

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2020-2022

Tesis para obtener el título de maestría en Políticas Públicas.

Análisis de las políticas públicas de movilidad humana para refugiados en Ecuador: 2008-2021.

Bryan Paúl Aguilar López

Asesora: Betty Espinosa

Lectores: María Victoria Cisneros

María Dolores París

Quito, agosto 2023

## **Dedicatoria**

Para Paulina, Joanna, Joel, Sócrates y mi querida familia, mis pilares fundamentales.

## **Epígrafe**

La aventura es un camino. La aventura real –autodeterminada, automotivada y a menudo riesgosa– te fuerza a tener encuentros en carne propia con el mundo. El mundo tal como es, no como te lo imaginas. Tu cuerpo va a chocar con la tierra y tú serás testigo de eso. De esta manera te verás obligado a lidiar con la bondad ilimitada y la crueldad insondable de la humanidad –y quizás te darás cuenta que tú mismo eres capaz de ambas. Esto te cambiará. Nada será blanco y negro nuevamente.

-Mark Jenkins

## Índice de contenidos

<b>Resumen .....</b>	<b>8</b>
<b>Agradecimientos .....</b>	<b>9</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>10</b>
<b>Capítulo 1. Refugio: origen, evolución y discusión teórica en Ecuador .....</b>	<b>12</b>
1.1. Introducción.....	12
1.2. Situación ecuatoriana respecto a las migraciones.....	12
1.2.1. Respuesta para forjar una política pública de movilidad humana para refugiados.	15
1.3. Refugio: conceptualización y régimen internacional de protección.....	16
1.3.1. Conceptos.....	16
1.3.2. Régimen internacional de protección.....	18
1.4. Análisis e impacto en comunidades emisoras y receptoras.....	20
1.4.1. Impactos en los países anfitriones.....	20
1.4.2. Impactos en los países emisores .....	23
1.5. Políticas públicas de refugio y reasentamiento: contexto internacional y ecuatoriano .	25
1.5.1. Contexto internacional .....	26
1.5. Conclusiones.....	30
<b>Capítulo 2. Políticas de la hospitalidad: del mito a la realidad.....</b>	<b>31</b>
2.1. Introducción.....	31
2.2. Los rituales y aproximaciones a las políticas públicas de movilidad humana contemporáneos .....	31
2.3. Las virtudes de la política de la hospitalidad.....	33
2.4. Rituales y virtudes como dilemas para las políticas públicas de movilidad humana ....	36
2.5 ¿Una política sin Estado o un Estado sin política? .....	37
2.6 Esquema de análisis.....	39
2.7 Metodología.....	40
2.8 Conclusiones.....	41
<b>Capítulo 3. Gobernanza y reconocimiento.....</b>	<b>43</b>
3.1. Introducción.....	43
3.2. Análisis del Marco de Gobernanza Migratoria en Ecuador .....	43
3.3. Objetivos, medios e instituciones de la política .....	46
3.3.3. Antecedentes .....	46
3.3.2. Objetivos, medios e instituciones .....	47

3.3.3. Los objetivos de la política pública de refugio en Ecuador, 2008-2021.....	48
3.3.4. Los medios de la política pública de refugio en Ecuador, 2008-2021.....	50
3.3.5. Análisis de los objetivos y medios según MiGOF.....	52
3.4. Las instituciones de la política pública de refugio en Ecuador, 2008-2021.....	53
3.4.1. Cancillería.....	54
3.4.2. Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES).....	55
3.4.3. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR).....	56
3.4.4. Fundación para el Desarrollo Infantil (FUDEIN).....	56
3.4.5. Análisis de instituciones según MiGOF. ....	57
3.5 Conclusiones.....	58
<b>Capítulo 4. Protección e integración.....</b>	<b>59</b>
4.1. Introducción.....	59
4.2. Contexto de la población de refugiados .....	60
4.2.1. Conflicto armado en Colombia (2001-2015).....	60
4.2.2. Crisis migratoria venezolana (2015-2021).....	65
4.3 Resultados de análisis de grupos de población refugiada colombiana y venezolana.....	67
4.3.1. Caracterización de población en protección internacional (refugiados) .....	68
4.3.2. Genealogía y narrativas de la población de colombianos y venezolanos .....	74
4.4 Conclusiones.....	78
<b>Capítulo 5. Conclusiones.....</b>	<b>80</b>
<b>Referencias.....</b>	<b>86</b>
<b>Anexos .....</b>	<b>90</b>

## Lista de ilustraciones

### Gráficos

Gráfico 3. 1. Evolución histórica de refugiados en Ecuador. Periodo 1972-2020.....	48
Gráfico 3. 2. Evolución histórica de refugiados en Ecuador. Periodo 2008-2020.....	50
Gráfico 4. 1. Personas según su nacionalidad .....	68
Gráfico 4. 2. Personas según su género y estado civil .....	69
Gráfico 4. 3. Personas según la situación de arribo al país .....	69
Gráfico 4. 4. Composición familiar.....	70
Gráfico 4. 5. Empleo en el lugar de origen vs lugar de acogida .....	71
Gráfico 4. 6. Ingresos mensuales en lugar de origen vs lugar de acogida .....	71
Gráfico 4. 7. Nivel de educación.....	72
Gráfico 4. 8. Perspectiva a futuro.....	73

### Tablas

Tabla 4. 1 Refugiados y condición migratoria de población colombiana en Ecuador (2001-2016).....	61
Tabla 4. 2 Población colombiana residente en Ecuador económicamente activa (2001-2010) .....	65

## **Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis**

Yo, Bryan Paúl Aguilar López, autor de la tesis titulada “Análisis de las políticas públicas de movilidad humana para refugiados en Ecuador: 2008-2021.”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría, concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, agosto de 2022.



-----  
Firma

Bryan Paúl Aguilar López

## **Resumen**

El refugio en Ecuador se ha profundizado desde el crecimiento exponencial de personas Colombia que han ingresado al país, principalmente, por motivo del conflicto armado y desde Venezuela por la crisis política, social y económica; resultando así en más de 500,000 refugiados y migrantes que habitan en el país. (ACNUR 2021) Este hecho ha venido acompañado de reformas fundamentales a los recursos normativos para regir la política pública de refugio desde la Constitución del 2008 hasta la promulgación de la Ley Orgánica de Movilidad Humana y el Plan Nacional para Movilidad Humana vigente. Ante esta realidad, esta investigación tuvo como objetivo: problematizar las dinámicas de manejo del refugio en Ecuador, identificar la interseccionalidad entre actores sociales e instituciones con la población objetivo para la implementación de la política, analizar los objetivos y medios de la política; y determinar los factores de inserción social que inciden en la política. Desde los enfoques de hospitalidad de Boudou (2017) y Castel (2007) se plantearon genealogías, como metodología cualitativa, para reconstruir los hitos de la política y determinar los elementos de caridad, hospitalidad y de carácter social que inciden en la política de refugio. Por otra parte, se utilizó el análisis de grupos de Van Campenhoudt et al. (2005), partiendo de grupos focales y entrevistas semiestructuradas para contrastar la información obtenida desde los indicadores de refugio generados por las instituciones y el estado del arte. Como conclusión se pudo determinar el curso de acción que toma el Estado para modificar o transformar la situación de refugio en Ecuador y sus efectos en la población de refugio colombiana y venezolana.

## **Agradecimientos**

A Dios y la vida por todo.

A mi Asesora, Betty Espinosa por su calidad humana, guía y apoyo permanente.

A mis padres Paulina, Joanna y Sócrates, a mi hermano Joel, a mis primos Stalin y Augusto, a mi familia entera por ser mi motor y pilar.

A mi padrino Bob Daniels por ser un consejero de vida.

A mis abuelos Mami Pasty, que aún me acompaña; Mami Marina, Papi Carlos, Papá Fausto, y Mami Luchi, mi hermana Denisse y mis familiares que están presentes permanentemente en mi corazón y me cuidan desde arriba.

A mis amigos, en especial a mi colega Carlos Tobar, por ser mi soporte y aliento en este tiempo y en otras fronteras.

A FLACSO Ecuador, en especial al Departamento de Asuntos Públicos, por todos los aprendizajes y vivencias durante esta trayectoria.

Al Proyecto ARES por regalarme una experiencia única en mi etapa académica.

A todas las instituciones gubernamentales y no gubernamentales por contribuir a este trabajo de investigación. En especial a la Fundación para el Desarrollo Infantil (FUDEIN) y al Servicio Jesuita para Refugiados (SJR).

A la población en protección internacional por su participación en los grupos focales. Mi admiración y solidaridad por todo su esfuerzo, siempre.

A los lectores de este trabajo por sus valiosas sugerencias.

A todos los migrantes del mundo por tener el coraje de buscar mejores días para ustedes y sus familias, este es nada más un grano de arena.

A mí, por ser el primer creyente en mis capacidades y en la confianza para lograr los objetivos propuestos al inicio de esta etapa.

## **Introducción**

La movilidad humana es una condición que le atañe al ser humano, por su capacidad de búsqueda de nuevas y mejores alternativas de vida para sí mismo y su grupo familiar. La historia conoce grandes movimientos migratorios dentro de un mismo país y hacia otros espacios territoriales que han traspasado fronteras continentales. Entre las causas que originan el movimiento migratorio a nivel mundial están: las posibilidades de mejora económica que motivan migraciones de tipo laboral; la violencia generalizada, persecución, conflictos sociales y políticos; catástrofes naturales y otros eventos antrópicos que generan flujos migratorios, que repercuten en la vigencia de los derechos humanos para estos grupos poblacionales.

Ante esta realidad, la investigación tiene como objetivo principal analizar las dinámicas de manejo de las migraciones en las políticas de refugiados desde el enfoque de políticas de la hospitalidad. Específicamente los objetivos específicos son problematizar las dinámicas de manejo del refugio en Ecuador, identificar la interseccionalidad entre actores sociales e instituciones con la población objetivo para la implementación de la política, analizar los objetivos y medios de la política; y determinar los factores de inserción social que inciden en la política a través de un enfoque teórico de hospitalidad y caridad planteado por los autores Boudou (2017) y Castel (2007).

Es importante considerar que, dentro del grupo de movilidad humana, a las personas refugiadas (ahora conocidas como personas en protección internacional), apátridas y desplazadas y las necesidades de protección que el Estado debe garantizar en virtud de los instrumentos internacionales ratificados por el Ecuador. Por todo esto, es necesario entender la dinámica de la migración como algo complejo, puesto que de este se deriva un sin número de condiciones, factores y procesos en diferentes dimensiones: ambientales, económicas, sociales, culturales y políticas.

Dentro de las condiciones que constituyen a las personas en proceso de movilidad humana, se refleja una transición hacia la integración de muy diversas formas de movimiento de personas y poblaciones a través del espacio y, para ello, la construcción de nuevos enfoques que permitan dar cuenta teóricamente de esta amplitud de formas de movilidad. Por ello, aquí se plantea que, en el campo de estudios de la política de movilidad humana, son emergentes estudios sobre la población de refugiados y el nexos explícito para determinar la efectividad, coherencia y sinergia de las políticas públicas nacionales y locales. Queda abierta la

posibilidad de profundizar en los estudios de las migraciones realizadas hacia Ecuador. Es necesario recordar que, al hablar de “campo de estudios”, se designa una dinámica de debate e investigación que está permanentemente en constitución. (Eguiguren 2017) Al mismo tiempo, debe estar siempre inscrita en un contexto sociopolítico y académico.

En este sentido, dos características del contexto son importantes para prever futuras direcciones del diseño de las políticas públicas de refugiados en Ecuador. En primer lugar, en el contexto político actual del país, a nivel nacional y local, la categoría de movilidad se ha trasladado desde la academia hacia las negociaciones políticas, lo cual es palpable en la Constitución, que incluye a la “movilidad humana” como una condición, un derecho, o una potencial fuente de vulnerabilidad que el Estado está llamado a proteger (Constitución de la República del Ecuador 2008). Es decir, las organizaciones sociales han encontrado un espacio de lucha y demandas desde la especificidad de condiciones en las que viven la movilidad: existe en la actualidad asociaciones de inmigrantes y refugiados, que apelan directamente a su condición de movilidad, amparada en la Constitución. Sin embargo, en este escenario político se observa también la tendencia del Estado ecuatoriano hacia una gestión cada vez más fragmentaria de las migraciones.

Por otra parte está la diversificación de los procesos migratorios en el país, que tiene relación con los cambios políticos señalados, pero es también producto de fuerzas globales que moldean los procesos migratorios, y con mayor énfasis en el contexto actual de una pandemia y crisis económica, política y social; la creciente importancia de las migraciones sur-sur y la consolidación de un régimen migratorio global caracterizado por una gestión restrictiva y criminalizante de la migración (Kalm 2008); (Glick Schiller 2010) así como por la flexibilización, control y supeditación de estos flujos a las necesidades de mercados laborales especializados y economías nacionales.

Es de esperar que estos elementos tengan una influencia en las condiciones políticas, sociales y académicas que constituyen el fundamento de cualquier campo de estudios, en este caso, el de la población en condición de refugiados. Por tanto, la hipótesis de este estudio radica en la fortaleza normativa e institucional en torno al sistema de protección internacional ecuatoriano, en contraste con las circunstancias migratorias y los factores que engloban dos hitos principales: la migración colombiana por el conflicto armado y la migración venezolana por motivo de la crisis política, económica y social de Venezuela.

## **Capítulo 1. Refugio: origen, evolución y discusión teórica en Ecuador**

### **1.1. Introducción**

El objetivo de este capítulo es desarrollar la problemática de la movilidad humana con enfoque en refugiados de nacionalidad colombiana y venezolana. En primera instancia, se expondrá la situación ecuatoriana dentro de un contexto regional e internacional para después desarrollar los conceptos sobre migración y el sistema internacional de protección. Después, se abordarán casos específicos del contexto internacional en temática de refugio y finalmente, se buscará realizar nexos con el caso ecuatoriano que es el principal enfoque de este documento. Todo esto, para determinar, dentro de la investigación, el curso de acción que toma el Estado es el determinado para modificar o transformar la situación de refugio.

Es importante recalcar que el estudio se desarrolla en Quito por la presencia de los actores principales de investigación. Según ACNUR (2022), el 66% de la población de refugiados habita en la capital, también está situado el ente rector de la política de movilidad humana (Cancillería), la oficina principal de ACNUR y las ONG que aportaron a esta investigación.

### **1.2. Situación ecuatoriana respecto a las migraciones**

En Ecuador se ha podido acoger un gran número de refugiados colombianos y venezolanos según el Alto Comisionado para las Naciones Unidas (ACNUR) (2021), debido a la crisis migratoria en ese país. Solo de nacionalidad colombiana son el 97% de más de 70,500 según la ACNUR (2021), al año 2021 y además existen alrededor de 25,000 solicitantes y 430,000 personas en situación de movilidad humana de Venezuela; todo esto sin un sistema de protección posicionado y listo para responder a las demandas de esta crisis que trae consigo peligros en el trayecto, mayores vulnerabilidades en trabajo, salud, educación y garantía de derechos, sobre todo para mujeres y niños.

