

La regularización migratoria de venezolanos menores de edad en el Ecuador. Una revisión a la normativa gubernamental

The Immigration Regularization of Venezuelan Minors in Ecuador. A Review of Government Regulations

Carmina Isabel Cuadros Ocampo^{1*} <https://orcid.org/0000-0002-3650-8039>

Leonardo Vicente Vera Viteri² <https://orcid.org/0000-0003-2822-0374>

¹Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí, Ecuador

²Universidad San Gregorio de Portoviejo, Manabí, Ecuador

*Autor para la correspondencia: carmincuadros@gmail.com

RESUMEN

El artículo analiza cómo impacta la normativa migratoria vigente en Ecuador en la regularización de los niños, niñas y adolescentes venezolanos que se encuentran en el país de forma irregular. A pesar de la Constitución garantista de derechos en el país, no existe un procedimiento especial que permita a esta población vulnerable obtener una categoría migratoria para establecerse de manera regular en el territorio. Los venezolanos en situación migratoria irregular enfrentan vulnerabilidades debido a su estado legal, lo que limita su participación en el mercado laboral. Con independencia de la normativa constitucional sobre la atención prioritaria a menores, las autoridades ecuatorianas no han establecido directrices preferentes para regularizarlos. Se concluye que se necesita un enfoque de movilidad humana que garantice el ejercicio de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes venezolanos en Ecuador, independientemente de su situación migratoria.

Palabras clave: ciudadanía universal; libre movilidad; normativa migratoria; situación migratoria.

ABSTRACT

The article analyzes how the current immigration regulations in Ecuador impact the regularization of Venezuelan children and adolescents who are in the country irregularly. Despite the Constitution that

guarantees rights in the country, there is no special procedure that allows this vulnerable population to obtain an immigration category to settle regularly in the territory. Venezuelans in an irregular immigration situation face vulnerabilities due to their legal status, which limits their participation in the labor market. Regardless of the constitutional regulations on priority care for minors, the Ecuadorian authorities have not established preferential guidelines to regularize them. It is concluded that a human mobility approach is needed that guarantees the exercise of the human rights of Venezuelan children and adolescents in Ecuador, regardless of their immigration status.

Keywords: universal citizenship; free mobility; immigration regulations; immigration situation.

Enviado: 13/11/2023

Aprobado: 13/12/2023

INTRODUCCIÓN

El establecimiento de reformas legales y políticas públicas encaminadas a la regularización de niños, niñas y adolescentes (NNA) es un camino por el que el Estado ecuatoriano aún tiene un largo camino que recorrer, pues a pesar de tener una Constitución garantista de derechos, en la que los NNA, y las personas en movilidad humana se consideran de atención prioritaria, no existe en el país un procedimiento especial y normativa que permita que este grupo etario obtenga una categoría migratoria para establecerse de manera regular en el territorio.

Es requisito indispensable para el otorgamiento de un visado, estar en situación regular, o, haber sufragado la multa migratoria, que habilita a los ciudadanos extranjeros para acceder a un visado, situación que los niños, niñas y adolescentes no están legalmente en posibilidades de cumplir al no ser sujetos de sanciones migratorias.

En el presente trabajo se hace énfasis en los niños, niñas y adolescentes (NNA) de nacionalidad venezolana ya que son quienes tienen dificultad en la obtención de documentos en su país, y que por su alta movilidad hacia Ecuador, tomó un nuevo giro la política migratoria, que obligó a que se revise la normativa y se adecue a este fenómeno migratorio, sin que hasta la actualidad se solvente el requisito de regularidad a favor de los menores de edad.

DESARROLLO

De acuerdo con el artículo 35 de la Constitución de Ecuador de 2008 (Tribunal Supremo Electoral, 2008), los NNA son un grupo de atención prioritaria que se debe proteger, y donde particularmente la sociedad está obligada a hacer que prevalezca el interés superior del menor, sobre todo, porque además así lo establecen los convenios y tratados internacionales en materia de derechos de los menores de edad.

La normativa ecuatoriana declara que el Estado velará por los derechos de las personas en movilidad humana y ejercerá la rectoría de la política migratoria a través del órgano competente en coordinación con los distintos niveles de gobierno, debiendo, para ello, diseñar, adoptar y ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos, así como coordinar las acciones de sus organismos y organizaciones que trabajen en movilidad humana tanto a nivel nacional como internacional (Tribunal Supremo Electoral, 2008).

