada, es crucial implementar políticas públicas que reconozcan y valoren las capacidades de estos migrantes. Se requiere una adaptación normativa que facilite su inclusión en el mercado laboral formal y promueva su desarrollo personal y profesional.

La migración venezolana en Ecuador ha adquirido una relevancia significativa en los últimos años, especialmente en el contexto de la crisis humanitaria y económica

que enfrenta Venezuela. Esta situación ha llevado a la llegada de cientos de miles de venezolanos al país, muchos de los cuales se encuentran en condiciones de irregularidad migratoria. La Corte Constitucional del Ecuador ha calificado la migración como una categoría sospechosa, lo que implica un enfoque crítico hacia las políticas que afectan a esta población. Este ensayo explora la migración venezolana en Ecuador como categoría sospechosa y su impacto en la sociedad y economía ecuatoriana.

La calificación de la migración venezolana como categoría sospechosa se fundamenta en el reconocimiento de que las personas migrantes enfrentan condiciones de vulnerabilidad que pueden llevar a la discriminación y exclusión. Según la Sentencia 14- 19-IN/23 de la Corte Constitucional antes ya mencionada, ciertos requisitos establecidos por el gobierno ecuatoriano para el ingreso de venezolanos han sido considerados inconstitucionales, ya que agravan su situación de vulnerabilidad y promueven la migración irregular. Esto refleja un entendimiento más amplio de cómo las políticas migratorias pueden afectar los derechos humanos y el bienestar de las personas.

La migración calificada es uno de los grandes temas de interés cuando se habla de migración en la actualidad por el inmenso valor en cuanto a capital humano que representa, tanto en el país de origen del migrante como en el país receptor. La definición de migración calificada y sus consecuencias, corresponde a los individuos que cuentan con una educación superior a la secundaria o se han desempeñado profesionalmente en un sector específico durante un determinado periodo de tiempo (Gandini y Lozano, 2010).

Este fenómeno tiene un significativo impacto en la economía y en la cultura del territorio receptor del migrante calificado ya que este, no solo recibe un individuo con educación (en la que no tuvo que invertir recursos) y aspiraciones de aportar en su economía, sino que trae consigo una visión externa que puede abrir nuevos espacios de trabajo o de interacciones sociales. El impacto cultural es importante al igual que el impacto económico (Reid, 2004).

El migrante calificado es considerado como capital humano por lo que su participación y aportación en el aspecto laboral es fundamental para catalogarlo como tal. Sus capacidades y sus conocimientos son lo que, en la práctica, diferencian a un migrante calificado de un migrante común y corriente (Gandini y Lozano, 2010).

También, el migrante calificado se define como aquel que llega al país con formaciones técnicas, universitarias, artísticas o con la capacidad de emprender un

negocio propio, utilizando de esta forma su talento humano para aportar a la sociedad (Flor, 2015). El Ecuador, históricamente, era un país donde la tendencia durante las últimas décadas ha sido la de la salida de emigrantes a países más desarrollados como lo son España o Estados Unidos o incluso la propia Venezuela, buscando mejores condiciones de vida (Espinosa, 2017).

Según todo lo anteriormente expuesto en esta investigación se puede decir que tomar a la inmigración venezolana calificada como categoría sospechosa representa una infrautilización de los recursos humanos que tiene este grupo de migrantes, que desafortunadamente para el pueblo venezolano va a ser una realidad por los siguientes años que dure la dictadura en Venezuela y por consecuente el éxodo venezolano en Latinoamérica y el Mundo.

Por una parte, como se ha presentado en gráficos y datos recopilados en el presente trabajo de investigación, parte de la población de inmigrantes venezolanos cuentan con niveles de estudio altos y se encuentran en una edad de fuerza laboral considerable, que, sin embargo, están desarrollando actividades económicas independientes o de carácter de emprendedores. En sí, una forma para reducir el número de inmigrantes venezolanos en estos puestos de trabajo que no contienen un valor agregado significativo es reformar leyes y emplear políticas públicas para adaptar la normativa ecuatoriana a la realidad que está viviendo el país con el éxodo venezolano.

Es así que, la migración venezolana calificada en Ecuador, vista como categoría sospechosa, tiene un impacto significativo en la sociedad y economía del país, especialmente en el contexto de la crisis humanitaria y económica que vive Venezuela. Este enfoque implica que las políticas migratorias deben ser analizadas críticamente, ya que pueden agravar la situación de vulnerabilidad de los migrantes y promover la discriminación.

La categorización de la migración venezolana calificada como sospechosa reconoce que los migrantes enfrentan condiciones de vulnerabilidad que pueden llevar a la exclusión social. Esto se traduce en un mayor riesgo de discriminación en el acceso a servicios básicos, empleo y derechos humanos, lo que puede perpetuar su marginalización en la sociedad ecuatoriana.