El contexto de las migraciones en Ecuador es ilustrado por autores como Herrera y Cabezas (2019) en donde la importancia de la llegada de la población extranjera implica que el Estado tenga un rol trascendental para promulgar políticas migratorias y en el asunto de migración como tal. Herrera y Cabezas recalcan que la Constitución del 2008 reconoce derechos importantes tanto para los migrantes en el extranjero como para los inmigrantes, en donde “se pondrán en marcha distintas acciones por parte del Estado y de la sociedad civil para atender a la población refugiada.” (Herrera y Cabezas 2019) Aseguran también que existen indicios de xenofobia por parte de la sociedad ecuatoriana frente a los inmigrantes, a pesar de la apertura a las políticas migratorias.

A fines de 2020, Ecuador albergaba a unos 418.000 refugiados y migrantes venezolanos según ACNUR (2021) . Como resultado de las restricciones fronterizas relacionadas con el COVID-19, las entradas irregulares han aumentado, una tendencia que se espera que continúe incluso cuando se vuelvan a abrir las fronteras definitivamente. Desde su nombramiento en 2021, el nuevo presidente Guillermo Lasso enfrentó arduas tareas para combatir las profundas desigualdades, los altos niveles de pobreza y mejorar la economía ecuatoriana. Desde su cargo, el gobierno buscó el apoyo y la experiencia de la ONU a través de ACNUR, quién es el protagonista en materia de ayuda humanitaria para refugiados y con el fin de regularizar a todos los venezolanos en el país, considerando no solo los aspectos humanitarios, sino también económicos. Seguramente, la situación económica será el principal foco de preocupación, y una recuperación está sujeta a muchas incertidumbres, como la dinámica de la pandemia, la disponibilidad de vacunas, las políticas de apoyo social y acceso a los servicios públicos, y el desarrollo de la economía global que puede favorecer o empeorar la situación en América Latina. Además, las migraciones son un fenómeno cambiante, casi día tras día.

A pesar del cierre de fronteras por la pandemia y la imposición de una visa a la llegada a los venezolanos, a partir de agosto de 2019, venezolanos y colombianos continuaron ingresando al país principalmente a través de pasos fronterizos no oficiales o “trochas” (ACNUR 2021). Esta situación resultó en un aumento de los riesgos de protección para los refugiados y migrantes, como el abuso físico y sexual, la discriminación, así como la explotación y un mayor riesgo de trata. Por otro lado, según la Organización Internacional para las Migraciones en el informe de la décima Encuesta de Monitoreo (EFE 2021) “el 96% manifiesta que su ruta migratoria termina en Ecuador; mientras que un dos por ciento continuará a Perú, uno por ciento a Chile, uno por ciento a otros países y menos del uno por ciento regresará a Venezuela”. De este porcentaje, el 30% (ACNUR 2021), en su mayoría personas con un perfil urbano, prefieren instalarse en las grandes ciudades como Quito, Guayaquil, Cuenca, Ambato y otras ciudades de las provincias fronterizas donde pueden encontrar algunas actividades de subsistencia. Además, los colombianos continúan ingresando a Ecuador como resultado de las redes criminales cada vez más violentas y la dinámica del conflicto en el sur de Colombia. En su mayoría se asientan en las regiones del norte, así como en Pichincha y Guayaquil.

Debido a la pandemia, hubo una disminución significativa en el número de solicitudes de asilo, de 20.896 solicitudes en 2019 a 6.323 en 2020 (disminución del 70%). Por tercer año

consecutivo, la mayoría de solicitantes de asilo fueron venezolanos, con 4.329 solicitudes. Se presentaron 1.746 solicitudes de nacionales colombianos y 248 de nacionales de otros países. (ACNUR 2021) Es visible la crisis que vive la región y las implicaciones de la pandemia, pues ha significado el incremento de aspectos negativos que solo han empeorado y han puesto en riesgo la vida de personas en movilidad humana, a la vez que el contexto actual solamente ha contribuido al crimen organizado. Según los últimos datos recabados por ACNUR Ecuador (2021) a través de sus servicios de protección y extensión, el 64% de las personas atendidas buscan principalmente asistencia material, incluyendo transferencias en efectivo para cubrir las necesidades básicas más urgentes que son principalmente alimentación y vivienda. Otro 36% necesita orientación sobre el acceso al proceso de determinación de la condición de refugiado (RSD), documentación y visas migratorias, y acceso a derechos, trabajo y servicios de protección.

El contexto socioeconómico también ha llevado a algunas personas a considerar regresar a Venezuela de manera voluntaria o adoptar mecanismos de afrontamiento negativos que incluyen sexo de supervivencia, mudarse a alojamientos inseguros, vender pertenencias personales para comprar alimentos y suspender la educación de sus hijos para que puedan aportar de alguna manera. Estos mecanismos de afrontamiento negativos plantean problemas adicionales de protección y salud. (ACNUR 2021) Es decir, que difícilmente se estaría logrando una adecuada protección e integración de refugiados en Ecuador.

Finalmente, la situación socioeconómica se agrava con las últimas cifras de empleo del Instituto Nacional de Estadística y Censos en Ecuador (INEC) (2021) , que asegura las tasas de empleo bajaron del 38,8% en diciembre de 2019 al 30,8% en diciembre de 2020, se perdieron un total de 650.578 puestos de trabajo. Los índices de pobreza aumentaron del 25% en 2019 al 32,4% en 2020 y la pobreza extrema del 8,9% al 14,9% 2020. Según el Banco Mundial (2020), antes de la crisis de la pandemia, las personas refugiadas y migrantes venezolanas en Ecuador, en su mayoría jóvenes y con alto nivel educativo, podían aportar hasta el dos por ciento del PIB ecuatoriano si tenían acceso a empleos acordes con sus calificaciones. Sin embargo, más de la mitad de los venezolanos que trabajan lo hacen en el sector informal, el 71% en un trabajo temporal y solo el 84% ha recibido el pago pactado por su trabajo; versus 52 y 95% de ecuatorianos, respectivamente. Además, en promedio, los venezolanos dedican 5 horas más a la semana al trabajo que los ecuatorianos, pero reciben entre un 41 y un 42% menos de salario. (Banco Mundial 2020)

### **1.2.1. Respuesta para forjar una política pública de movilidad humana para refugiados**

Ante estos antecedentes, en el 2017, el Ministerio de Relaciones Exteriores lideró el diálogo nacional sobre movilidad humana con el apoyo del Organismo Internacional para las Migraciones (OIM), se realizaron investigaciones para determinar las demandas sociales y mecanismos de soluciones para atender dichas necesidades. Participaron ecuatorianas y ecuatorianos retornados, ecuatorianos residentes en el exterior, extranjeros residentes en el Ecuador, personas en protección internacional, representantes de organizaciones no gubernamentales y de organismos internacionales en el Ecuador, instituciones públicas, privadas y el sector académico. (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del Ecuador 2018)

Esta iniciativa fue la base para construir el Plan Nacional de Movilidad Humana, alineado con la Constitución de la República del Ecuador de 2008, al Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 “Toda una Vida” y a la Agenda de Política Exterior 2017-2021. El Plan Nacional de Movilidad Humana se desarrolla en el marco del Objetivo 5 de la Agenda de Política Exterior, que establece: “Promover el ejercicio de los derechos de las personas en movilidad humana en todas sus dimensiones”. Este Objetivo contiene cuatro políticas en materia de Movilidad Humana: i. Promover la ciudadanía universal y la libre movilidad a nivel internacional; ii. Fortalecer la protección de los derechos de la población en situación de movilidad humana; iii. Generar condiciones para fomentar una migración ordenada, segura y regular; iv. Defender la diversidad, integración y convivencia de las personas en situación de movilidad.

(Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del Ecuador 2018)

Las cuatro políticas antes indicadas, deberán ser implementadas y promovidas de acuerdo al modelo de gestión del Viceministerio de Movilidad Humana, en los distintos niveles de Gobierno y en las dimensiones horizontal y vertical que abarque a las personas en movilidad humana de forma integral. Los principios rectores del Plan, establecieron los aspectos de coherencia política, coordinación intersectorial, responsabilidad compartida entre todos los actores de las instituciones públicas, el sector privado y la sociedad civil, así como la implementación progresiva y la aplicación universal de las políticas públicas.

En este sentido, la pandemia ha provocado retrocesos en el desarrollo humano global llegando a niveles preocupantes comparables con aquellos de la década de los años 80. Los elementos constitutivos del desarrollo humano muestran estos retrocesos en el ingreso, la educación y la salud, siendo las poblaciones más afectadas los adultos mayores, niños y niñas, mujeres y

personas en movilidad humana según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2020) en su último reporte para enfrentar la crisis de la pandemia y enmarcar la recuperación mundial del desarrollo humano. Es decir, el énfasis especial que se debe poner en personas en calidad de refugiados, se identifica que las necesidades más acuciantes por satisfacer son la generación de ingresos, la asistencia para obtener los documentos necesarios, la alimentación, la ayuda médica y protección frente a la inseguridad y la violencia, es decir, la inclusión social real.

Del mismo modo, las migraciones de refugiados como tal exige una cooperación con diversos actores también en la comunidad internacional, de modo que se establezcan mecanismos de respuesta y de protección de los derechos humanos de las mujeres, especialmente ante problemáticas de extrema gravedad como la trata y el tráfico con fines de explotación sexual, la violencia, la falta de acceso a empleo, salud y educación, la explotación laboral, entre otras problemáticas que entre la población de refugiados, en especial, es apropiado indagar sobre los impactos que la migración masiva a producido sobre la institucionalidad.

### **1.3. Refugio: conceptualización y régimen internacional de protección**

#### **1.3.1. Conceptos**

Antes de abordar la discusión bibliográfica entre autores, es importante basarse en el Glosario del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR) (2021), para realizar un análisis con las definiciones legales. Por tanto, se partirá desde la definición de asilado y persona en busca de asilo o asylum seeker, hasta llegar a refugiado y reasentando. Este orden es primordial pues permite construir un hilo conductor del sistema de protección internacional.

El Glosario establece definiciones puntuales para asilo y persona en busca de asilo, en donde la diferencia es que el asilo es el marco legal u otorgamiento dado por un determinado Estado bajo los elementos básicos de no devolución, permiso de permanecer en el territorio y trato en el marco de los derechos humanos. (ACNUR 2021) El asilado es la persona que está buscando protección internacional de un Estado determinado, el Glosario establece que no todo asylum seeker puede llegar a ser reconocido como refugiado, pero todo refugiado alguna vez fue un asylum seeker. (ACNUR 2021)

Por otra parte, refugiado, es definido en el Glosario como: “Una persona que cumple con los requisitos criterios bajo el refugiado aplicable definición, según lo dispuesto por instrumentos internacionales o regionales, bajo el mandato del ACNUR, y / o en legislación nacional.”

(ACNUR 2021) Mientras que el reasentamiento es definido como, “el traslado de refugiados del país en el que han buscado asilo a otro Estado que ha acordó admitirlos. A los refugiados normalmente se le concederá asilo o alguna otra forma de residente a largo plazo...”.

(ACNUR 2021) Estas dos últimas definiciones de la ACNUR, son el resultado de una persona que ha sido otorgada, primero la condición de refugiado, cumpliendo las condiciones, y, por otro lado, tiene la oportunidad de convertirse en ciudadano del país otorgante de asilo, mediante naturalización.

A cerca de estas definiciones Franco (2001), asegura que existe una especie de confusión en América Latina por las “acepciones” que se pueden extraer en cuanto a los conceptos de asilo y refugio. Según el informe del autor, se establece al ‘asilo’ como una institución netamente latinoamericana mientras que el ‘refugio’ es una institución universal. Afirma también que ambos términos son utilizados como sinónimos citando a la Declaración Final del Seminario de Tlatelolco en 1999, porque extienden la protección del Estado a las víctimas de persecución, cualquiera que sea el procedimiento por medio del cual, en la práctica, se formalice dicha protección, sea el régimen de refugiados según la Convención de Ginebra 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967 o el de asilados según los Convenios interamericanos en la materia como la Declaración de Cartagena de 1984 y el Plan de Acción de México de 2004. Es decir, en cuanto a las definiciones de asilo y refugio identifica a la protección del Estado a las víctimas de persecución como un elemento fundamental dentro de ambos conceptos, por tanto, acercándolos.

A propósito de la Declaración de Cartagena (1984), esta tiene mayor injerencia en la región y establece que promueve la ratificación de la Convención de Ginebra de 1951 entre aquellos Estados que aún no la habían firmado e impulsa la adopción de normas internas que faciliten su aplicación. Su trascendencia internacional reside en la ampliación de la definición de persona refugiada. Se incluye en la definición a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

Estos criterios son los que se consideran para la norma vigente. En este sentido, la Declaración de Cartagena (ACNUR 1984) recoge el principio de no devolución y llama a los países a buscar soluciones duraderas como la repatriación voluntaria o la integración local y a realizar esfuerzos para erradicar las causas que originan el problema de las personas

refugiadas. Estos lineamientos se aplican en la región pues la acogida de refugiados es solicitada en el lugar de acogida. Menciona además la difícil situación de las personas desplazadas internas y enfatiza la importancia de normas mínimas para el trato de las personas refugiadas en los flujos masivos. Esto a diferencia del sistema de protección internacional de Estados Unidos y Canadá, por ejemplo, que se da desde el lugar de origen con apoyo de ACNUR, para lograr reasentamientos de refugiados.

Por otra parte, los sociólogos de la migración rara vez definen quién es un migrante (FitzGerald 2014). Por el contrario, los debates se han visto en conflicto acerca de quién es un refugiado desde que se crearon excepciones para refugiados en leyes migratorias restrictivas. Con este fin es que se ha tratado de eliminar la etiqueta de refugiado y más bien remplazarla por protegido internacional. Este término es utilizado por las organizaciones no gubernamentales como el Consejo Noruego para Refugiados (NCR), Servicio Jesuita para Refugiados (SJR) o la Fundación para el Desarrollo Infantil (FUDEIN). “La definición es consecuente, potencialmente una cuestión de vida o muerte, cuando los gobiernos deciden si admitir a ciertos individuos o grupos” (FitzGerald 2014).

Finalmente, Franco (2001) sostiene que el asilo se puede entender como instrumento de protección para individuos, mientras que, para refugiados, el término abarca la protección a grupos. En este sentido, el autor señala esta noción como algo “meramente cuantitativo”, por un lado, “las reglas del asilo territorial fueron pensadas para casos aislados”, es decir, de manera individual; “en tanto que el derecho de los refugiados tiene por objeto la protección en casos de afluencia masiva”, es decir, grupal. Recordando que estas “acepciones” son propias de América Latina, se entiende la lógica o el razonamiento de las mismas, partiendo del principio de protección. La distinción es mucho más clara en los países del “norte” donde quizá existen flujos migratorios controlados, exclusivos y basados en una “política humanitaria” que legitima el régimen mundial de refugiados como nuevo orden mundial (Chimni 2009). Para América Latina, hoy por hoy, los flujos migratorios son de mucha importancia y se deben adecuar a la normativa y en todo marco de política pública para justamente legitimar su utilidad.