La Ley Orgánica de Movilidad Humana de 2017 y reformada en febrero de 2021, declara el principio pro-persona; la igualdad ante la Ley y no discriminación de este grupo de personas; la prohibición de criminalización; el reconocimiento de la ciudadanía universal; el interés superior del niño, niña o adolescentes, entre otros principios que procuran el respeto y reconocimiento de los derechos de las personas en movilidad humana en Ecuador, en igualdad de condiciones que los ecuatorianos (Presidencia de la República del Ecuador, 2017).

En este sentido el gobierno ecuatoriano declara y reconoce que los NNA deben ser tratados con respeto y con prevalencia de sus derechos sobre cualquier situación, y así lo refrenda la Constitución de la República cuando entre otros, también garantiza a las personas el derecho a transitar libremente, y a escoger su lugar de residencia (Tribunal Supremo Electoral, 2008). De manera general, la normativa ecuatoriana está en concordancia con los convenios y acuerdos internacionales suscritos y ratificados que buscan el reconocimiento y defensa de estos derechos.

En Ecuador, existe un amplio discurso de protección de los derechos humanos de todas las personas, y en especial de aquellos grupos considerados como vulnerables, entre los que se encuentran los niños, niñas y adolescentes. El primer marco legal de protección de derechos de los niños lo constituye la Convención de los Derechos del Niño, que propone la protección de menores de 18 años sin ningún tipo de discriminación, el cual cobija también a los niños con necesidades especiales de protección internacional (Unicef, 1989).

En el ámbito nacional, el Código de la Niñez y Adolescencia en su Artículo 6 garantiza la igualdad y no discriminación de los niños, niñas y adolescentes que viven en el Ecuador (Congreso Nacional del Ecuador, 2003), mientras que en su Artículo 58 señala específicamente que:

Los niños, niñas y adolescentes que soliciten o a quienes se les haya concedido el estatuto de refugiado, tienen derecho a recibir protección humanitaria y la asistencia necesaria para el pleno disfrute de sus derechos. El mismo derecho asiste a sus progenitores y a las personas encargadas de su cuidado. (Congreso Nacional del Ecuador, 2003, p. 15)

En este orden de ideas, es importante mencionar el giro que tomó la política migratoria ecuatoriana por la llegada de venezolanos a Ecuador, que obligó a que se revise y adecue la normativa. La migración de venezolanos hacia Ecuador antes del 2017, no era significativa, y lograban regularizarse en el país mediante el Estatuto Migratorio Ecuador Venezuela, que otorgaba la posibilidad de obtener una visa de residencia temporal y permanente a los ciudadanos de ambos países previo cumplimiento de requisitos mínimos (Asamblea Nacional del Ecuador, 2011). Ecuador es un país de tránsito y acogida de ciudadanos venezolanos, siendo el principal punto de entrada, Rumichaca, en la frontera norte del país.

Desde el 2016 hasta el 18 de agosto de 2020, se registra el ingreso de 1.863.812 ciudadanos venezolanos, de los que, 350.498 permanecen en el país. Este registro no considera a las personas que han ingresado por pasos fronterizos irregulares, por lo que se estima que en Ecuador están radicados alrededor de 417 mil ciudadanos venezolanos. (Bonilla, 2023)

Ante este escenario, en 2019, el expresidente Lenin Moreno, dispuso la conformación de brigadas para controlar la situación legal de los inmigrantes venezolanos en las calles, en los lugares de trabajo y en la frontera para, posteriormente, establecer el requisito de visa para el ingreso a Ecuador de los ciudadanos venezolanos, mediante el Decreto Ejecutivo Nro. 826, en el cual además se les concede amnistía migratoria a favor de los ciudadanos venezolanos que hayan ingresado a Ecuador y se encuentren en situación migratoria irregular (Corte Constitucional del Ecuador, 2019). Mediante esta norma también pudieron regularizarse los menores de edad de nacionalidad venezolana, previo cumplimiento de los requisitos establecidos para solicitar una visa de excepción por razones humanitarias (VERHU) cuya vigencia era de dos años. Según informó el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (2021):

Como resultado de esta medida, entre el 17 agosto del 2019 y el 28 de agosto de 2020 se han otorgado 40.407 visas VERHU, esta visa tiene una vigencia de dos años. Para la implementación de estas visas, el Estado ha asignado un presupuesto de \$4.174.696 y ha designado más de 60 funcionarios, quienes asistieron en todo momento a los ciudadanos venezolanos que hicieron uso de este servicio. (p. 24)