III. Proponer lineamientos para reformas normativas y de política pública que incluyan la migración calificada al Ecuador

3.1 Propuestas de reformas a la Ley Orgánica de Movilidad Humana y su Reglamento y reformas a normativa

La Ley Orgánica de Movilidad Humana (por sus siglas y mencionada de aquí en adelante como LOMHU) en conjunto con su respectivo Reglamento es aquella que en el Ecuador tiene como objeto "regular el ejercicio de derechos, obligaciones, institucionalidad y mecanismos vinculados a las personas en movilidad humana, que comprende emigrantes, inmigrantes, personas en tránsito, personas ecuatorianas retornadas, quienes requieran de protección internacional, víctimas de los delitos de trata de personas y de tráfico ilícito de migrantes; y, sus familiares" (LOMHU, 2017).

La misma LOMHU comienza a mencionar a las personas extranjeras en el Ecuador desde el Capítulo III donde se pueden hacer observaciones destacables en los siguientes puntos:

Artículo 50.- Derecho al registro de títulos. Las personas extranjeras que residan en el Ecuador tendrán derecho a la homologación y reconocimiento de sus estudios realizados en el exterior en todos los niveles, de conformidad con la ley e instrumentos internacionales ratificados por el Estado ecuatoriano. La autoridad competente establecerá los procedimientos de homologación y reconocimiento en las mismas condiciones que las personas ecuatorianas. (LOMHU, 2017)

Artículo 51.- Derecho al trabajo y a la seguridad social. Las personas extranjeras que residan en el Ecuador tienen derecho al trabajo y a acceder a la seguridad social, para lo cual sus aportes se calcularán con base en los ingresos reales declarados para la obtención de su residencia. Cuando la persona residente trabaje bajo relación de dependencia sus aportes se calcularán con base a su remuneración. (LOMHU, 2017)

Estos dos artículos antes mencionados toman relevancia en cuanto a la homologación de títulos que dan fe de los estudios obtenidos por los migrantes, debería aumentar una disposición en la cual se mencione la atención a casos de fuerza mayor en los cuales los inmigrantes no han podido obtener los documentos necesarios en su país de origen para este proceso debido a retrasos burocráticos o imposiciones legales. Además, que es importante resaltar que la se puede modificar el articulo para que a pesar de no haber obtenido la residencia, los migrantes puedan acceder a un plan seguridad social en base a sus ingresos reales.

Artículo 58.- Personas en protección por razones humanitarias. Es la persona

extranjera que, sin cumplir los requisitos establecidos en la presente Ley para acceder a una condición migratoria, demuestra la existencia de razones excepcionales de índole humanitaria por ser víctima de desastres naturales o ambientales. La persona podrá acceder a una visa humanitaria por un lapso de hasta dos años de conformidad con el reglamento de esta Ley, siempre y cuando no sean considerados una amenaza o riesgo para la seguridad interna según la información que dispone el Estado ecuatoriano. Transcurrido este tiempo, de persistir las razones por las cuales solicitó la visa humanitaria, esta se podrá prorrogar hasta que cesen los motivos que dieron origen a la concesión de la visa, sin perjuicio de que en cualquier momento y previo al cumplimiento de los requisitos previstos en esta Ley pueda acceder a otra condición migratoria. (LOMHU, 2017)

Artículo 98.- Persona Refugiada. Será reconocida como refugiada en el Ecuador toda persona que: 1. Debido a temores fundamentados de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, que se encuentre fuera de su país de nacionalidad, y no pueda o quiera, a causa de dichos temores, acogerse a la protección de su país, o que, careciendo de nacionalidad y hallándose fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o no quiera regresar a él. 2. Ha huido o no pueda retornar a su país porque su vida, seguridad o libertad ha sido amenazada por la violencia generalizada, agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público y no pueda acogerse a la protección de su país de nacionalidad o residencia habitual. El reconocimiento de la condición de refugiado tiene una naturaleza declarativa, civil, humanitaria, apolítica y confiere un estatuto de protección internacional a la persona. (LOMHU, 2017)

En base a los dos artículos antes mencionados, al hacer referencia a la calidad legal en la cual se estarían acogiendo los migrantes, me parece importante que “las personas en protección por razones humanitarias” gocen de un “estatuto de protección” similar al de los refugiados, pero teniendo un carácter interno, para mejorar la gestión de su estadía en Ecuador. (LOMHU, 2017)

Artículo 132.- Control de la situación de trabajadores migratorios. Las entidades competentes en materia laboral, controlarán que las instituciones públicas y empresas privadas garanticen los derechos laborales de las personas extranjeras en el Ecuador. El ministerio rector del trabajo emitirá la normativa necesaria para el control y sanción por el incumplimiento de los derechos de las personas en movilidad humana establecidos en

la Constitución y la ley. (LOMHU, 2017)

En base a este último artículo, se debería hacer una puntualización a la hora de establecer que el ministerio competente para emitir normativa destinada al control y sanción de incumplimiento de los derechos laborales de los migrantes, que este ministerio también debe observar caso a caso y sancionar de manera mas severa estos incumplimientos ya que los empleadores se pueden estar aprovechando de la situación de vulnerabilidad de los migrantes.