### **1.3.2. Régimen internacional de protección**

El régimen de protección de refugiados, tiene su origen en el marco de los principios generales de derechos humanos. Al mismo tiempo, se basa firmemente en las obligaciones del derecho consuetudinario y de los tratados, en particular las que se derivan de la Convención

de Ginebra 1951 y su Protocolo de 1967; también se basa en principios y normas articuladas en otros instrumentos internacionales o mediante procesos judiciales en una variedad de jurisdicciones. Por último, este régimen se rige por la llamada "soft law" (Feller 2001) o pronunciamientos y directrices leves de autoridades internacionales y órganos regionales, incluidas las declaraciones del Comité Ejecutivo del ACNUR.

La Convención de 1951 tiene un significado legal, político y ético que va mucho más allá de sus términos específicos: legal en el sentido de que proporciona las normas básicas en las que puede entenderse la acción basada en principios; política en el sentido de que proporciona un marco verdaderamente universal dentro del cual los Estados pueden cooperar y compartir la responsabilidad derivada de los desplazamientos; y ético en el sentido de que es una declaración única de los 141 Estados quienes se comprometieron a defender y proteger los derechos de algunas de las personas más vulnerables y desfavorecidas del mundo.

El mismo documento, marca un hito en el establecimiento de normas para el tratamiento de los refugiados, y la incorpora, ya sea directamente o como una interpretación inevitable, los conceptos fundamentales del refugiado régimen de protección, que son igualmente relevantes en el contexto contemporáneo como en 1951, entre los que se incluyen los siguientes: i. que los refugiados no deben ser devueltos a la persecución o la amenaza de persecución (el principio de no devolución o non-refoulement); ii. que la protección debe extenderse a todos los refugiados sin discriminación; iii. que el problema de los refugiados es de naturaleza social y humanitaria y, por tanto, no debe convertirse en una causa de tensión entre Estados; iv. que, dado que la concesión de asilo puede imponer cargas excesivamente pesadas a determinados países, una solución satisfactoria del problema de los refugiados sólo puede lograrse mediante la cooperación internacional; v. que no se puede esperar que las personas que escapan de la persecución al salir de su país e ingresar a otro país de manera regular y, en consecuencia, no debe ser sancionado por haber celebrado o estar ilegalmente en el país donde buscan asilo; vi. que dadas las gravísimas consecuencias que tiene la expulsión de los refugiados puedan tener, esto sólo debe ser recurrido en casos excepcionales como circunstancias para proteger la seguridad nacional o el orden público; y vii. que la cooperación de los Estados con ACNUR es esencial, si la coordinación efectiva de las medidas tomadas para hacer frente al problema de los refugiados.

Además, la protección de los refugiados también abarca la salvaguardia de los derechos humanos básicos que se ponen en peligro particular en la población de refugiados.

situaciones: el derecho a la vida, la libertad y la seguridad de la persona, el derecho estar libre de tortura y otros tratos crueles o degradantes, el derecho a no ser discriminado, y el derecho de acceso a los elementos básicos necesarios para la supervivencia (alimentación, refugio, asistencia médica), así como, en un tiempo determinado, llegar a tener autosuficiencia (un sustento, educación, atención médica).

Estos conceptos fundamentales siguen siendo intrínsecamente sólidos como el marco para la protección de los refugiados cincuenta años después de la adopción, en 28 de julio de 1951, de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, aunque es cierto que las realidades contemporáneas sobre el terreno exigen algún ajuste. Existen brechas en el contexto de la protección que deben ser acercados a través de mecanismos complementarios y la evolución progresiva de los principios. (Feller 2001)

#### **1.4. Análisis e impacto en comunidades emisoras y receptoras**

##### **1.4.1. Impactos en los países anfitriones**

Los países que están encargados el manejo de las migraciones incurren en varios costos para ayudar a los refugiados y operar su propio régimen de refugiados. Para personas reconocidas como refugiados, los países de acogida pueden proporcionar o subvencionar viviendas, alimentación, asistencia sanitaria, formación lingüística y laboral, escolarización, etc., aunque sólo sea al principio del reasentamiento del refugiado, el financiamiento y la voluntad política son un desafío real.

En el estudio de Chin (2015), se discute sobre la dependencia del bienestar de los refugiados con relación a los no refugiados; el hallazgo general es que los refugiados tienen más probabilidades que otros migrantes para recibir pagos o transferencias del gobierno, aunque con más tiempo gastado en el país anfitrión el diferencial disminuye por lo que el peso de la inversión pasa, casi en su totalidad a ACNUR. Aparte de la transferencia directa y servicios a los refugiados, existen otros costos fiscales asociados con los refugiados. Por ejemplo, los países también gastan recursos para procesar solicitudes de asilo, proporcionar ayuda temporal mientras los casos están pendientes, deportar a los solicitantes rechazados y mantener la seguridad en las fronteras.

Es difícil evaluar qué costos son costos incrementales específicos para los refugiados y en qué costos se habrían incurrido de todos modos independientemente de los refugiados. Por ejemplo, un país habría mantenido las operaciones de seguridad fronteriza de todos modos, aunque el flujo regular de los refugiados podría necesitar más agentes; algunos migrantes que

solicitan asilo pueden haber ingresado en alguna otra clase de admisión en un mundo contrafactual sin régimen de refugiados. Cabe señalar que incluso los países que no son generosos en la asistencia los refugiados incurren en costos para el aparato estatal de manejar a los refugiados. Por ejemplo, mantener fronteras es costoso, al igual que el funcionamiento de centros de detención temporal para refugiados, aunque tanto podría reducir el número de refugiados y solicitantes de asilo en el país. Los costos fiscales asociados con los refugiados pueden afectar a otros en el país de acogida a través del gobierno, quizá en limitaciones o reducciones presupuestarias y eliminación de recursos de otros usos potenciales.

A continuación, se exponen algunos efectos secundarios que implican la dinámica del manejo de migraciones para países receptores de refugiados:

#### **1.4.1.1. Campamentos de refugiados**

Los eventos que generan refugiados generan flujos migratorios masivos hacia los países vecinos, vemos los ejemplos de Brasil, Colombia, Ecuador y Perú con la crisis migratoria de Venezuela. En este sentido, la única forma viable de abordar las necesidades humanitarias inmediatas de los migrantes es establecer campos de refugiados. Estos campamentos están destinados a ser temporales, hasta que la situación mejore en el país de origen lo suficiente como para permitir la repatriación o una solución permanente como se implementa el reasentamiento en las naciones anfitrionas que lo deseen. En situaciones reconocidas por el ACNUR como crisis de refugiados, el ACNUR mismo lidera los esfuerzos humanitarios en estos campamentos, y los financia en asociación con otras organizaciones de ayuda humanitaria. (Chin 2015)

Estos campamentos imponen varios costos al país anfitrión. Primero, el anfitrión financia las fuerzas de seguridad que contribuyen a mantener el orden y a prevenir la inestabilidad extendiéndose a su propia población. Salehyan y Gleditsch (2006) argumentaron que los refugiados pueden contribuir a difundir el conflicto a los estados vecinos que los acogen. En segundo lugar, la afluencia de refugiados genera un gran aumento en la demanda de alimentos, refugio y otros bienes y servicios, que pueden ser perjudiciales para los mercados locales. Alix-García y Saah (2010), utilizando datos sobre los hogares de Tanzania, la variación en los refugiados proporcionados por Burundi y los genocidios de Ruanda, encontró que una mayor exposición a los refugiados (mayor proximidad a campamentos) tendieron a incrementar los precios de los productos agrícolas, excepto aquellos proporcionado por la ayuda. En tercer lugar, especialmente para los campamentos que operan por períodos más

prolongados, los refugiados pueden extenderse cada vez más a las comunidades locales con el fin de restablecer sus vidas, tales que los lugareños enfrentan una mayor competencia por trabajos, escuelas, atención médica, etc.

Además, podría haber problemas de salud pública, ya que los refugiados se están mudando de sus hogares a nuevos entornos con los que sus sistemas inmunológicos no están familiarizados, han sido privados de una atención médica adecuada durante un tiempo considerable antes de su viaje, y a menudo enfrentan condiciones insalubres y de hacinamiento en los campamentos (los campamentos se colocan apresuradamente juntos, y en tierras que probablemente antes estaban deshabitadas por alguna razón). Montalvo y Reynal-Querol (2007), utilizando datos de panel de países y la variación en refugiados generada por guerras civiles, encontró que los refugiados aumentan significativamente la incidencia de malaria en países de acogida de refugiados. Báez (Baez 2011), utilizando micro datos de encuestas de hogares sobre Tanzania, que recibió una gran afluencia de refugiados debido a los genocidios en Burundi y Ruanda, constató que los refugiados reducen el capital humano de los niños de Tanzania. En particular, la mortalidad infantil aumenta y, condicionada a la supervivencia, la estatura infantil disminuye, la tasa de las enfermedades infecciosas aumenta y disminuye el nivel educativo.

#### **1.4.1.2. Reasentamiento**

Cuando no se puede esperar una repatriación segura y oportuna, los refugiados pueden buscar un nuevo país donde establecerse. Las restricciones legales a la inmigración constituyen una limitación importante en la decisión de dónde reasentarse, aunque los países desarrollados pueden ser destinos buscados, también tienden a tener políticas de inmigración altamente restrictivas y la demanda de una visa de refugiado para ingresar a estos países excede con creces las cuotas que ofrecen estos países. Por lo tanto, los refugiados tienen dificultad al momento de elegir países para migrar y corren grandes riesgos para ingresar ilegalmente a un país deseado y, después de hacerlo, solicitan asilo.

La autora María Dolores París (2016) expone a las políticas migratorias restrictivas y la violencia institucional contra los migrantes en la frontera entre Estados Unidos y México. Asegura que “la gestión migratoria en este país (Estados Unidos), implica la persecución y sometimiento de los migrantes por la fuerza, en operativos y redadas donde los agentes de migración se hacen acompañar de policías para intimidar a los migrantes con armas en mano.” El reasentamiento busca alejarse de este tipo de comportamientos evidenciados en Estados

Unidos cotidianamente, donde inclusive “los defensores y voluntarios o miembros de las casas del migrante son también frecuentemente amenazados o agredidos debido a su labor.” (París 2016)

Los países tienen diversas motivaciones para brindar asistencia a los refugiados, por ejemplo, para razones humanitarias, para promover la estabilidad internacional, pero enfrentan limitaciones en la asistencia real proporcionada. Por ejemplo, como se mencionó anteriormente, ayudar a los refugiados impone una carga fiscal, y puede ser políticamente impopular incurrir en tales costos para ayudar no constituyentes, especialmente durante las recesiones económicas como la actual. Además, puede haber preocupaciones de que políticas generosas hacia los refugiados puedan alentar más inmigración que de lo contrario ocurriría, porque los refugiados genuinos cambian su elección de destino al más generoso, o individuos cuyas situaciones son menos espantosas y que de otra manera no habría decidido migrar bajo una política de refugiados más generosa.

#### **1.4.2. Impactos en los países emisores**

Es difícil aislar los impactos de los refugiados en el país emisor de refugiados del impacto de otras variables que condujeron o que son simultáneas a la emigración. También, cuando los refugiados que huyeron son repatriados, es difícil separar el efecto del repatriado a los refugiados en las comunidades locales de los efectos de las condiciones que hicieron repatriación posible. Por estas razones, ha habido poca investigación sobre los efectos de refugiados en los países de origen. Esta escasez de investigación ha sido notada por Koser y Van Hear (2005), brindaron una visión general muy útil de los impactos potenciales de refugiados en los países de origen sobre dos aspectos principales: la partida de refugiados y el retorno de los refugiados.

##### **1.4.2.1. Partida de refugiados**

Dado que los refugiados son parte de la economía del país de origen, se puede esperar tener consecuencias económicas para el país de origen al momento de su partida. Se puede esperar que el impacto sea diverso según el tamaño de la salida y las características del mercado laboral de los refugiados en relación con el resto de la población. Cuanto menor sea el flujo de salida y mayor el índice de remplazo entre los refugiados y los que permanecen en la producción, menor será el impacto previsto de la migración de refugiados en la economía del país de origen. En la medida que son los trabajadores educados y calificados que se van, entonces la migración de refugiados está asociada con "fuga de cerebros". Por ejemplo,

Akbulut-Yuksel y Yuksel (2015), encontraron que las expulsiones judías en la Alemania nazi redujeron el nivel educativo de los alemanes que tenían edad escolar en el momento de las expulsiones; porque los judíos representaban una proporción significativa de profesores, maestros y profesionales, hubo efectos deletéreos sobre la formación de capital humano de otros alemanes.

Además del impacto directo de la salida de los refugiados en el país de acogida, la migración de refugiados también podría tener impactos indirectos a través de las remesas e influir en la ayuda internacional. La difícil situación de los refugiados puede llevar a una mayor atención internacional a sus problemas, y generar más fondos para la agenda de los refugiados. Acerca de esta dinámica, se pueden señalar un par de puntos relacionados con los refugiados que también se destacan en Koser y Van Hear (2005). Primero porque el país de origen ha sido devastado por el evento que produjo refugiados, y su economía aún puede estar paralizada, las remesas pueden ser una fuente importante de fondos para ayudar a reconstruir el país. Es decir, las remesas podrían utilizarse de manera más productiva en los lugares de envío de refugiados. En segundo lugar, en el caso de los refugiados políticos, potencialmente las remesas y la ayuda pueden contribuir a prolongar el conflicto violento, por ejemplo, los refugiados políticos están en el lado perdedor del conflicto, huyen de su país de origen y devuelven fondos que se utilizan en parte para sostener la oposición.

#### **1.4.2.2. Retorno de refugiados**

Un principio importante de la Convención es la no devolución, es decir, un refugiado no puede ser devuelto a su perseguidor. Por lo tanto, si los signatarios cumplen con la Convención, entonces la repatriación no debe ocurrir hasta que el país de origen sea seguro para el refugiado. En la práctica, a veces existen fuertes presiones políticas para repatriarse, por un lado, es costoso operar campos de refugiados de manera indefinida y, por otro lado, el potencial anfitrión podría no estar dispuesto a ofrecer un reasentamiento permanente, lo que genera escepticismo sobre si se recomienda una política de repatriación porque las condiciones realmente han mejorado en el país de origen o por conveniencia política.

Toft (2007) discutió algunos de las cuestiones relacionadas con la repatriación de refugiados. Si bien la literatura más general sobre los impactos de la migración de retorno podría informar sobre los impactos de la repatriación de refugiados en el país de origen, una consideración importante es que los refugiados tienden a tener considerablemente menos a lo que regresar, el evento que produjo refugiados podría haber destruido hogares, negocios y comunidades.