En este camino de la regularización de ciudadanos extranjeros, luego de expirado el proceso de VERHU, se estableció una disposición transitoria en el Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana, que permitió regularizar a muchos ciudadanos extranjeros que ingresaron a Ecuador y se quedaron residiendo en el país (Presidencia de la República del Ecuador, 2017), pero este beneficio no lo pudieron aprovechar los niños, niñas y adolescentes, debido a que, para poder optar por esta opción debían acreditar haber pagado la multa migratoria.

Sin embargo, en 2022 esta ley se reforma y en su artículo 229, segundo párrafo, se establece claramente lo siguiente: “Estarán exentos del pago de multas u otras sanciones pecuniarias por la situación migratoria irregular los niños, niñas y adolescentes de acuerdo a la legislación ecuatoriana y demás convenios internacionales suscritos en esta materia” (Presidencia de la República del Ecuador, 2022a, p. 87).

Mediante el Decreto Nro. 436, del 1 de junio de 2022, el Estado ecuatoriano dispuso el inicio de un nuevo proceso de regularización migratoria para ciudadanos venezolanos otorgando amnistía migratoria y un proceso de regularización extraordinario a personas de nacionalidad venezolana y su grupo familiar que hayan ingresado a través de los puntos de control migratorio oficiales y que se encuentren en situación migratoria irregular hasta la fecha de expedición de la referida norma (Presidencia de la República del Ecuador, 2022b).

De acuerdo con la normativa, se dispuso el registro de permanencia migratoria de todas las personas extranjeras a cargo del Ministerio del Interior, mientras que el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana debió implementar un proceso de regularización extraordinario a favor de ciudadanos venezolanos y sus familias, mediante el otorgamiento de una Visa de Residencia Temporal de Excepción (VIRTE), por dos años renovable por una sola ocasión (Presidencia de la República del Ecuador, 2022b).

Respecto a los niños, niñas y adolescentes se determina la documentación necesaria que este grupo de atención prioritaria debe presentar para acceder a la VIRTE. Este proceso incluyó además un procedimiento especial determinado por el Ministerio de Inclusión Económica y Social, para los menores no acompañados o separados de su grupo familiar.

De acuerdo al Ministerio del Interior, hasta fines de febrero de 2023, 109.647 personas cumplieron con el Registro y para la posterior entrega del Certificado de Permanencia. Hasta la primera semana de marzo, se solicitaron 58.420 visas, de las cuales se entregaron 43.621 visas VIRTE. (Luzes et al., 2023)

Sin embargo, a pesar de todas las acciones y medidas tomadas en Ecuador en los últimos años, no ha sido posible solucionar el tema de la regularización migratoria para los menores de edad extranjeros que se encuentran en situación migratoria irregular, y que estos obtengan una categoría migratoria de las determinadas en la Ley Orgánica de Movilidad Humana, lo cual deja a este grupo de atención prioritaria en evidente estado de vulnerabilidad. Esta situación conlleva en casi todos los casos a que los menores vean disminuidos sus derechos, en razón de no contar con una situación migratoria regular.

La Ley Orgánica de Movilidad Humana establece alrededor de veinte categorías migratorias para residentes y visitantes en Ecuador, las cuales pueden ser requeridas por todos los ciudadanos extranjeros y sus familias sin ninguna restricción (Presidencia de la República del Ecuador, 2017); sin embargo, la misma norma exige el cumplimiento de requisitos mínimos para el otorgamiento de una visa de residencia temporal o permanente en Ecuador. Uno de los requisitos de fondo y que es la causa de este análisis, es precisamente la situación migratoria regular que debe tener el solicitante de la visa para optar por cualquiera de las categorías de visas de residencia temporal o permanente que determina la normativa de la materia (Presidencia de la República del Ecuador, 2017).

En el caso de los menores, en la práctica se evidencian varias aristas que dificultan, y en muchos casos impiden, la regularización migratoria en Ecuador. Específicamente para los venezolanos menores de 18 años, la situación es aún más compleja, por cuanto la obtención de documentos para optar por una visa ecuatoriana es complicada. Debido a la alta demanda de legalización de documentos en su país, estos procesos pueden tardar meses, o incluso años.