Por su parte el Reglamento a la LOMHU comienza a mencionar a las personas extranjeras en el Ecuador desde el Capítulo IV donde se pueden hacer observaciones destacables en los siguientes puntos:

Art. 49.- Categoría Migratoria. - Se denominará categoría migratoria a los diferentes tipos de permanencia temporal o permanente que el Estado otorga a los extranjeros en el Ecuador de conformidad al hecho que motiva su presencia en el país. La persona extranjera en el Ecuador, que se encuentre en situación migratoria regular, o cuya categoría migratoria haya vencido durante el proceso de renovación de la misma (que ostente una cita para la renovación), o la persona extranjera en el exterior, o en casos excepcionales las personas extranjeras que se encuentren irregulares, pero presenten pruebas suficientes de necesidad de protección internacional, podrá solicitar una de las siguientes categorías migratorias: 1. De visitante temporal: a. Transeúnte; b. Turista; c. Solicitante de protección internacional; y, d. Visitante temporal que ingresa a ejercer actos de comercio y otras actividades lícitas. La categoría de transeúnte únicamente podrá ser solicitada en el territorio ecuatoriano ante la autoridad de control migratorio. (Reglamento LOMHU, 2023)

Resulta importante sugerir que las pruebas suficientes de necesidad de protección internacional también se deben atender a los hechos notorios que hayan causado el desplazamiento de los migrantes, por ejemplo, en el caso de este trabajo de investigación, obedecería a la crisis política y económica de Venezuela.

Art. 61.- Trabajo por actividades laborales bajo relación de dependencia. - La persona extranjera podrá solicitar la categoría de trabajo para realizar actividades laborales bajo relación de dependencia en el ámbito público o privado, ante el órgano administrativo competente del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Para el efecto, a más de los requisitos generales contemplados en la Ley Orgánica de Movilidad Humana, se requerirá que el solicitante cumpla con los siguientes: a) Acción de personal o contrato de trabajo emitido por entidad pública o

empleador privado, respectivamente; b) Constancia del registro del contrato laboral ante la autoridad de trabajo competente; y, c) Certificado de que el empleador no mantiene obligaciones pendientes con el Servicio de Rentas Internas, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y la Superintendencia de Compañías, expedido por la autoridad competente en cada caso. El órgano administrativo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana verificará que el empleador mantiene recursos económicos suficientes para cumplir con las obligaciones contractuales que tiene con la persona extranjera contratada. Así también, de ser necesario, podrá convocar a una entrevista al empleador y trabajador en los casos que requiera complementar la información presentada en la solicitud de visa. Para la aplicación del inciso precedente la autoridad de movilidad humana y el Ministerio del Trabajo emitirán el protocolo respectivo. Para la renovación de esta categoría migratoria se deberá presentar el certificado de afiliación al sistema de seguridad social, con el cual se verificará la fecha de afiliación del empleado. (Reglamento LOMHU, 2023)

Art. 62.- Trabajo autónomo, servicios profesionales, civiles, de consultoría o por carta de auspicio. - La persona extranjera podrá solicitar la categoría de trabajo autónomo, de servicios profesionales, civiles, de consultoría o de carta de auspicio, ante el órgano administrativo competente del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Además de los requisitos previstos en la Ley Orgánica de Movilidad Humana, para aplicar por esta categoría migratoria en el Ecuador, la persona extranjera deberá ser titular de una categoría migratoria de turista, de residencia o de una visa de actos de comercio y además deberá presentar uno de los siguientes, según sea el caso: 1. Reconocimiento de firmas ante Notario Público del contrato de servicios profesionales, civiles o de consultoría; 2. Registro Único de Contribuyentes – RUC, únicamente aplicable a aquellas personas que ostenten una categoría migratoria de residente al momento de aplicar para el cambio de categoría; o, 3. Permiso de funcionamiento otorgado por un Gobierno Autónomo Descentralizado para el desarrollo de actividades económicas. Para las solicitudes de esta visa en el exterior no se requerirá de visa previa para solicitar esta categoría migratoria. Sin perjuicio de lo antes mencionado la persona extranjera titular de una visa de turista no podrá realizar actividad distinta a la de turismo, hasta que no haya cambiado a la nueva categoría migratoria. Para el trabajador autónomo deberá además adjuntar una declaración juramentada ante notario público con evidencia fotográfica de la actividad autónoma que va a desarrollar; o podrá adjuntar el certificado del registro de la propiedad del