Además, los refugiados enfrentan más problemas con la reintegración debido al trauma al que han estado expuestos o debido a la marginación que pueden seguir experimentando. Al igual que para el impacto de la salida de refugiados en los países de origen, el impacto de la repatriación de refugiados puede ser que dependa de las características de los repatriados frente a los que se quedan. Quien regresa entre los que optaron por huir es potencialmente endógeno; factores que afectan la decisión de regresar (en lugar de quedarse en campamentos o establecerse permanentemente).

### **1.5. Políticas públicas de refugio y reasentamiento: contexto internacional y ecuatoriano**

Ecuador es considerado como uno de los líderes mundiales en relación con el trato que otorga a quienes concede ese estatus. (ACNUR 2021) Sin embargo, está muy por debajo de la cifra de 1.352.560 personas que alberga Pakistán (ACNUR 2021), pero también se halla muy por encima de los 9.689 que se encuentran en Brasil (ACNUR 2021), según cifras del informe Tendencias Globales de la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR). El país acoge un total de 60.897 refugiados reconocidos dentro de sus fronteras según la ACNUR, al año 2020, una cifra que supera la suma de las personas que se encuentran en esa situación en todos los demás países latinoamericanos juntos. ¿Cómo se explica que siendo un país con menos de 20 millones de habitantes acoja más refugiados que otros mucho más grandes como Brasil y México?

Una de las principales razones según la ACNUR, es la cercanía geográfica de Ecuador con Colombia, un país que ha tenido sus implicaciones para motivar el desplazamiento de los que ahora son refugiados. Como consecuencia de ello, 98% de los refugiados en Ecuador son de nacionalidad colombiana. Vale la pena recalcar que el 2% restante son afganos, sirios, yemenitas, eritreos, cubanos, venezolanos, iraníes e iraquíes, entre otros. (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del Ecuador 2018) Más allá de compartir frontera con un Estado del que procede un número elevado de asilados, hay otras razones por las que Ecuador destaca en este ámbito. Entre ellas, sus buenas prácticas, motivadas quizá desde la sensibilización de la temática de desplazamiento, pues Ecuador tuvo su propio proceso en el 2000 con el Feriado Bancario, y esta misma sensibilización quizá también fue el precursor para lo que ahora es la Ley de Movilidad Humana, aprobada en enero de 2017. Esta norma materializa y hace mucho más efectiva esa tradición de asilo porque la coloca en un marco legal que confiere derechos, documentación y que ofrece soluciones duraderas a los

refugiados, que se pueden naturalizar como ciudadanos posteriores a los tres años de permanencia.

Las personas que son acogidas bajo esta condición tienen derecho a una cédula de identidad que es igual a la que tiene un residente legal en el país e, incluso, cualquier ecuatoriano. Esto se puede enmarcar en una evidente reducción de la discriminación, pero también elimina uno de los obstáculos que tenían los refugiados antes para acceder a diferentes servicios e incluso al trabajo, es decir, los primeros pasos para una inclusión social adecuada. Esta norma también destaca por algunos principios fundamentales como el derecho a la unidad familiar y la no criminalización por causas de movilidad humana, que contribuyen a la noción del Estado de Bienestar, visto en los talleres de tesis.

### **1.5.1. Contexto internacional**

El contexto del asunto migratorio que se da desde el poder político debido al interés mancomunado de poseer una política pública robusta, coherente y eficiente. La política migratoria del 2018 en Ecuador, por ejemplo, (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del Ecuador 2018), se promulgan cuatro líneas de acción que rigen la política. Estas son:

1. Promover la ciudadanía universal y la libre movilidad a nivel internacional.
2. Fortalecer la protección de los derechos de la población en situación de movilidad humana.
3. Generar condiciones para fomentar una migración ordenada, segura y regular.
4. Defender la diversidad, integración y convivencia de las personas en situación de movilidad.

Aquí, por ejemplo, se aglutina a varios segmentos de personas en movilidad dentro del mismo plan. No existe un término específico de asilado o refugiado como tal, sin embargo, la protección es un elemento que se identifica. El reasentamiento, tampoco es parte de una línea de acción específica y más bien se limita a acciones aisladas de las instituciones inmersas en brindar ayuda humanitaria. En Ecuador específicamente, la Organización Mundial para la Migraciones (OIM), ACNUR, actores no gubernamentales como Alas de Colibrí, HIAS, ConQuito, entre otras; realizan esfuerzos de apoyo en esta temática.

Si bien es cierto que en países como Canadá o Estados Unidos existe un sistema de reasentamiento para refugiados, en el contexto Latinoamericano es mucho más complejo y diverso. La autora Espinoza (2018), alude a una especie de responsabilidad compartida

regional para los reasentamientos dentro de la región. Es decir, una responsabilidad inter-Estatal sobre esta temática que permita obtener resultados significativos en el manejo de las migraciones. Es por ello que se debe citar el esfuerzo realizado por Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, que ha sido señalado como “un referente de cooperación sur-sur” (Vera Espinoza 2018), a pesar de las limitaciones en financiamiento y voluntad política.

Para citar los ejemplos de Brasil y Chile, es importante rescatar lo que señala Chimni (2009), en cuanto al régimen de gobernanza global para refugiados, pues políticamente hablando Vera Espinoza identifica claramente estos hechos en ambos casos de estudio. En el contexto de los gobiernos de la “nueva izquierda” en la región, Brasil realizó el esfuerzo por implementar políticas de reasentamiento para posicionar su liderazgo en la región, mientras que Chile lo hizo para demostrarle a la comunidad internacional una especie de gesto de gratitud ante el apoyo brindado a los chilenos exiliados durante la dictadura de Pinochet. En este sentido, las acciones determinadas de ambos países fue ejemplar para los demás en la región, en un momento coyuntural de ideología política y sobre todo de experiencias similares de exilio y desplazamiento forzado en anteriores años. A pesar de haber iniciado estos esfuerzos, las políticas siguen sometidas a la voluntad política y el financiamiento para ejecutarlas, sin tener un sistema adecuado de reasentamiento.

Los avances en Brasil, se inician en lo normativo. Se promulgó una resolución normativa específica en 2011 (NR N 14), que “estipulaba las especificaciones del programa, aclaraba las responsabilidades de las instituciones, establecía un proceso de selección y señalaba ampliamente los derechos y deberes de los refugiados reasentados.” (Vera Espinoza 2018). Aquí se debe citar nuevamente a Chimni (2009), que es explícito en el hecho que las categorías legales o instrumentos no son solo dispositivos de inclusión sino también de exclusión. Seguramente existieron cuotas a cumplir según los parámetros de elección de los refugiados, al igual que en los países del norte. Chile, en cambio, logró establecer una comisión interministerial para apoyar los casos vulnerables, pero no se ha mantenido como un órgano permanente. Ambos países establecieron estructuras tripartitas que contó con la participación del Gobierno, el ACNUR y los organismos de ejecución o apoyo (Vera Espinoza 2018), similar sistema de protección internacional en Ecuador.

Algunos resultados que rescata Vera Espinoza (2018), indican que desde 2005, más de 5.500 refugiados colombianos con necesidades específicas de protección han sido reubicadas en un tercer país. Estos países son Argentina, Brasil y Chile, en donde se reubicaron refugiados

provenientes de Colombia, Palestina, Ecuador, Afganistán y Sri Lanka, Irak, Siria y Azerbaiyán. Es decir, que, gracias al régimen de solidaridad promulgado por estos países, fueron capaces de acoger a un gran número de refugiados, inclusive sin que se quedarán en el país que procesa su solicitud, pero en un país tercero.

Diferente es en Ecuador, por ejemplo, donde se ha podido acoger un gran número de refugiados colombianos y venezolanos, debido a la crisis migratoria en ese país. Solo de nacionalidad colombiana son el 97% de más de 70,500 según la ACNUR (2021), al año 2021 y además existen alrededor de 25,000 solicitantes y 430,000 refugiados de Venezuela; todo esto sin un sistema de reasentamiento posicionado. En Canadá, se da otro hito en donde al 2021 se han reasentado 3,216 personas de 5,746 solicitantes; al contrario de Ecuador, con un sistema de ayuda humanitaria y asentamiento.

Haciendo un breve paréntesis sobre el caso canadiense (Citizenship Canada 2021), se debe mencionar que El programa de reasentamiento de Canadá es administrado por el Departamento de Ciudadanía e Inmigración de Canadá (CIC), con los casos más recientes en los refugiados que escaparon a ISIS/Daesh de Syria en el año 2018. Los objetivos del programa de refugiados de Canadá son salvar vidas, ofrecer protección a los desplazados y perseguidos, cumplir con las obligaciones legales internacionales de Canadá con respecto a refugiados, y responder a las crisis internacionales proporcionando asistencia a quienes necesitan reasentamiento. Con la implementación de la Ley de Inmigración y Protección de Refugiados en 2002, Canadá ha puesto énfasis en los siguientes principios para el reasentamiento de refugiados, principios que pueden ser incorporados a las políticas públicas de refugio ecuatorianas: i. un cambio hacia la protección en lugar de la capacidad de establecerse con éxito; ii. planificación plurianual a largo plazo; iii. procesamiento grupal donde sea posible para aumentar la eficiencia donde el grupo común las necesidades de reasentamiento están presentes; iv. rápida reunificación familiar; v. procesamiento acelerado de casos de protección urgentes y vulnerables; v. equilibrar la inclusión con una gestión eficaz a través de una relación más estrecha con los actores sociales.

Además, Canadá tiene el Programa de patrocinio de refugiados, que permite a organizaciones y particulares presentar compromisos para los refugiados y las personas en situaciones similares a las de los refugiados para su consideración de reasentamiento, de la misma manera existe la posibilidad que grupos de cinco personas puedan ser patrocinadores. Todo esto en el marco de un sistema de reasentamiento ya posicionado y con un soporte de actores sociales

hacia al Estado. Sin embargo, las críticas al sistema son que existen cuotas a cumplir, parámetros de inclusión y por tanto de exclusión, y aportan a los intereses del país. Por tanto, las políticas públicas a favor de este tipo de régimen y bajo los criterios de países del norte según Donini (2007), se cumplen.

En Ecuador, el Programa de Medios de Vida para Personas Locales y en Situación de Movilidad Humana, en concordancia con el Plan de la Política Nacional de Movilidad Humana contempla la inserción laboral como una de las problemáticas para personas en situación de movilidad. Los resultados cuantitativos claves radican en las 526 personas en situación de movilidad humana atendidas por ConQuito, que de ellas representan el 75% del total de beneficiarios, es decir, 3 de cada 4 personas atendidas estaban en esta situación. De este porcentaje el 65% fueron mujeres y el 35% fueron hombres, con más de 350 beneficiarios indirectos (familias y personas que acceden a nuevos empleos), 84 negocios y empleos fortalecidos. Sí, en comparación a la población migratoria en Ecuador esta cifra es ínfima, sin embargo, al magnificarse estos esfuerzos, pueden generar mayor impacto. (Corporación de Promoción Económica (ConQuito) 2020)

Para las migraciones latinoamericanas, se conoce que, en 2017, casi 37 millones de personas (1 de cada 7 de los migrantes del mundo) residían fuera de sus países natales. Muchos emigraban a Estados Unidos y Europa, aunque otros optaron por echar raíces en países vecinos como es el caso de la diáspora venezolana o los refugiados colombianos. La mitad de los migrantes en Argentina, alrededor de 1 millón de personas, son bolivianos y paraguayos. Ya en 2015, 1 de cada 3 colombianos que vivía en el extranjero lo hacía en Venezuela. Actualmente, hay 25 peruanos residiendo en Chile por cada uno que lo hacía en 1990. (Estevadeordal 2019) Es decir, que las migraciones no solamente se han complejizado, pero han incrementado en los últimos años debido a factores socioeconómicos, políticos y ambientales.

Estos acontecimientos sucedieron a lo largo de extensos períodos, incluso décadas. Lo que es novedoso es la migración repentina y numerosa, motivada por las crisis que vive la región desde hace unos años. El éxodo venezolano constituye el fenómeno más visible. Otros ejemplos recientes incluyen a los haitianos emigrando hacia Chile, nicaragüenses refugiándose en Costa Rica y centroamericanos reubicándose en México (y eventualmente en Estados Unidos). La comunidad internacional ha demorado en reaccionar. Los países necesitan con urgencia no solo fondos y ayuda humanitaria sino también otro tipo de

asistencia menos llamativa, pero igualmente relevante: conocimiento, capacidad institucional y sensibilización frente a este fenómeno.

Para contextualizar y ejemplificar el efecto del fenómeno migratorio, Estevadeordal (2019), ilustra el caso de Toronto, Canadá. Ciudad que posee casi 6 millones de habitantes, de los cuales el 47% es nacido en el extranjero. Su PIB per cápita es de 45.000 dólares. En contraste, la población de Lima es el doble que la de Toronto, pero su PIB per cápita es un tercio, 15.000 dólares, y solamente el 1% de sus habitantes proviene del exterior. Sin embargo, Lima, aun siendo mucho más pobre y sin la cultura de Toronto de integración de migrantes, se encuentra recibiendo un flujo repentino de cientos de miles de personas, mayoritariamente provenientes de Venezuela. Caso muy similar al de Ecuador y sus ciudades principales: Cuenca, Guayaquil y Quito.

### **1.5. Conclusiones**

Esta situación de migración, tanto para las familias que a menudo escapan de su patria bajo condiciones de desespero y urgencia, como para las comunidades que las reciben trae consigo situaciones de extrema vulnerabilidad al llegar a su destino. Está comprobado que las oportunidades de empleo o salarios de los locales sufren como consecuencia de la competencia por los puestos laborales con los migrantes. Aquellos empleados ya insertos en los mercados laborales de los países receptores que se ven más expuestos a ser reemplazados por migrantes son los más propensos a sufrir recortes salariales o pérdida de empleo debido a la ola migratoria.

Comprobado también que las vulnerabilidades que enfrenta esta población ya en situación de vulnerabilidad siguen aumentando con acciones del Estado que estarán en cuestionamiento para medir sus efectos, con dificultades de financiamiento para ayuda humanitaria y con una pandemia mundial que no da tregua alguna. En este sentido, la investigación busca responder la siguiente interrogante: ¿Cómo se ha enfrentado la dinámica de refugiados para enfrenar nuevos escenarios migratorios de las personas refugiadas de Colombia y Venezuela en Quito, Ecuador desde el año 2008?