A pesar de que Ecuador ofrece protección de sus derechos, los venezolanos establecidos en el país enfrentan múltiples vulnerabilidades. Éstas son exacerbadas por su estado legal, 54 por ciento están de forma irregular. La falta de documentación y otros trámites burocráticos representan las principales causas para no alcanzar un estado regular. Esta situación limita, entre otras, la posibilidad de

poder participar formalmente en el mercado de trabajo. Muchos venezolanos están empleados en el mercado informal y con contratos temporales. Con relación a la población de acogida, los venezolanos trabajan más horas, muchas veces por menor pago y en condiciones más difíciles. (Banco Mundial, 2020, p. 1)

Según el Banco Mundial, “la mayoría de las personas solo dispone de una tarjeta de identidad en vez de pasaporte” (Banco Mundial, 2020, p. 63). En este sentido, es importante indicar que no existen datos a nivel nacional de la cantidad de menores de 18 años de nacionalidad extranjera que se encuentren en situación migratoria irregular.

Los autores de la presente investigación tuvieron acceso a los datos de ciudadanos extranjeros registrados para el proceso de regularización y obtención de la VIRTE de septiembre de 2022 a agosto de 2023, en la Oficina de Migración en la ciudad de Manta, los cuales ascienden a 12.406, entre adultos, niños, niñas y adolescentes; muchos de los cuales a pesar del registro no han podido regularizarse, en muchos de los casos por falta de documentación, ya que entraron al país con cédula de su país, en virtud de los convenios para ciudadanos suramericanos, y desde que ingresaron permanecen en Ecuador, lo cual ha desencadenado que traspasen el límite de 180 días permitido por la normativa para permanecer en el país en calidad de turistas. Es en este escenario que nuevamente se evidencia la exclusión para los niños, niñas y adolescentes extranjeros, que al no ser sujetos de sanciones migratorias pecuniarias, no son elegibles para obtener una visa en ninguna categoría en Ecuador, lo cual es vulneratorio de derechos ya que como se indicó anteriormente, están en situación migratoria regular, o pagan multa migratoria para que puedan solicitar una visa que les permita la obtención de una visa que regularice su situación.

Como señalan Sánchez y Oviedo (2013), esta situación es una expresión también de “la ausencia de una perspectiva particular y transversal en relación con los niños y niñas migrantes, de la que adolecen tanto la legislación como las políticas públicas” (p. 34), lo que impide conocer el impacto de la migración en la niñez y determina la falta de mecanismos jurídicos y operativos necesarios para la protección de sus derechos.

En el caso ecuatoriano puede agregarse la agravante de que a pesar de los años sigue sin resolverse y tampoco se evidencia la intención del Estado de subsanar esta vulneración a los derechos de los menores de edad, considerando que, como señala Eras (2022):

El interés superior de la niñez y adolescencia constituye un pilar fundamental para la edificación de soluciones eficaces. Por encima de la extranjería doméstica de los Estados están siempre, por definición, los derechos de los niños, de conformidad con la Convención de 1989. (p. 27)

Dichos derechos se deben respetar y reivindicar para los NNA extranjeros en situación de movilidad humana en Ecuador, al tiempo que se reconozca de manera efectiva esa ciudadanía universal determinada en la normativa del país para este grupo de personas de atención prioritaria, por lo cual se precisan acciones e iniciativas más conciliadoras y globales para enfrentar el creciente problema de la migración, pues la misma no puede ser enfrentada mediante políticas represivas o xenófobas.

CONCLUSIONES

Los niños, niñas y adolescentes venezolanos en situación migratoria irregular, al no ser sujetos de sanciones migratorias, no son elegibles para la concesión de una visa en ninguna de las categorías de visas determinadas en la legislación en Ecuador.

A pesar de los procesos de regularización ejecutados en los últimos años en Ecuador, los niños, niñas y adolescentes de nacionalidad venezolana no han logrado regularizarse, principalmente debido a la dificultad para obtener documentos apostillados en su país de origen. Asimismo, la normativa de movilidad humana es insuficiente para garantizar el derecho a obtener una visa de residencia a los menores de edad con independencia de su nacionalidad.

No existen disposiciones de excepción o exclusión a los menores para que puedan solicitar una visa aún sin comprobante de pago de multa, al no ser susceptibles de sanciones migratorias.