cantón donde se ubica el bien inmueble en donde desarrolla la actividad, si el bien es de su propiedad; o, si el bien inmueble es arrendado, podrá adjuntar la inscripción de registro de arrendamiento ante el gobierno autónomo descentralizado correspondiente. Para aquellos trabajadores de empresas extranjeras debidamente domiciliadas en el Ecuador, que ingresan al país para realizar actividades especializadas y técnicas temporales en compañías ecuatorianas subsidiarias o sucursales de dichas compañías extranjeras matrices, deberán presentar una carta de auspicio debidamente legalizada o apostillada según el país de origen que corresponda. En la carta de auspicio o traslado se deberá indicar: i) el tiempo por el cual la persona extranjera va a permanecer en el Ecuador; ii) las actividades a desarrollar por la persona extranjera; iii) que el monto del salario, las prestaciones de seguridad social, y demás derechos laborales son cubiertos por la empresa matriz en el exterior; y, iv) declaración juramentada que la persona extranjera no mantiene relación de dependencia con la empresa local o sucursal en el territorio ecuatoriano. La carta de auspicio o traslado permitirá a dicha persona extranjera realizar las actividades detalladas en la misma. (Reglamento LOMHU, 2023)

En estos dos últimos artículos, que mencionan el trabajo de los migrantes que se encuentren bajo una relación de dependencia o que opten por el trabajo autónomo hay que recordar que según el 93,6% no ha firmado un contrato laboral según la Organización Internacional para las Migraciones (2024), lo que demostraría al menos que los migrantes que en teoría se acogen bajo el articulo 61 estarían trabajando en condiciones de irregularidad. En cuanto al artículo 62 se podría implementar un periodo en el cual se permita ejercer actividades económicas a los migrantes de forma autónoma mientras se establecen en el país y logran generar ingresos adecuados o suficientes para obtener con normalidad los requisitos establecidos en el mismo artículo, puede ser un plazo de 3 a 6 meses.

En si estos serían los puntos en los cuales la legislación ecuatoriana desarrolla el tema de la inmigración, como se puede apreciar en ningún espacio da lugar a menciones sobre una integración más profunda de los migrantes que tengan vocación de permanencia en Ecuador, especialmente a los inmigrantes calificados. Se puede tomar como una falta de atención a este fenómeno social. Otras legislaciones alrededor del mundo han optado por visiones más elaboradas, pero también selectivas a la hora de promulgar sus respectivas leyes, en conjunto con sus respectivos programas y sistemas destinados a contener y manejar de la mejor manera posible a la migración que llega a sus fronteras.

En el caso de Canadá, la Ley de Inmigración y Protección para Refugiados (IRPA) menciona el establecimiento de la admisión de residentes permanentes o inmigrantes llevada a cabo mediante un sistema de puntos, en función de las necesidades laborales del país que en este caso son necesarios conocimientos previos en campos de ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas, y se clasifica en las siguientes categorías:

1. Clase económica o inmigrantes independientes: esta categoría incluye a inmigrantes independientes que se admiten con el propósito de contribuir al desarrollo económico del país. Comprende a trabajadores calificados, empresarios, inversionistas, personas autoempleadas y otros inmigrantes que solicitan su ingreso de manera voluntaria. También se consideran los familiares que reciben apoyo. (Verea, 2021)
2. Clase familiar: el objetivo de esta categoría es la reunificación familiar, permitiendo que los familiares de residentes permanentes puedan inmigrar a Canadá. Incluye a los familiares inmediatos, como hijos dependientes, padres, abuelos y cónyuges o parejas comprometidas. Los ciudadanos canadienses o residentes permanentes mayores de diecinueve años tienen el derecho de respaldar estas solicitudes. (Verea, 2021)
3. Refugiados: Se refiere a aquellos extranjeros que deben demostrar que sus razones para inmigrar están fundamentadas en temores válidos de persecución debido a su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social específico o afiliaciones políticas. (Verea, 2021)

Otro ejemplo de una legislación que ha afrontado el fenómeno de la inmigración con mucha relevancia es Alemania, en este caso se toma como base la Ley de Inmigración de Personal Especializado que comenzó a aplicarse el 1 de marzo de 2020, la Ley para el Desarrollo Ulterior de esta misma normativa que según la Embajada de Alemania en Ecuador (2024) amplía las oportunidades para que trabajadores calificados de países no pertenecientes a la Unión Europea se trasladen a Alemania para ocupar empleos. Además, en muchos casos, se facilita el proceso de obtención de visados. Antes de solicitar su visado como personal especializado, los interesados deben tener un reconocimiento oficial de sus cualificaciones profesionales, aquí hay algunos de los puntos normativos relevantes:

1. Ingreso al país y empleo mediante cooperación para la homologación: Esta cooperación permite obtener un permiso de residencia para trabajar en un

empleo calificado mientras se lleva a cabo el proceso de homologación necesario después de llegar a Alemania. (Make It In Germany, 2024)

2. Las personas que han recibido una notificación sobre la equivalencia parcial de sus conocimientos, especialmente aquellas que carecen de habilidades prácticas en el ámbito empresarial, tendrán dos opciones para la homologación profesional en Alemania: podrán ingresar al país en el futuro para participar en un programa de cualificación o hacerlo a través de una cooperación destinada a la homologación de sus cualificaciones. (Make It In Germany, 2024)

En base a los puntos de interés de las dos legislaciones antes expuestas en relación a los migrantes calificados, la legislación ecuatoriana podría adaptarse y replicar las estrategias por las cuales han optado Canadá y Alemania para atraer y receptar de la manera más eficiente posible a los migrantes calificados, algunas de las propuestas pueden ser:

1. Sistema de Puntos para la admisión de migrantes calificados: al implementar un sistema de puntos similar al de Canadá, que evalúe a los inmigrantes calificados según criterios como educación, experiencia laboral, habilidades lingüísticas y necesidades del mercado laboral ecuatoriano. Esto permitiría seleccionar a aquellos que tienen más probabilidades de contribuir al desarrollo económico del Ecuador.

2. Categorías de migración específicas más simples: al establecer categorías claras para la migración, como: clase económica para trabajadores calificados, empresarios e inversionistas que deseen contribuir al desarrollo económico; clase familiar para facilitar la reunificación familiar para los inmigrantes que ya residen en Ecuador; y refugiados: para reconocer y proteger a aquellos que huyen de persecuciones o situaciones de riesgo.

3. Reconocimiento de cualificaciones parciales: con el fin de establecer un procedimiento para que los migrantes con cualificaciones parciales puedan ingresar al país y participar en programas destinados a completar su formación profesional. Esto facilitaría su integración y empleabilidad.

3.2 Dar Orientaciones mínimas que fomenten una política pública aplicable para aprovechar la inmigración venezolana calificada en el país

Para desarrollar una política pública eficaz que aproveche la inmigración venezolana calificada en Ecuador, es esencial considerar diversas estrategias que promuevan la inclusión y el desarrollo sostenible tanto de los inmigrantes como de las

comunidades locales. A continuación, se presentan algunas orientaciones clave para lograr este objetivo:

1. Ampliación de los procesos de regularización: Continuar con iniciativas como la reciente ampliación a la estrategia de "amnistía migratoria", que facilita la regularización del estatus migratorio de los venezolanos y el acceso a derechos fundamentales como salud, educación y empleo.
2. Simplificación de trámites: Eliminar las barreras burocráticas que dificultan la regularización, permitiendo el uso de documentos vencidos y simplificando el proceso de registro, y de esa forma obtener una mayor facilidad y sobre todo seguridad para permanecer en el Ecuador.
3. Fomento del empleo y el autoempleo: Implementar programas que faciliten la inserción laboral de los inmigrantes, incentivos a compañías y empresas que integren en su nómina a inmigrantes, ofreciendo capacitación profesional y apoyo a iniciativas de autoempleo.
4. Acceso a servicios financieros: Promover políticas que permitan a los migrantes acceder a servicios bancarios y sistemas de seguridad social, fundamentales para su integración económica
5. Mecanismos de protección: Establecer protocolos que protejan a los inmigrantes de la violencia y la explotación, garantizando su seguridad y bienestar en el país.
6. Colaboración con organismos internacionales: Trabajar más cercanamente con organizaciones como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) para implementar políticas eficaces que se acoplen a la realidad material de los flujos migratorios que se hacen presente en Ecuador, y sobre todo que apoyen tanto a los migrantes como a las comunidades receptoras.

De la misma manera, la política pública ecuatoriana puede nutrirse de sus similares como es el caso de la canadiense o la alemana que, a parte de sus leyes oficiales, han puesto en marcha proyectos como el sistema de Express Entry que según Verea (2021) es un sistema creado para simplificar la selección de inmigrantes calificados que tienen mayores probabilidades de adaptarse a la sociedad canadiense. Este mecanismo funciona en base a que el primer candidato que cumpla con los criterios establecidos tiene prioridad en el proceso. De esta manera, se busca destacar a los postulantes más talentosos y capacitados entre un gran número de solicitantes.

En el caso de Alemania se puede adoptar su política pública de ingreso al país

para llevar a cabo un análisis de cualificación: los solicitantes de homologación que, según la evaluación de la oficina correspondiente, necesiten realizar un análisis de cualificación en Alemania para verificar la equivalencia de sus credenciales extranjeras, podrán obtener un permiso de residencia por un período de hasta seis meses para este propósito (Make It In Germany, 2024), y hasta mientras se les es permitido trabajar incluso en campos que no están relacionados con sus profesiones.