## **Capítulo 2. Políticas de la hospitalidad: del mito a la realidad**

### **2.1. Introducción**

Los últimos 20 años han significado un cambio trascendental para la movilidad humana en Ecuador debido a la expedición de la Constitución de 2008 en la que se incluía una gama de derechos fundamentales, que significó un cambio paradigmático en el respeto a los derechos de las personas en situación de movilidad. La misma Constitución del 2008 ha producido cambios en la normativa y las políticas de movilidad humana en Ecuador, que se han visto plasmadas en los aspectos históricos de la normativa de refugio a nivel internacional mencionados en el primer capítulo; el presente capítulo tiene como objetivo desarrollar el marco analítico para analizar las políticas de movilidad humana para refugiados en Ecuador desde el año 2010 hasta la época actual. Esto, con el fin de entender las implicaciones y dinámicas del manejo de las migraciones como responsabilidad del Estado partiendo principalmente del esquema teórico propuesto por Benjamin Boudou (2017) en su texto “Política de la hospitalidad”. Adicional a esto, se plantea exponer los criterios abordados por Castel (1995) sobre la caridad dentro del Estado Social.

### **2.2. Los rituales y aproximaciones a las políticas públicas de movilidad humana contemporáneas**

En este sentido existen mitos persistentes relacionados con la noción de hospitalidad. Benjamin Boudou, investigador en ciencias políticas, se propone identificarlos, siguiendo un método genealógico -que se encarga de explicar- a través de la acumulación de sentido de la hospitalidad. Elabora una genealogía del concepto de extranjero y al mismo tiempo muestra cuánto puede beneficiarse la teoría política de la antropología y la filosofía. En sus cinco mitos sobre la hospitalidad del "buen salvaje", ligada a un estado de naturaleza imaginario. De la hospitalidad antigua, que estaría ligada a la virtud de un contrato recíproco y la ambigüedad contenida en el término latino “hostis”, designando tanto al extranjero como al enemigo. Mitos de la hospitalidad cristiana (virtud de la caridad); la hospitalidad cosmopolita, basada en la razón (virtud de la sociabilidad); hospitalidad incondicional (virtud de la alteridad). Este trabajo de deconstrucción y clarificación está al servicio de un cuestionamiento real; y es que según Boudou (2017) "las crisis migratorias, que de hecho se convierten en un régimen de circulación normal para los más desfavorecidos, porque la hospitalidad es un asunto político: traza fronteras, habla de la identidad de la comunidad" (ya sea tribal, de pueblo, nacional, europea), es algo construido, política, social e individualmente. Entonces la hospitalidad

puede ser entendida como: una especie de ambiente, más o menos justo, entre la acogida y la integración, en el medio, la gestión pacífica de la desconfianza y la alteridad. (Boudou 2017)

La hospitalidad no parece formar parte del vocabulario político, más bien se puede considerar una práctica privada, una virtud olvidada teñida de religiosidad, o incluso el nombre de la industria turística en los países anglosajones, es raro que se considere este concepto al momento de abordar las políticas públicas. Y, sin embargo, a veces toma el lugar de una institución política, cuando es a través de la relación que establece con los extranjeros que la comunidad se define y legitima. Tanto que Boudou (2017) define a la hospitalidad como “la institución que rige la interacción entre un anfitrión y un huésped, un proceso de familiarización recíproca”. Bajo esta premisa es posible, a condición de un análisis, verlo como una de las condiciones de la existencia política de un grupo humano cuando convierte el necesario encuentro con los demás en una relación cualificada, ritualizada, incluso legalizada.

Sobre esto, autores como Perilleux & Espinosa (2018), abordan la hospitalidad desde la violencia psico-social en donde la práctica de la hospitalidad, es “acoger al otro; más profundamente, es dar un lugar a lo *extraño* del otro y también de sí mismo.” A su vez, hacen una puntualización importante sobre la acogida en las instituciones, señalando que la acogida es lo primero, pero “en las instituciones a veces pasa a segundo plano debido a las condiciones del trabajo educativo o terapéutico, cuando se efectúa en la urgencia o en la precariedad profesional.” (Perilleux y Espinosa 2018) Esto puede evidenciarse en la praxis de las instituciones encargadas de la acogida como ACNUR pues a la vez que existe inclusión, acogida y hospitalidad, inevitablemente existe exclusión y hostilidad.

Aquí se debe hacer hincapié sobre el significado de las condiciones de la existencia política, pues existe una clara correlación entre las condiciones señaladas por Boudou (2017) y los sistemas de protección existentes en la actualidad. Las condiciones son la dispensación de beneficios (ayuda humanitaria), el inicio de la asociatividad (redes de apoyo y triada de cooperación entre el gobierno, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones internacionales como ACNUR), la identificación del extranjero (normativa, derechos y categorización), y la integración temporal (condicionamiento de estancia bajo parámetros de temporalidad según el estado migratorio).

Así, apoyado en las manifestaciones ceremoniales de la hospitalidad, se muestra que ésta es una práctica política por excelencia que explicita la forma en que una comunidad se vincula, se expone o se cierra a los extraños desde los inicios de la civilización. A veces subsumido

bajo el don de “hacer bien” por un lado (desde la perspectiva antropológica), la migración por otro lado (desde la perspectiva de la ciencia política), se van formando elementos de antropología política que sigue vigente a la actualidad. No se tratará simplemente de describir las prácticas de la hospitalidad, sin duda tan numerosas y variadas como comunidades hay, sino de analizar los tipos de relaciones que se desarrollan con estas prácticas. Antes basadas en rituales de “purificación o sanación” (Boudou 2017), ahora más actualizadas a sistemas de filtración bajo normas, leyes y procedimientos.

Es propicio abordar como parte de la estrategia metodológica, las relaciones que se desarrollan entre la población de refugiados y los actores sociales que realizan acciones de ayuda humanitaria y servicios sociales bajo las condiciones del marco de políticas públicas de movilidad humana.

### **2.3. Las virtudes de la política de la hospitalidad**

En su texto, Boudou (2017) señala que existen virtudes para comprender la hospitalidad. La naturaleza entendida como la voluntad espontánea y sincera del buen accionar y el buen obrar; la ley interpretada como el respeto a la misma y el entendimiento del contrato social; finalmente, la caridad identificada como la dispensación de benevolencia al prójimo o al “extraño”. Estos criterios definen a la hospitalidad como virtuosa y anti política, sin embargo, en la realidad quizá existan criterios éticos que se pueden considerar como parte del diseño de las políticas públicas de la hospitalidad. Esto significa que mientras mayor reconocimiento de derechos o amplitud legal exista, menor serán los elementos de hospitalidad que se aspiran para los refugiados. La interrogante clave es ¿Por qué se da esta contradicción?

La hospitalidad en la actualidad está determinada por la estabilidad de los Estados plenamente democráticos y soberanos. En Europa, por ejemplo, existe un sistema de protección robusto, imperfecto, pero útil ante las circunstancias que beneficia a muchos y desfavorece a muchos más porque existen criterios de inhospitalidad y exclusión que por excelencia se encuentran dentro de las normas y leyes vigentes. En concordancia nuevamente con Chimni (2009), que es explícito en el hecho que las categorías legales o instrumentos no son solo dispositivos de inclusión sino también de exclusión, en todo el mundo. A pesar de las falencias de los sistemas de protección internacional, las dinámicas de manejo son muy diferentes en cada región.

Ahora, la nueva interrogante es: ¿menos normativa es igual a mayor hospitalidad? La respuesta no es binaria, pues comprende una reflexión profunda sobre los contextos

regionales, nacionales y locales. Regresando a Ecuador, por ejemplo, donde se encuentra el principio de “ciudadanía universal” (Constitución de la República del Ecuador 2008), que conlleva una serie de compromisos para el Estado y que a la actualidad no ha sido capaz de cumplir, quizá no porque no ha existido la voluntad, pero más bien por un tema de sobrecarga de responsabilidades y sin criterios de respaldo institucional a este principio constitucional.

La ciudadanía universal según la Constitución (2008) "propugna la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición extranjera como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países, especialmente norte-sur". Este principio, en el fondo utópico y filosófico por las condiciones políticas, sociales, económicas, culturales y ambientales, es lo más cercano a una hospitalidad sin condiciones en el mundo contemporáneo. Sin embargo, no deja de ser una camisa de once varas para el Estado ecuatoriano porque lo señalado en el contexto ecuatoriano de este documento afirma las dificultades existentes, que no han logrado desvanecer la condición de “extranjero”.

A propósito de esta palabra, Boudou (2017) asegura que el extranjero puede ser tratado como un igual, pero debe ser invitado. Antes de convertir al “extraño” en un invitado, se debe dar la oportunidad de acercarse (condición del solicitante de asilo en la actualidad). Los rituales mencionados en la primera sección de este capítulo se conjugan con las virtudes de la hospitalidad y parten de la separación. Se puede adoptar la forma de ritos de purificación para liberarse de los peligros en los que se incurre en el exterior. En “tribus africanas”, los pasajes por fuego o por agua, la acogida profiláctica está destinada tanto a los recién llegados como a los socios que han regresado después de un viaje. Entre los Wayana (región de las Guayanas) por ejemplo, es necesario "sumergirse en el agua del río, lavarse, peinarse, quitarse el taparrabos, ponerse uno seco, porque se entiende el hecho de que los recién llegados dejen su anterior condición de viajeros”. (Schoepf, 1988, p.101-102 en Boudou 2017, p.44) Por el momento es simplemente una cuestión de primer contacto, de entrar en un círculo de familiaridad para ser considerado.

El segundo ritual, el margen, quizá se exprese mejor en el tiempo que en el espacio. La expectativa del visitante, por ejemplo, es a menudo señalada por la temporalidad de llegada como una declaración de cortesía. Esta segunda etapa de la hospitalidad es reflexiva, marca la gravedad del momento, la entrada en un tiempo de excepción que merece, como el propio extranjero, una cierta consideración. Dentro de esta consideración existe la correlación significativa con la categorización de los migrantes, pues existen criterios de calificación y

evaluación para otorgar un estado migratorio de refugiado. Nuevamente, se puede evidenciar que la hospitalidad parte de la naturaleza, de la ley y de la caridad, pues al diseñar una política pública, el Estado puede elegir sobre lo que considera válido o no para otorgar asilo o refugio.

El tercer y último rito que ejemplifica Boudou (2017) es la integración, pues es difícil dar cuenta de la multiplicidad de estatus que un extranjero puede adquirir una vez acogido. Esto era real en civilizaciones antiguas y es verídico en la actualidad. No obstante, el autor sugiere abordar la cuestión de integración considerando la relación entre hospitalidad y comensalidad. La simple pregunta que se supone que responde la institución de la comensalidad es: ¿quizás compartimos una comida con el “extraño”? La interrogante es propicia, pues la reflexión es sobre la sociedad civil en un rol de anfitrión frente al visitante y que tan dispuesta está a liberar cualquier preconcepción o prejuicio del “extraño o desconocido”. Si se teme lo que no se conoce, resulta imprescindible conocer para no temer.

Sin embargo, existe un problema lógico, señala Boudou (2017), ilustrado en las siguientes proposiciones contradictorias: (1) se come sólo con un extraño "autorizado" (un invitado), (2) la comida común significa que está autorizada. ¿Cómo puede ser a la vez invitado y aún no ser invitado? La respuesta más sencilla se encuentra en los términos de este mismo estatuto: la invitación. Es en efecto el anuncio de la comensalidad, la invitación pública a comer, que actúa como hospitalidad, el acto mismo que viene a firmar la integración. La bienvenida, la invitación y la comensalidad son lo que forma una especie de contrato social con el extranjero. La comensalidad tiene el valor de firmar el pacto de hospitalidad, lo confirma el anuncio público de la recepción, así como lo hace el principio de “ciudadanía universal” en Ecuador, pues invita sin invitar al extranjero.

Estas contradicciones son constantes de un problema político propio para el Ecuador en materia de políticas públicas de movilidad humana en cuanto se desvanece la asimetría de la relación en el exterior, en particular en las sociedades democráticas y liberales, cuando la universalidad del ser humano impide la legitimación de títulos estatutarios. Parece claro que lo que está en juego en la hospitalidad moderna radica precisamente en cuestionar la legitimidad de estas contradicciones. No se trata necesariamente de negar responsabilidades especiales hacia los allegados o locales y no hacia los extraños, sino más bien de cuestionar la legitimidad de las fronteras de las comunidades. Esto corresponde a una disputa propia de la teoría política sobre la articulación entre los valores liberales, desde la soberanía y su realización institucional en el Estado-nación. La dificultad de deshacerse de un nacionalismo

metodológico excluyente, que casi siempre desemboca en comportamientos antinmigrantes, xenófobos y racistas, al contrario de una naturalización de las fronteras.

#### **2.4. Rituales y virtudes como dilemas para las políticas públicas de movilidad humana**

Dilemas o problemáticas son parte de la cotidianidad de una sociedad, pero una sociedad que debe manejar migraciones aumenta su proporción de problemáticas y dilemas, frente a las que no. Por ello, Boudou (2017) sitúa a los mitos de la hospitalidad cristiana (virtud de la caridad); la hospitalidad cosmopolita, basada en la razón (virtud de la sociabilidad); hospitalidad incondicional (virtud de la alteridad) como los contrapuestos para entender las políticas actuales.

Por una parte, la hospitalidad cristiana, basada en la virtud de la caridad (elemento fundamental para ayuda humanitaria y servicio social), se apega a la iglesia como institución pionera en este sentido. El autor propone tres ilusiones puntuales en donde la primera se basa en la conformación del territorio después del Estado moderno (Boudou 2017), donde el reconocimiento al ciudadano imperaba por sobre el extranjero (aún vigente), y los esfuerzos de hospitalidad quedaban en la frontera administrativa para contener al “extraño”. La segunda ilusión se basa en la categorización misma del extranjero o ciudadano y extranjero o nacional, empiezan las distinciones jurídicas para segmentar. Finalmente, la tercera ilusión se basa en la diferenciación entre “extranjero” y el “otro”, en donde “extranjero” tiene un valor mayor en la sociedad que el “otro”. Estos calificativos son los primeros rasgos de problematización del extranjero y discriminación en un ámbito formal.

Así como iniciaron los primeros rasgos de territorio, hospitalidad en las políticas públicas y clasificación del extranjero también como el pobre, el ladrón, el enfermo, entre otras condiciones de vulnerabilidad en la sociedad, así también iniciaron los esfuerzos de caridad, asistencia y liberalidad. La iglesia sería la encargada en desarrollar estos mecanismos de apoyo y a cambio se brindaría honor social y recompensa divina a través de Dios. Hoy, los nexos continúan entre las instituciones religiosas y las organizaciones civiles para continuar con los esfuerzos de ayuda humanitaria y servicio social, que se conoció como la hospitalidad comercial por sus dinámicas de intercambio. Castel (1995) identifica también a las "obras de misericordia", las cuales desarrollaron una economía política de la caridad cuyo valor de intercambio era la limosna que "borra el pecado". Así se estableció un comercio entre el rico y el pobre en beneficio de ambas partes: el primero obtenía su salvación gracias a la práctica caritativa, pero también el segundo se salvaba, si aceptaba su condición.