A pesar de la normativa constitucional vigente sobre la atención prioritaria a niñas, niños y adolescentes, los organismos ecuatorianos que tienen la rectoría en movilidad humana no han establecido directrices preferentes y acordes a su condición para regularizar a este grupo de vulnerables.

La regularización de los niños, niñas y adolescentes venezolanos en Ecuador debe ser abordada desde un enfoque de movilidad humana que garantice el tránsito o permanencia en un lugar diferente al de origen o residencia habitual y retorno, de modo que sea efectivo el ejercicio de los derechos humanos de este grupo con independencia de su situación migratoria.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Asamblea Nacional del Ecuador. (2011). *Pleno aprueba estatuto migratorio entre Ecuador y Venezuela*. https://www.asambleanacional.gob.ec/es/noticia/pleno_aprueba_estatuto_migratorio_entre_ecuador_y_venezuela
- Banco Mundial. (2020). *Retos y oportunidades de la migración venezolana en Ecuador*. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/724361592900640431/pdf/Challenges-and-Opportunities-of-Venezuelan-Migration-in-Ecuador.pdf>
- Bonilla, G. (2023). *Los problemas del diseño institucional de la política migratoria ecuatoriana: el caso de las niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados y separados*. Tesina de Especialización. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/19621/2/TFLACSO-2023GEBM.pdf>
- Congreso Nacional del Ecuador. (2003). *Código de la niñez y adolescencia*. https://www.gob.ec/sites/default/files/regulations/2018-09/Documento_C%C3%B3digo-Ni%C3%B1ez-Adolescencia.pdf
- Corte Constitucional del Ecuador. (2019). *Decreto presidencial No. 826*. https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2019/09/acuerdo_ministerial_103_medidas_migratorias_a_favor_de_ciudadanos_venezolanos0169571001567716139.pdf
- Eras, V. (2022). *Los niños, niñas y adolescentes migrantes del colectivo venezolano en situación de mendicidad dentro del Estado ecuatoriano*, Tesis de Maestría. Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/8576/1/T3743-MDE-Eras-Los%20ni%C3%B1os.pdf>
- Luzes, M., Zegarra, F., Tipán, G. & Rodríguez, L. (2023). *Percepción pública y la convivencia en Movilidad Humana en Ecuador*. <http://www.derechosmovilidadhumana.gob.ec/wp-content/uploads/2023/06/Estudio-percepcion-sobre-ejercicio-derechos-acceso-a-servicios-convivencia-movilidad-humana.pdf>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (2021). *Plan Integral para la Atención y Protección de la Población Venezolana en Movilidad Humana en Ecuador 2020 – 2021*. https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2020/09/tenci%C3%93n_y_protecci%C3%93n_de_la_poblaci%C3%93n_venezolana_2020_-_2021-16sept20-final0812999001600384661.pdf

Presidencia de la República del Ecuador. (2017). *Ley Orgánica de Movilidad Humana*. https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2022/06/2021.05.14_ley_organica_de_movilidad_humana_-_lomh.pdf

Presidencia de la República del Ecuador. (2022a). *Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana* [Archivo PDF]. <https://www.gob.ec/sites/default/files/regulations/2022-07/Reforma%20reglamento%20LOMH-2022.pdf>

Presidencia de la República del Ecuador. (2022b). *Decreto presidencial No. 436* [Archivo PDF]. https://www.gob.ec/sites/default/files/regulations/2022-09/decreto_ejecutivo_no_436_20220503163733_20220503163738%20%281%29.pdf

Sánchez, C. & Oviedo, S. (2013). *Los niños, niñas y adolescentes inmigrantes en Ecuador: avances y deudas en el cumplimiento de sus derechos*. Buenos Aires. CLACSO.

Tribunal Supremo Electoral. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. https://www.gob.ec/sites/default/files/regulations/2020-06/CONSTITUCION_2008.pdf

UNICEF. (1989). *Convención sobre los Derechos del Niño*. <https://www.unicef.org/es/convencion-derechos-nino/texto-convencion>

Conflicto de intereses

Los autores declaran que no existe conflicto de intereses

Contribución autoral

Carmina Isabel Cuadros Ocampo: conceptualización, recolección, interpretación y análisis de los datos, redacción- revisión y edición, y aprobación de la versión final.

Leonardo Vicente Vera Viteri: interpretación y análisis de los datos, redacción- revisión y edición, y aprobación de la versión final.