Conclusiones

1. La migración hacia Ecuador ha estado presente a ciencia cierta desde que existen registros fiables, es decir desde inicios del siglo XX. Progresivamente ha aumentado en las últimas dos décadas, impulsada por factores como la búsqueda de mejores oportunidades laborales y crisis políticas en países de origen. Hoy en día el grupo de migrantes que más se ha hecho presente en cuanto a su necesidad de integración en el Ecuador ha sido el venezolano.
2. Ecuador para finales del año 2024, alberga a un estimado de 445 mil migrantes venezolanos. Este grupo de migrantes se divide en dos sub grupos atendiendo a sus planes a futuro, y se enfocan en Ecuador como un país de tránsito o como en su gran mayoría, con una vocación de permanencia.
3. Según la OIM (2024) La situación política y económica actual en Venezuela ha llevado a un aumento sin precedentes de migrantes y refugiados en América Latina y el Caribe. A finales de diciembre de 2024, más de 7,89 millones de venezolanos se encuentran fuera de su país, lo que representa el segundo mayor desplazamiento a nivel mundial, solo por detrás de Siria. La diáspora venezolana dada su magnitud tiene consecuencias para toda la región. Como objeto de estudio se decidió tomar a los países de la CAN con el fin de observar cómo es que respondieron los dos países que más han receptado migrantes venezolanos, en este caso son Colombia y Perú.
4. Los países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) a pesar de tener mecanismos de cooperación migratoria y de movilidad humana, no han hecho énfasis en cuanto a la inclusión de migrantes calificados, más bien solo se limitan a positivizar las formas de regularización de los migrantes.
5. Esta posición refleja el desinterés o la falta de observancia de los Estados adyacentes al Ecuador (y el Ecuador también incluido) por crear el espacio apropiado dentro de sus respectivas legislaciones para implementar vías y estrategias de asimilación, inserción y aprovechamiento del capital humano que poseen los migrantes calificados venezolanos.
6. En este sentido, se puede tomar a la migración como un fenómeno social sospechoso, que inevitablemente los Estados lo tienen que regular en sus leyes, pero en el caso de Ecuador se está normando lo mínimo indispensable. Hay que tomar en cuenta la condición de un migrante y las dificultades que pasan en su diario vivir mientras se embarcan en la travesía de insertarse en un nuevo país.

7. Los migrantes serian considerados como un grupo vulnerable frente a las adversidades de que pueden presentarse, hay que resaltar que la Opinión Consultiva OC-18/03), la CIDH señaló que: "[…] los Estados están obligados a adoptar medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades, en perjuicio de determinado grupo de personas. Esto implica el deber especial de protección que el Estado debe ejercer con respecto a actuaciones y prácticas de terceros que, bajo su tolerancia o aquiescencia, creen, mantengan o favorezcan las situaciones discriminatorias".
8. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en el año 2023 publicó en su portal web Historias Migrantes: Sueños, desafíos y esperanzas en Ecuador donde se relatan los testimonios de migrantes venezolanos que llegaron al Ecuador en busca de un mejor futuro, sin embargo, no pudieron legar a ocupar puestos que antes tenían en Venezuela, algunos optaron por el trabajo informal y el emprendimiento. Sin embargo, también hubo ocasiones donde los empleadores se aprovechaban de la vulnerabilidad del migrante para contratar por menos dinero que a un nacional o simplemente no pagar el salario. Esto demuestra que hay afectaciones provenientes de un tercero aprovechándose de una situación de vulnerabilidad.
9. La sentencia 69-21-IN/23, sentencia 58-10-IN/21 y la sentencia 916-22-JP/24, emitidas por la Corte Constitucional del Ecuador abordan el tema de una "categoría sospechosa" desde diversos ámbitos que provocaron discriminación de terceros hacia una persona, demostrando que la categoría sospechosa puede existir realidades muy versátiles.
10. La Sentencia 14-19-IN/23 también emitida por la Corte Constitucional, se centra en la migración como categoría sospechosa, demostrando que la comunidad de los migrantes (siendo la venezolana la más presente en Ecuador en los últimos años) también sufre discriminación a raíz de su vulnerabilidad. En este caso proviene del propio Estado ecuatoriano.
11. Una falta de protección del Estado ecuatoriano es un ambiente propicio para que las situaciones antes descritas se sigan perpetuando, como estigmatizar a un migrante por su país de procedencia. Un cambio en el actuar del Estado puede conllevar a una mejor calidad de vida de las personas en situación de movilidad, incluso representar beneficios económicos para el Ecuador ya que según el informe del Grupo Banco Mundial "Si los venezolanos en Ecuador pudieran

acceder a trabajos que correspondan a sus habilidades, se estima que el Producto Interno Bruto (PIB) podría aumentar un dos por ciento".