La hospitalidad cosmopolita en cambio, se basó en la razón enmarcada en la virtud de la sociabilidad. Para ello, Boudou (2017) afirma que existen tres elementos necesarios en un mundo ya globalizado. El primero es la necesidad de deslindarse de la iglesia como ente direccionador de las políticas para brindar ayuda humanitaria y servicio social pues debe existir imparcialidad. Frente a este elemento, se debe considerar que la iglesia, sin importar la religión, tiene un poder significativo dentro de las políticas públicas y dentro de la composición del Estado, en cualquier parte del mundo. Es así que en efecto debe existir imparcialidad, pero también se debe acoger o articular el apoyo que estas instituciones brindan a los sistemas de protección.

Segundo, afirma que debe existir una redefinición en la justicia y a su vez plantea una distinción entre la justicia (la obligación por derecho) y la benevolencia u hospitalidad (la obligación por lo humano). Esto quiere decir que se debe definir, como se ha hecho desde la Convención de Ginebra en 1951 y la Declaración de Cartagena, todo lo que se entiende por derecho y por obligación para los refugiados, bajo la interpretación de lo que es punible o permitido y sobre todo lo que es político y moral. Estos elementos son claves al momento de promulgar nuevas leyes pues pueden significar más exclusión o más inclusión, dependiendo de las condiciones de acceso a derechos fundamentales, oportunidades, medios de vida y que cambian de un momento a otro en instancias locales, nacionales y regionales.

Tercero, la hospitalidad incondicional que pasa por la virtud de la alteridad, entendiéndose como elemento clave para entender las políticas públicas de movilidad humana excluyentes o incluyentes. Dependiendo, por supuesto, en los intereses de los Estados y las relaciones “norte-sur” que aún siguen vigentes. Para este elemento es clave el esfuerzo de las coaliciones o alianzas generadas para atender una crisis migratoria. En Latinoamérica, con mayores flujos, pero sin sistemas eficientes, es de suma importancia las alianzas entre los actores gubernamentales y no gubernamentales pues es la realidad que vive Ecuador en la dinámica de manejo de las migraciones, pues como señala Boudou (2017), “políticamente, la hospitalidad es difícilmente compatible con la igualdad”, por tanto, se necesitan de esfuerzos complementarios para llenar los vacíos del Estado.

## **2.5 ¿Una política sin Estado o un Estado sin política?**

La avalancha de venezolanos impulsada por la crisis interna del país ha creado la segunda crisis de desplazamiento más grande del mundo. Como se ha señalado aproximadamente 3,7 millones de refugiados y migrantes venezolanos en todo el mundo, alrededor de 3 millones

han abandonado el país desde 2015, de hecho, es un éxodo sin precedentes en magnitud y velocidad en Latinoamérica.

Casi 1,2 millones de venezolanos han ingresado a Ecuador desde 2015, la mayoría de los cuales han viajado a Perú u otros terceros países. Los casi 450.000 de desplazados venezolanos al 2021, que permanecen en Ecuador, van en incremento debido a las condiciones de vida en su lugar de origen y esto implica que un número cada vez mayor está eligiendo quedarse. Este hecho ha puesto a prueba la capacidad institucional de Ecuador, con política de movilidad humana para refugiados vigente pero ineficiente desde la sociedad civil.

Los refugiados venezolanos y colombianos carecen de acceso a servicios sociales, incluidos salud, educación, vivienda y medios de subsistencia mientras que algunos también han sido víctimas de violencia sexual y de género, discriminación y xenofobia según el ACNUR (2021). A medida que llegan más migrantes con necesidades cada vez más agudas y eligen quedarse, Ecuador está luchando por responder. ¿Pero de qué manera?

Según el último informe de ACNUR Ecuador para refugiados (ACNUR 2021), la respuesta ha sido inconsistente, lo que refleja las complejas tensiones políticas y los desafíos institucionales que enfrenta. Por un lado, Ecuador ha sido históricamente un país receptor de refugiados y técnicamente ha mantenido vías de regularización para los mismos. De hecho, el país tiene algunas de las leyes de derechos humanos, migración y asilo más progresistas de la región, como se mencionó con el principio constitucional de “ciudadanía universal”. Estas leyes incluyen la Ley de Movilidad Humana de 2017, que consagra un enfoque de principios sólidos para regularizar el estatus de refugiados, solicitantes de asilo y migrantes. La ley también compromete a Ecuador con el principio de no devolución, no discriminación e integración.

Sin embargo, algunas políticas han socavado la intención de la ley, impidiendo que los migrantes, especialmente venezolanos, accedan a sus derechos en la práctica. Estos cambios de política parecen motivados políticamente, en respuesta a aumentos en las llegadas, cambios en la opinión pública, un aumento en la xenofobia y la pandemia como justificativo para el cierre de fronteras. Como resultado, el reporte afirma que, a pesar del marco legal del país, el acceso al estatus regular de migrantes es ahora uno de los principales desafíos que enfrentan los venezolanos en Ecuador.

Frente a estos hechos, es preciso abordar el texto de la Metamorfosis de la Cuestión Social (Castel 1995), donde se critica de manera frontal al Estado y su ausencia frente a

problemáticas de una sociedad al borde del colapso. Afirma que “las construcciones de una política sin Estado corrían el riesgo de llevar a un punto muerto”. Esto quiere decir que las políticas sin un direccionamiento adecuado pueden llevar a un “efecto cobra”, resultando en algo peor que la supuesta solución. En este sentido surgen varias incógnitas para suponer como el Estado podría ser más eficiente y no tardó frente a una crisis migratoria que tiene repercusiones en los ámbitos social, económico, ambiental, cultural y político. ¿Es propicio promulgar un nuevo marco normativo para nuevas condiciones de migración especialmente en el contexto de una pandemia? ¿Quiénes deben responder a esta incógnita? ¿Existen condiciones de movilidad que mejorarían ante un nuevo marco normativo que sepa combatir la temporalidad y la documentación excesiva para acceder a asilo o refugio? Finalmente, ¿qué significaría para el Estado garantizar todas estas condiciones? Todas estas incógnitas fueron exploradas en concordancia con la estrategia de análisis contemplada en este capítulo.

## **2.6 Esquema de análisis**

El esquema analítico para esta investigación se enfoca en el método genealógico sobre la política de la hospitalidad de Benjamin Boudou (2017) y la genealogía del presente delineada por el autor Robert Castel (1995), publicado en (2007) y comentando en Arteaga (2008) con el fin de analizar las políticas públicas de movilidad humana para refugiados en lo que compete a las dinámicas de manejo de las migraciones desde el año 2008 hasta la actualidad. En este sentido, la hospitalidad no aparece sólo como el antepasado de la ayuda mutua, tampoco se reduce a un mandamiento religioso o un imperativo ético. El autor hace hincapié en las modalidades políticas en el marco de las sociedades tradicionales (jerarquía invertida, manejo pacífico de la desconfianza, inauguración y enunciación de un tipo de vínculo social, distribución de la pertenencia, asunción de la alteridad, determinación de la condición de extranjero, contrato social y de paz).

Con esto se refería al problema primordial de toda comunidad política, el de la legitimación de sus fronteras, de su constitución como comunidad distinta y dueña de sí misma. En otras palabras, la determinación y el esclarecimiento de lo que es "común" en la comunidad, sea jerárquico o igualitario, sigue siendo necesariamente una indagación que debe realizarse de manera interdisciplinaria. Así, se intentará mostrar que la comprensión de la constitución de la comunidad, a través de la diferenciación y la comunicación con los demás es posible gracias a una política de la comunidad y la eficiencia de las políticas públicas contemporáneas dependerá de la comprensión de los mitos, los elementos de crítica y los abordajes.

En un régimen de órdenes sociales rígidos, la pertenencia es la principal característica para definir las relaciones que serán analizadas en la investigación de campo, pues ser parte de un mismo todo asegura la continuidad de la reciprocidad, mientras que con el extranjero el retorno es incierto. Si bien esto puede dar lugar, como hemos visto, al altruismo ritual, las fronteras marcan la desigualdad constitutiva de la relación entre miembros y extraños. Con los miembros, la reciprocidad es relativa a la relación a largo plazo: el recuerdo de intercambios pasados y la perspectiva de intercambios futuros implican una reciprocidad honesta, incluso supererogatoria en ciertos aspectos. Por el contrario, la reciprocidad con los no miembros es temporal y no se basa en ningún elemento común; mientras existe una moral del intercambio sólo sobre el interés egoísta ("reciprocidad negativa"). Estos elementos serán sujetos a los criterios de análisis en concordancia con el método de análisis de grupos.

## **2.7 Metodología**

El objetivo principal de esta investigación es analizar las dinámicas de manejo de las migraciones en las políticas de movilidad humana para refugiados desde el enfoque de política de la hospitalidad.

Para este propósito se utilizan métodos cualitativos con el método de análisis descriptivo y análisis de grupos para realizar entrevistas en Quito a los actores sociales gubernamentales y no gubernamentales, con mayor énfasis a la población de refugiados colombianos y venezolanos. Este método de intervención tiene la particularidad de asociar directamente a los actores afectados por el problema estudiado durante todo el proceso, de principio a fin. Con este método se plantea desarrollar la investigación de campo, detallando las sucesivas etapas del proceso y destacando sus principales características. Se destaca su relevancia en el contexto social actual, en particular en tres áreas: acción social, acción pública y desarrollo. Por fin, se discute brevemente en los planos ideológico, político, sociológico y epistemológico. (Van Campenhoudt et al. 2005)

Se realizó un levantamiento de información a través de las herramientas de análisis de grupos y encuestas, en donde este método de intervención tiene la particularidad de asociar directamente a los actores afectados por el problema estudiado durante todo el proceso, de principio a fin. Con este método se plantea desarrollar la investigación de campo, detallando las cuatro fases de investigación (i. la historia; ii. la interpretación; iii. el análisis; iv. perspectivas prácticas y evaluación). Se destaca su relevancia en el contexto social actual, en particular en tres áreas: acción social, acción pública y desarrollo.

En el proceso de investigación de campo se realizaron grupos focales a la población de personas en protección internacional (refugiados), en donde fue fundamental la articulación con la Fundación para el Desarrollo Infantil (FUDEIN), para la organización de las sesiones de trabajo en la Casa Somos San Marcos. Particularmente, participaron siete personas de Colombia y seis personas de Venezuela, provenientes de barrios del Centro Norte de Quito.

El proceso metodológico para los grupos focales partió de un análisis genealógico desde el año 2006 al 2022 para ambos grupos de población objetivo, donde se abordaron hitos importantes en el conflicto armado colombiano, la crisis migratoria en Venezuela, normativa vigente en Ecuador y los efectos de la pandemia. Acompañado de estos hitos se consideraron las principales categorías de las políticas sociales para inserción socioeconómica: trabajo, educación, salud, vivienda y alimento. Finalmente, se consideró las perspectivas prácticas sobre caridad y hospitalidad, y la confianza en los actores sociales que participan en la ejecución de la política pública.

Por otra parte, se realizó un análisis de instituciones mediante el Marco de Gobernanza Migratoria propuesto por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Se pudo realizar un análisis con base a los lineamientos y contrastar esta información con entrevistas semi estructuradas a las instituciones principales que forman parte de la política pública como: la Cancillería, el Ministerio de Inclusión Económica (MIES) y organizaciones no gubernamentales como la Fundación para el Desarrollo Infantil (FUDEIN).

## **2.8 Conclusiones**

A lo largo de este capítulo se ha logrado abordar un método genealógico desde la perspectiva de política de la hospitalidad, considerando que no es un enfoque habitual para analizar políticas públicas como tal, se pudo identificar las correlaciones entre la filosofía y vivencias de civilizaciones antiguas con la sociedad contemporánea. En el proceso se identificaron los mitos propuestos por Boudou para relacionarlos con el sistema de protección internacional que aún sigue imperante, se pudo dilucidar con los orígenes de la hospitalidad, las fronteras y la categorización, que ahora impera desde el orden jurídico.

En un régimen de órdenes sociales rígidos, la pertenencia es la principal característica para definir las relaciones que serán analizadas en la investigación de campo, pues ser parte de un mismo todo asegura la continuidad de la reciprocidad, mientras que con el extranjero el retorno es incierto. Si bien esto puede dar lugar, como se ha visto, al altruismo ritual, las

fronteras marcan la desigualdad constitutiva de la relación entre miembros y extraños. Con los miembros, la reciprocidad es relativa a la relación a largo plazo: el recuerdo de intercambios pasados y la perspectiva de intercambios futuros implican una reciprocidad honesta, incluso supererogatoria en ciertos aspectos. Por el contrario, la reciprocidad con los no miembros es temporal y no se basa en ningún elemento común; mientras existe una moral del intercambio sólo sobre el interés egoísta (reciprocidad negativa).

## **Capítulo 3. Gobernanza y reconocimiento**

### **3.1. Introducción**

Este capítulo tiene como objetivo el analizar la política pública de refugiados en Ecuador desde el enfoque institucional, específicamente para la ciudad de Quito en donde existe una población de refugiados colombianos y venezolanos (75,500 a nivel nacional, 97% colombianos y 3% venezolanos) reconocidos. Para este análisis se tomó en cuenta el Marco de Gobernanza de la Migración (MiGOF), elaborado en el año (2015) por la Organización Internacional para la Migraciones (OIM), para ayudar a definir cómo sería una “política migratoria bien administrada” a nivel nacional. En este sentido, los Indicadores de Gobernanza de la Migración (MGI) se desarrollaron para evaluar los marcos nacionales, no se pretende clasificar a los países en el diseño o implementación de políticas migratorias, sino más bien ser un marco para ayudar a los países en la evaluación de la integralidad de sus políticas migratorias, así como para identificar brechas y áreas que podrían fortalecerse.

Por otra parte, la metodología de investigación de análisis en grupos se basa en el texto “El método de análisis en grupos” de Van Campenhoudt et al. (2005), en donde este método de intervención tiene la particularidad de asociar directamente a los actores que, en teoría, aseguran la implementación y participación a nivel institucional de esta política a través de sus acciones en el sector público (gobierno - Cancillería), como organización internacional (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados – ACNUR) y como organización no gubernamental (Fundación para el Desarrollo Infantil - FUDEIN). Es decir que se contempló a aquellos actores que son funcionarios de gobierno y las ONG de alto, mediano y primera línea. Como se estableció en al Capítulo II, este método, detalla las cuatro fases de investigación (i. la historia; ii. la interpretación; iii. el análisis; iv. perspectivas prácticas y evaluación), estableciendo así, la *genealogía de la presente* delineada por el autor Robert Castel (1995), publicado en (2007) y comentando en Arteaga (2008). Se destaca su relevancia en el contexto social actual, en particular en tres áreas: acción social, acción pública y desarrollo. Entonces, se empieza a comprender sobre la dinámica de manejo de los refugiados en Ecuador.