12. Entonces Ecuador puede ser pionero en la región latinoamericana para gestionar de una mejor forma el flujo migratorio venezolano. La legislación ecuatoriana y la política pública pertinente al tema de migraciones debe adaptarse a una realidad social como lo es la constante entrada de migrantes venezolanos al territorio ecuatoriano. El marco jurídico ecuatoriano puede replicar el modelo canadiense y alemán de migraciones para tramitar de mejor manera la inclusión de migrantes calificados.

Bibliografía

Alou, G. (2001). “España y el Ecuador, más unidos por la migración”. En Porras, H. y Calvo-Sotelo (Coord.), Ecuador - España: Historia y perspectiva. (pp. 238- 39). Quito, Ecuador: Embajada de España en Ecuador.

Álvarez, S; Pérez, L; García, M; Baroja, C; Tapia, J y Bayón, M. (2020). Sobreviviendo entre crisis: la diáspora ecuatoriana al presente. Quito: FES-ILDIS y Colectivo de Geografía Crítica de Ecuador.

Bajareno, I. (1997). La emigración árabe en Ecuador. Recuperado de: https://revistas.ucm.es/index.php/ANQE/article/view/ANQE9797110057A/3864

Carbonell, M. (20 de septiembre de 2019). ¿Qué son las categorías sospechosas? Recuperado de: https://www.youtube.com/watch?v=pTcfW9p2u3Y&ab_channel=MiguelCarbonell

Castilla, K. (2019). Discriminación racial, discriminación por origen nacional: el caso de las leyes de migración y/o extranjería Recuperado de: https://www.idhc.org/wp-content/uploads/20191218_DiscriminacionalRacialDiscriminacionOrigenNacional.pdf

Embajada de Alemania en Ecuador. (2024). Alemania amplía y simplifica el acceso al mercado laboral. Recuperado de: https://quito.diplo.de/ec-es/willkommen/2649014-2649014

Espinoza, G. (2017). La emigración venezolana a Ecuador tiene dos caras. Recuperado de: https://dialoguemos.ec/2018/01/la-emigracion-venezolana-a-ecuador-tiene-dos-caras-2/

Flor, M. (2015). Migración cubana en Ecuador: una mirada al proceso de descalificación. Recuperado a partir de http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/9542

Make It In Germany. (2024). La nueva Ley de inmigración de personal cualificado de un vistazo. Recuperado de: https://www.make-it-in-germany.com/es/visado-residencia/ley-inmigracion-personal-especializado

Gandini, L., & Lozano, F. (2010). Migrantes calificados de América Latina y el Caribe, ¿capacidades desaprovechadas? Recuperado de: https://www.academia.edu/721977/Lozano_._F._y_L._Gandini_2010_Migrantes_califica

Gobierno de Perú. (2023). Nuevo Permiso Temporal de Permanencia. Recuperado de: https://www.gob.pe/institucion/migraciones/campa%C3%B1as/27203-nuevo-permiso-temporal-de-permanencia

Grupo Banco Mundial. (2020). La migración venezolana y el mercado de trabajo en Ecuador Recuperado de: https://documents1.worldbank.org/curated/en/468411592906334545/pdf/Venezuelan-Migrants-and-Ecuador-s-Labor-Market.pdf

Hernández, J. (2021). ¿Migración o exilio cubano en Estados Unidos? Notas para un debate. Latinoamérica. Revista de estudios Latinoamericanos, (71), 11-35. Recuperado de: https://doi.org/10.22201/cialc.24486914e.2020.71.57269

Íñiguez, A. (2014). La noción de "categoría sospechosa" y el derecho a la igualdad ante la ley en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Revista de Derecho (Valparaiso), (XLIII), 495-516. Recuperado de; https://www.redalyc.org/pdf/1736/173636985009.pdf

Organización Internacional para las Migraciones. (2024). Situación regional migratoria venezolana. Recuperado de: https://respuestavenezolanos.iom.int/es/situacion-regional-migratoria-venezolana#:~:text=En%20diciembre%20de%202024%2C%20m%C3%A1s,segundo%20mayor%20desplazamiento%20del%20mundo.

Organización Internacional para las Migraciones. (2024). Monitoreo de flujo de población venezolana en Ecuador Ronda 19. Recuperado de: https://ecuador.iom.int/sites/g/files/tmzbdl776/files/dtm-venezuela-ronda-19-.pdf

Organización Internacional para las Migraciones y GK Escuela. (2023). Historias migrantes: Sueños, desafíos y esperanzas en Ecuador. Recuperado de: https://ecuador.iom.int/sites/g/files/tmzbdl776/files/documents/2024-05/libro-gk-historias-migrantes.pdf

Orín, M. (2015). La ciudadanía universal: una utopía en la República de Ecuador. Recuperado de: https://ecopolitica.org/la-ciudadania-universal-utopia-republica-ecuador/

Ortega, C y Ospina, O. (2012). No se puede ser refugiado toda la vida. Refugiados urbanos: el caso de la población colombiana en Quito y Guayaquil. Recuperado de: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2013/9172.pdf?vie

w=1

Ortiz, J. (2018). La Corte Constitucional, el derecho a la igualdad y las categorías sospechosas. Iuris Dictio, (21), 81-95. Recuperado de: http://scielo.senescyt.gob.ec/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2528-78342018000100081&lng=es&tlng=es

Paladines, L. (2018). La migración internacional en Ecuador: sus causas, consecuencias y situación actual Revista de Investigación del Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales, núm. 14, pp. 73-98. Recuperado de: https://www.redalyc.org/journal/5819/581967819004/html/

Paul, J. (2015). "Aquí eres alguien" : la reciente migración española a Ecuador: identidades e imaginarios. *Tesis de maestría*, *Flacso Ecuador*. Recuperado de: http://hdl.handle.net/10469/8752

Polo, S., Serrano, E. y Cardozo, K. (2019). Transición de los refugiados colombianos en Ecuador: una nueva fase del fenómeno migratorio. Oasis, núm. 29, pp. 125-153. Recuperado de: https://www.redalyc.org/journal/531/53163844007/html/

Ramirez, F. y Ramirez, J. (2005). LA ESTAMPIDA MIGRATORIA ECUATORIANA Crisis, redes transnacionales y repertorios de acción migratoria. Quito: Centro de Investigaciones CIUDAD Recuperado de: https://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/ecuador/ciudad/ramirez.pdf

Reid, A. (2004). Las causas y las consecuencias de la migración económica, política y cultural en el área del Caribe y de América Central durante el siglo XX.

Saba, R. (2008). Igualdad, Clases y Clasificaciones: ¿Qué es lo sospechoso de las categorías sospechosas? Recuperado de https://derechoycambiosocial.pbworks.com/f/Saba.pdf

Salvador, C. (2021). Categorías sospechosas. Recuperado de: https://tetlax.org.mx/articulos-analisis-tet-2021-034/

Swissinfo.ch. (8 de abril de 2022). Bolivia, destino y paso para el éxodo venezolano en busca de mejores días. Recuperado de: https://www.swissinfo.ch/spa/bolivia-destino-y-paso-para-el-%C3%A9xodo-venezolano-en-busca-de-mejores-d%C3%ADas/47502772

Torres, G. (2017). Racismo en Chile: La piel como marca de la inmigración. Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública, XV(26), 167-180. Recuperado de: https://www.redalyc.org/pdf/960/96052974008.pdf

Valle, A. (2017). Breve análisis histórico de la inmigración al Ecuador. *Revista de la Facultad de Jurisprudencia, núm. 2, pp. 1-30.* DOI: https://doi.org/10.26807/rfj.v1i2.57

Verea, M. (2021). La política migratoria canadiense en la era de Justin Trudeau y los efectos para los migrantes mexicanos. Norteamérica, 15(2), 183-210. Recuperado de: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2020.2.450

Legislación

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (17 de septiembre de 2003). OPINIÓN CONSULTIVA OC-18/03. Recuperado de: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2003/2351.pdf

Congreso de Colombia. Ley 1465. (29 de junio de 2011). Recuperado de: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=43219

Congreso de Perú. Decreto Legislativo No. 1350. (7 de enero de 2017). Recuperado de: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2018/11502.pdf

Asamblea Nacional del Ecuador. Ley Orgánica de Movilidad Humana. (6 de febrero de 2017). Recuperado de: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/10973.pdf

Asamblea Legislativa Plurinacional. Ley de Migración No. 370. (8 de mayo de 2013). Recuperado de: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9556.pdf

Presidencia de la República del Ecuador, Decreto 354, Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana, (10 de marzo de 2022), Registro Oficial Suplemento 18. Recuperado de: https://biblioteca.defensoria.gob.ec/handle/37000/3375?mode=full

Jurisprudencia

Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia Nro. 14-19-IN/23. (07 de junio de 2023).

Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia Nro. 916-22-JP/24. (04 de julio de 2024).

Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia Nro. 58-10-IN/21. (24 de noviembre de 2021).

Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia Nro. 69-21-IN/23. (13 de septiembre de 2023).

Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia Nro. 245-21-12-SEP-CC. (24 de julio de 2012).

Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia Nro. 159-11-JH/19. (26 de noviembre de 2019).