### **3.2. Análisis del Marco de Gobernanza Migratoria en Ecuador**

El análisis institucional de este capítulo parte de los tres principios que proponen las condiciones necesarias para que la migración sea bien gestionada mediante la creación de un entorno más eficaz para maximizar los resultados con el fin de beneficiar a la población objetivo, por una parte, y, por otra parte, para facilitar las acciones de implementación. Estos

representan los medios a través de los cuales el Estado garantizará que se cumplan los requisitos sistémicos para una buena gobernanza de la migración. A continuación, se exponen los principios del MiGOF:

- Adhesión a los estándares internacionales y cumplimiento de los derechos de los migrantes. La migración humana y ordenada requiere el cumplimiento del derecho internacional. La obligación de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos de las personas son primordial y se aplica a todas las personas que se encuentren en el territorio de un Estado, independientemente de su nacionalidad o condición migratoria y sin discriminación, a fin de preservar su seguridad, integridad física, bienestar y dignidad. La protección de los derechos de las personas incluye combatir la xenofobia, el racismo y la discriminación, velar por el respeto de los principios de igualdad y no discriminación y garantizar el acceso a la protección.
- Formulación de políticas usando evidencia y un enfoque de “gobierno completo”. La política migratoria suele ser objeto de un intenso debate político y puede basarse en sentimientos populistas o ser sometida a escrutinio durante época electoral. La política migratoria debe basarse en hechos y en un análisis fundamentado de los beneficios y riesgos que el movimiento de personas representa para el Estado según el MiGOF. Para gobernar bien en el ámbito migratorio, un Estado recopilaría, analizaría y utilizaría datos e información creíbles sobre demografía, movimientos transfronterizos, desplazamiento interno, diásporas, mercados laborales, tendencias estacionales, educación y salud. Además, un Estado buscaría comprender las tendencias migratorias y reflejarlas en las políticas, incluidos los vínculos con la degradación ambiental, el cambio climático y las crisis. Al mismo tiempo, las leyes y políticas que afectan el movimiento de personas incluyen los viajes y la movilidad temporal, la inmigración, la emigración, la nacionalidad, los mercados laborales, el desarrollo económico y social, la industria, el comercio, la cohesión social, los servicios sociales, la salud, la educación, la aplicación de la ley, política exterior, comercio y política humanitaria. Por lo tanto, la buena gobernanza de la migración se basa en enfoques de todo el gobierno, en los que están implicados todos los ministerios con responsabilidades relacionadas con el movimiento de personas. De esta manera, el Estado puede garantizar que la política de migración y movilidad promueva sus intereses más amplios.
- Compromiso con los socios para abordar la migración y cuestiones conexas. Por su propia naturaleza, la migración y la movilidad implican a múltiples actores: Estados y sus vecinos, autoridades subnacionales, comunidades locales, migrantes y sus familias, diásporas,

empleadores y sindicatos. Además, hay decenas de organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales cuyos mandatos se refieren a la migración y la acción humanitaria. Gobernar bien la migración requiere alianzas para ampliar la comprensión de la migración y desarrollar enfoques integrales y efectivos.

Por otra parte, los tres objetivos son específicos y no requieren más convenciones, leyes o prácticas que las ya existentes. En conjunto, estos objetivos garantizan que la migración se gobierne de manera integrada y holística, respondiendo a la necesidad de considerar las categorías móviles de personas y abordar sus necesidades de asistencia en caso de una emergencia, fomentando la resiliencia de las personas y las comunidades, así como asegurando oportunidades para la salud económica y social del Estado. A continuación, se exponen los principios del MiGOF:

- Promover el bienestar socioeconómico de los migrantes y la sociedad. La pobreza, la inestabilidad, la falta de acceso a la educación u otros servicios básicos son solo algunos de los factores que pueden empujar a las personas a migrar. Es más probable que quienes se ven obligados a migrar, a diferencia de quienes eligen migrar, lo hagan en condiciones indeseables o peligrosas, incluso accediendo a los servicios de reclutadores, contrabandistas o traficantes poco éticos. Por lo tanto, gobernar bien la migración significaría promover la estabilidad, la educación y las oportunidades de empleo y reducir los factores que impulsan la migración forzada, incluso mediante la promoción de la resiliencia, lo que permitiría a las personas elegir entre quedarse o emigrar. Incluso si se eliminaran los impulsores de la migración forzada, las personas seguirían optando por mudarse, por ejemplo, para buscar oportunidades diferentes o mejores o para reunirse con sus familias. Por lo tanto, las leyes y políticas sobre migración y otras relacionadas deben diseñarse para fomentar también resultados socioeconómicos sólidos para los migrantes y las comunidades de origen, tránsito y destino.
- Abordar eficazmente las dimensiones de movilidad de las crisis. En 2015, 60 millones de personas fueron desplazadas (ACNUR 2021) como resultado de desastres naturales y provocados por el ser humano; un gran número de migrantes forzados permanecen en situaciones de desplazamiento prolongado, incluso en áreas urbanas. Las crisis tienen efectos significativos a largo plazo en los migrantes y la sociedad. Por lo tanto, se requiere una acción concertada de la comunidad internacional para: prevenir y prepararse para la crisis; apoyar a los migrantes, las personas desplazadas y las comunidades afectadas por crisis de conformidad con los principios humanitarios; y promover soluciones duraderas para poner fin

al desplazamiento. Abordar las causas fundamentales de las crisis y los movimientos de población asociados debe ser parte de los enfoques a más largo plazo hacia la recuperación, la transición y el desarrollo sostenible. Además, la comunidad internacional debe responder a las crisis entendiendo que la migración es una consecuencia inevitable y que los esfuerzos de recuperación y transición requieren la consideración de las necesidades de los migrantes y sus comunidades.

- Garantizar que la migración se realice de manera segura, ordenada y digna. Es decir que debe mitigar los riesgos asociados con el movimiento de personas. Esto incluye la aplicación de medidas sanitarias transfronterizas eficaces y el fortalecimiento de las estrategias de salud pública para prevenir la propagación de enfermedades y proteger la salud de los migrantes y la sociedad. Mantener la integridad de los esquemas de migración y movilidad requiere la capacidad de detectar la migración irregular y prohibir la actividad transfronteriza ilegal. Los organismos de migración y fronteras trabajarían con los organismos de justicia y seguridad nacionales e internacionales para recopilar, analizar y utilizar información de inteligencia, incluso para abordar el terrorismo, así como la trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes y otras actividades delictivas transfronterizas.

Tomando el MiGOF como referencia para el caso ecuatoriano se ha logrado establecer un perfil de gobernanza migratoria basado en el análisis, a continuación, los resultados en la siguiente sección.

### **3.3. Objetivos, medios e instituciones de la política**

#### **3.3.3. Antecedentes**

El Ministerio de Relaciones Exteriores lideró el diálogo nacional sobre movilidad humana con el apoyo del Organismo Internacional para las Migraciones (OIM), se realizaron investigaciones para determinar las demandas sociales y mecanismos de soluciones para atender dichas necesidades. Participaron ecuatorianas y ecuatorianos retornados, ecuatorianos residentes en el exterior, extranjeros residentes en el Ecuador, personas en protección internacional, representantes de organizaciones no gubernamentales y de organismos internacionales en el Ecuador, instituciones públicas, privadas y el sector académico. (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del Ecuador 2018)

Esta iniciativa fue la base para construir el Plan Nacional de Movilidad Humana, alineado con la Constitución de la República del Ecuador de 2008, al Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 “Toda una Vida” y a la Agenda de Política Exterior 2017-2021. El Plan Nacional de

Movilidad Humana se desarrolla en el marco del Objetivo 5 de la Agenda de Política Exterior, que establece: “Promover el ejercicio de los derechos de las personas en movilidad humana en todas sus dimensiones”. Este objetivo contiene cuatro políticas en materia de Movilidad Humana: i. Promover la ciudadanía universal y la libre movilidad a nivel internacional; ii. Fortalecer la protección de los derechos de la población en situación de movilidad humana; iii. Generar condiciones para fomentar una migración ordenada, segura y regular; iv. Defender la diversidad, integración y convivencia de las personas en situación de movilidad. (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del Ecuador 2018)

Las cuatro políticas antes indicadas, deberán ser implementadas y promovidas de acuerdo al modelo de gestión del Viceministerio de Movilidad Humana, en los distintos niveles de Gobierno y en las dimensiones horizontal y vertical que abarque a las personas en movilidad humana de forma integral. Los principios rectores del Plan, establecieron los aspectos de coherencia política, coordinación intersectorial, responsabilidad compartida entre todos los actores de las instituciones públicas, el sector privado y la sociedad civil, así como la implementación progresiva y la aplicación universal de las políticas públicas.

### **3.3.2. Objetivos, medios e instituciones**

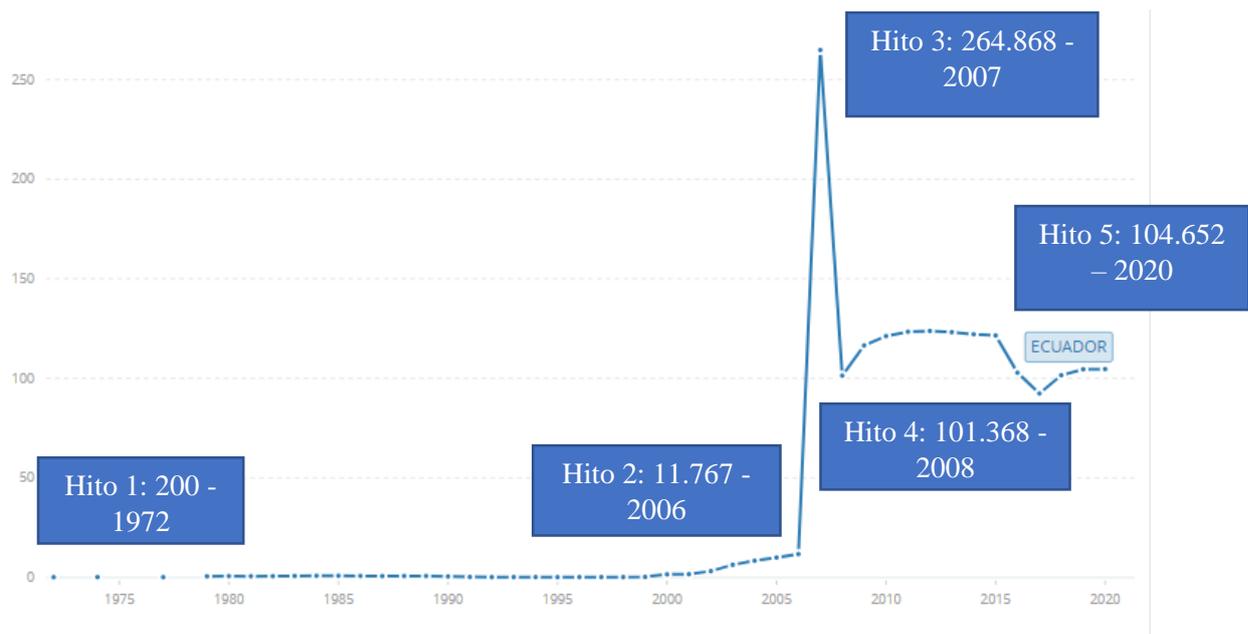
Las políticas públicas van más allá de ser simples normas, programas o instrumentos que sirven para orientar, entre otras cosas, las acciones públicas. En Ecuador, esto no ha sido la excepción, en especial para la política pública en materia de refugio. Para entender y establecer el alcance de la política pública para refugiados en Ecuador, se debe situar a la genealogía del presente, propuesta por Castel (2007), que “no es únicamente lo contemporáneo, el presente es un efecto heredado, es el resultado de toda una serie de transformaciones que es preciso reconstruir para poder captar lo que hay de inédito en la actualidad.” Es decir, la política pública para refugiados en Ecuador ha tenido su proceso de cambio, no necesariamente evolutivo sino más bien adaptativo a las circunstancias de la situación, la relación con la historia y las coyunturas pues el sistema de protección ecuatoriano supone una correlación con el conflicto armado en Colombia y el éxodo migratorio venezolano por la crisis económica, política y social de Venezuela. Sumado a estos acontecimientos, un cambio paradigmático en la Constitución del 2008 y la Ley Orgánica de Movilidad Humana. Aquí inicia el análisis genealógico desde el 2008 al 2021.

### **3.3.3. Los objetivos de la política pública de refugio en Ecuador, 2008-2021.**

Los objetivos de la política de refugio actual en Ecuador, tienen sus inicios en la Constitución del 2008, desde la ciudadanía universal, como principio. Entendida como: i. La universalidad y garantía de los derechos humanos; ii. El principio rector de las relaciones internacionales del Estado ecuatoriano; iii. La libre movilidad de todos los habitantes del planeta y; iv: El progresivo fin de la condición extranjera. Estos suponen uno de los cambios de mayor relevancia para establecer el marco legal actual en Ecuador como también supone la mayor problematización para delinear el mismo marco legal. Como se menciona en el Estado del Arte, el principio de ciudadanía universal es único en el mundo y determinó la antesala para lo que es la Ley Orgánica de Movilidad Humana, así como la propia Constitución del 2008, los convenios internacionales como la Convención de Ginebra 1951, el Protocolo para Refugiados de 1967, la Declaración de Cartagena de 1984 y el Plan de Acción de México 2004; este hito es importante para la genealogía del presente en donde es imprescindible una problematización e historización de Castel (2007).

Siguiendo con los objetivos, las acciones que se enmarcaron en el marco del Plan “Toda Una Vida 2017-2021” son: el posicionamiento del concepto de ciudadanía universal y libre movilidad en espacios internacionales, regionales, nacionales, sectoriales y locales para el mejoramiento de relaciones internacionales. La participación en campañas internacionales, foros especializados, seminarios temáticos y acciones específicas para la lucha contra la discriminación y xenofobia y la inclusión en la construcción del Pacto Global para una Migración Segura, Ordenada y Regular y del Pacto Global para Refugiados en concordancia con el enfoque de derechos de las personas en movilidad humana y con mayor énfasis, en refugiados.

### **Gráfico 3. 1. Evolución histórica de refugiados en Ecuador. Periodo 1972-2020**



Elaborado por el autor con base en el Banco Mundial (2022).

Castel (2007), afirma que, para llevar a cabo la historia del presente, se debe seguir además reglas específicas en el marco de: la elección de los materiales en función de los datos del problema; la focalización del análisis sobre los elementos susceptibles de resolverlo; el establecimiento de relaciones que conduzcan a una solución determinada. Por tanto, en el gráfico 1, se puede observar cinco hitos, dentro de los cuales se ilustra la población de refugiados en Ecuador desde el año 1972 al año 2020. Con un incremento significativo de más de 200.000 personas para el año 2007 frente a un decrecimiento de 163.500 personas al año 2008. La respuesta a estas alteraciones bruscas en los indicadores radica en el cambio en la dinámica de manejo de refugiados, pues en el año 2006 entra un nuevo Gobierno que asume la responsabilidad con los derechos humanos y promueve acciones para la regularización de personas en movilidad humana.

Según el Informe de la Política en Materia de Refugio (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración 2008), el Gobierno ecuatoriano vio más necesaria y más urgente la puesta en marcha de los lineamientos políticos destinados a proteger los derechos humanos de los colombianos refugiados. La aplicación del Derecho Internacional Humanitario tuvo prioridad y estuvo por encima del conflicto político entre Colombia y Ecuador por el manejo de operativos en contra de grupos delictivos. En este sentido, el país buscó herramientas que pudieran aportar al reconocimiento de estas personas, que en muchos casos permanecían invisibles dentro del país. El año 2008 marcó un hito importante para la regularización

refugiados, pues como se ha mencionado, fue el año en que entró en vigencia la nueva Constitución.

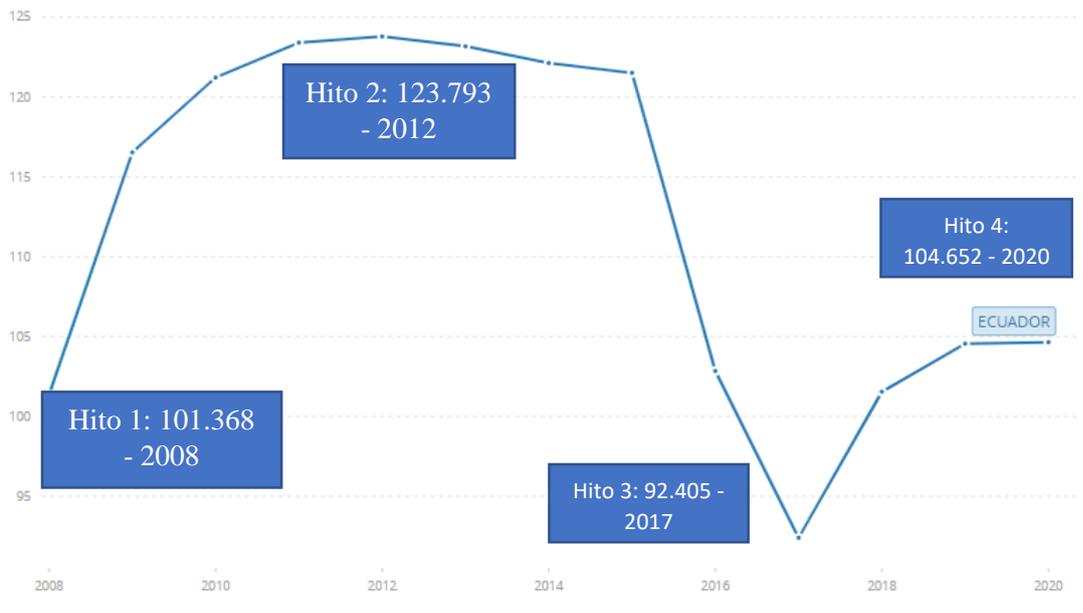
La pregunta que guía este análisis es: ¿Cómo contribuyen dichas acciones para garantizar el reconocimiento de refugiados (objetivos), en Ecuador, a la actualidad? Para responder esta interrogante, la funcionaria Estefanía Bravo, Técnica de la Dirección Internacional de Protección (dependencia del Viceministerio de Movilidad Humana), fue entrevistada en junio 2022, en el marco metodológico propuesto para análisis de grupos y menciona que “Ecuador posee el marco normativo para el reconocimiento de los migrantes en busca de la condición de refugiado, y, a su vez, es posiblemente más avanzado que en cualquier otro país de la región, pues facilita el procedimiento para la determinación de refugiados, con apoyo de ACNUR, para garantizar los derechos de este grupo” (Entrevista a Estefanía Bravo, técnica de Cancillería, entrevista virtual, Quito, junio de 2022).

#### **3.3.4. Los medios de la política pública de refugio en Ecuador, 2008-2021.**

Michel Foucault en Castel (2007), asegura que se debe “ver el problema en los términos que se lo plantea actualmente”. Esto quiere decir que, para las políticas públicas de refugio en Ecuador, la transformación del problema de la dinámica de manejo de refugiados tuvo su cambio paradigmático en el 2008, por tanto, la respuesta en aquella actualidad se atendió a través de la Constitución del 2008, siendo este, el momento histórico identificado (Castel 2007). Nueve años después y ante un nuevo escenario, el problema no evolucionó, pero se transformó, para atender otro problema en aquella actualidad.

La migración venezolana hacia el continente y el mundo trae consigo 4.4 millones de desplazamientos, de los cuales alrededor de 400.000 se han dado hacia Ecuador. La siguiente figura muestra la evolución poblacional de los años 2008 al 2020.

#### **Gráfico 3. 2. Evolución histórica de refugiados en Ecuador. Periodo 2008-2020**



Elaborado por el autor con base en el Banco Mundial (2022).

El gráfico 2 muestra cuatro hitos importantes a considerar. La evolución poblacional es determinada por los medios. Entre los años 2008 al 2012 se puede observar un incremento significativo, llegando a un máximo de 123.793 refugiados, mientras que para el año 2017, esta cifra disminuye de forma drástica a 92.405. La respuesta aquí es la Ley Orgánica de Movilidad Humana que busca enmarcarse en los lineamientos de la Constitución del 2008 para promover la ciudadanía universal y la libre movilidad en el ámbito internacional desde un enfoque que garantiza la protección de los derechos de la población en situación de movilidad humana pero que a su vez produce una disminución en el número de personas reconocidas como refugiado. A estos hechos se deben sumar los tratados de paz en Colombia al año 2016 y la diáspora venezolana que empieza en el año 2015.

Dos hechos que sin duda transforman la situación y por tanto obligan al Estado a generar condiciones para una migración ordenada y segura con un respeto preponderante a la diversidad, integración y convivencia de las personas en situación de movilidad. Esto sucede a través de la Ley Orgánica de Movilidad Humana y el Plan de Movilidad Humana en el año 2017, como se puede observar una tendencia similar referente a la Figura 1, que en el mismo año de la Constitución del 2008 existe una disminución significativa en la población de refugiados. Al año 2020, se puede observar un incremento progresivo y constante en los tres

años previos para llegar al 2020 con una cifra 104.652 refugiados debido al continuo flujo de migrantes venezolanos y el desplazamiento de colombianos aún debido al conflicto armado.

Siguiendo la genealogía del presente de Castel (2007), se ha logrado identificar los medios principales para llevar a cabo la historia del presente. Los datos identificados del problema, la focalización del análisis sobre los elementos susceptibles de resolverlo y el establecimiento de relaciones que conduzcan a una solución determinada desde la perspectiva del Ministerio de Relaciones Exteriores (Cancillería). Los medios están dirigidos a la creación de servicios que permitan garantizar el acceso a salud, empleo, educación, seguridad social vivienda y justicia una vez que el asilado sea reconocido como refugiado.

De la misma manera el Plan de Movilidad Humana busca fortalecer los mecanismos a cargo de generar condiciones para una migración ordenada y segura, por ejemplo, a través de la promoción de los derechos de las víctimas de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes con el apoyo de la Ley Orgánica de Movilidad Humana. Por otra parte, se busca establecer espacios y sistemas de gobernanza multinivel como la creación de un Observatorio de Movilidad Humana para establecer relaciones multilaterales con gobiernos, organizaciones internacionales, organizaciones de la sociedad civil especializadas en migración y movilidad humana. Estefanía Bravo asegura que la gobernanza es de carácter multinivel, descentralizado y dirigida hacia el territorio.

### **3.3.5. Análisis de los objetivos y medios según MiGOF.**

Después de haber analizado adecuadamente los objetivos y los medios tanto en el orden paradigmático, estratégico y operativo, se pudo identificar lo siguiente:

- **Objetivos:** Se encontró que los objetivos tienen una lógica compartida en donde prepondera el objetivo a nivel paradigmático sobre la ciudadanía universal y la libre movilidad. Este objetivo exige una transformación del concepto de integración y eliminación progresiva de la condición de extranjero.
- **Medios:** Se identificó que los medios, por el contrario, están coordinados en el accionar, pero abarcan demasiadas acciones que, para una política tan compleja, corre peligro de no cumplirse en su totalidad.

Resultado de gobernanza de la migración con base a *derechos de los migrantes*:

- En Ecuador, la LOMH otorga a los migrantes el mismo derecho al trabajo y a la seguridad social que a los ciudadanos.

- La educación es accesible para todos los migrantes en el país.
- Las personas extranjeras pueden obtener la nacionalidad ecuatoriana por carta de naturalización después de tres años de residencia regular y continuada en el país.

### **3.4. Las instituciones de la política pública de refugio en Ecuador, 2008-2021.**

La política pública de refugio en Ecuador nace de las “transformaciones de la problematización” (Castel 2007). Se elaboraron en un momento coyuntural e importante para el país en el marco de un cambio paradigmático en donde el país quería y quiere seguir con el rol protagónico de promocionar la visión de “libre movilidad y ciudadanía universal”. ¿Pero por qué o para qué? La respuesta no es tan simple como para señalar un solo motivo, pues existen complejidades que inciden directamente en la dinámica de manejo de refugiados. Dentro del trabajo de problematización y periodización referente al manejo de refugiados, existe patrones marcados previamente en los gráficos 1 y 2 que afirman la existencia de ciertas condiciones para la determinación de refugiados.

En función de esto, es importante recalcar que la agenda política, sus planes y programas e instrumentos; que en teoría pueden evidenciarse como un manifiesto innovador de una política pública, pero en la implementación resultan ser lo contrario, pues a pesar de ser un principio “innovador”, la ciudadanía universal supone un desafío para crear un marco legítimo sin contradecirse a los criterios de no discriminación, igualdad de derechos, protección, acompañamiento e inserción.

Existe también un contraste marcado entre los objetivos, los medios y las instituciones (Cancillería, ACNUR, MIES FUDEIN), abordadas en este trabajo de investigación. En este apartado se podrá evidenciar la incidencia de las instituciones en la dinámica de manejo de refugiados venezolanos y colombianos en Quito, Ecuador. Se evidencia como la coherencia y armonía entre los medios traduce al logro o no, de los objetivos de la política. A continuación, se pueden visualizar las interrelaciones.

Foucault comentado en Castel (2007), plantean que para analizar un problema que ha aparecido en un momento dado se debe realizar un tratamiento exhaustivo de todo el material, y la segunda en establecer un examen cronológico ajustado. Después de haber examinado los medios y objetivos de manera exhaustiva, las instituciones deben situarse como los entes que tienen la capacidad de seguir transformado la problematización para situarse como parte de la genealogía del presente. Por tanto, surge la interrogante: ¿Las instituciones son las mismas a

lo largo de la periodización o en qué punto cambian? Depende de la institución, el ámbito, el periodo y el marco normativa que apoye o no a la implementación de la política pública.

### **3.4.1. Cancillería**

El ente rector de la política pública, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana establece una política clara y que se centra en la gobernanza multinivel, inclusive a través del artículo 166 de la LOMH, el cual establece la corresponsabilidad entre el gobierno nacional y los gobiernos locales para la inclusión e integración de personas en situaciones de movilidad humana, mientras que el artículo 167 establece que todas las instituciones del Estado tienen la obligación de transversalizar el enfoque de movilidad humana en la planificación de políticas públicas, planes, programas, proyectos y servicios.

Algunos de estos medios aportan para la construcción de sistemas de información con el fin de generar indicadores que aporten a la construcción de políticas públicas o alimenten sistemas de evaluación, que, por cierto, no son aplicados en muchos casos por esta entidad según Estefanía Barros. El sistema estadístico Ecuador en Cifras – Sistema de Migración Ecuatoriano (SIMIEC), por ejemplo, es un instrumento para medir entradas y salidas de inmigrantes, emigrantes, turistas y refugiados. La Tarjeta Andina, Pasaportes, Documentos de Identificación sirve para la integración de población en movilidad humana a nivel regional, registro y monitoreo a través de tarjeta, pasaportes y documentos de identificación, mientras que el Sistema de Monitoreo Organización Internacional para la Migraciones (OIM) se enfoca en personas en condición de inmigrante, refugiado y protección humana.

Los instrumentos legales ya mencionados a través de la Constitución del 2008 se fortalecen los derechos intrínsecos de la población y el reconocimiento de la libre movilidad humana y la ciudadanía universal como ejes de la política exterior, mientras que la Ley Orgánica de Movilidad Humana tiene como fin “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”. (Asamblea Nacional del Ecuador 2017)

Acuerdos ministeriales como el No. 275, del 2018, aportan para la constitución de la Mesa Nacional de Movilidad Humana con un enfoque intersectorial, plural e integrador. (Asamblea Nacional del Ecuador 2017) Esto contrasta con los medios y objetivos mencionados en el apartado anterior pues sirven para el accionar del Plan Nacional de Desarrollo “Toda Una

Vida”: Basado en la Agenda 2030 y los Objetivos del Desarrollo Sostenible de la ONU; y que se puede ejecutar la Agenda Nacional para la Igualdad de la Movilidad Humana 2017-2021 que sigue vigente y establece las políticas de movilidad humana, dentro de las cuales están para refugiados.

Por otra parte, a pesar de tener un presupuesto estatal sobre los 114 millones al año 2019 según el Informe de Rendición de Cuentas de la Cancillería (2020), entre donaciones adicionales y fondos no reembolsables de organismos internacionales como ACNUR y OIM, Estefanía Barros afirma que “el financiamiento para la Dirección de Protección Internacional es limitado pues las acciones no solo se dan en la ciudad de Quito, sino en todo el territorio y existen pocos funcionarios para la cantidad de asilados que desean regularizar su estatus migratorio.” Además, es importante recalcar que, de los 114 millones de presupuesto, únicamente el 21% (1% al año 2020), se destina a la “garantía de personas en movilidad humana”, mientras que el 44% se destina a gasto administrativo, el 35% al servicio exterior y menos del uno por ciento a la promoción del país.

### **3.4.2. Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES)**

El Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), tiene como responsabilidad ejercer la rectoría de las políticas públicas en materia de protección, inclusión y movilidad social y económica; y la protección especial para los niños, niñas y adolescentes, adultos mayores, personas con discapacidad; y los grupos de atención prioritaria, con énfasis en aquella población que se encuentra en situación de pobreza y vulnerabilidad. El MIES se encarga de estas acciones con la disposición de la norma vigente, el Plan Nacional y las directrices de Cancillería.

En la última década, el Ecuador ha recibido un importe flujo migratorio principalmente proveniente de Venezuela. (MIES 2021) A partir de esta nueva realidad, el MIES implementa el servicio de atención a la población en contexto de movilidad humana, en situación de vulnerabilidad. El servicio presenta los siguientes componentes: 1. Diagnóstico territorial; 2. Atención humanitaria emergente; 3. Fortalecimiento de habilidades y capacidades individuales y familiares, a través de un proceso de identificación de necesidades del grupo familiar en el ciclo de vida; establecimiento de un plan de apoyo familiar para la activación a servicio de prestación social, atención psicosocial y legal; 4. Promoción comunitaria y Prevención de otras vulneraciones de derechos, como la mendicidad, trabajo infantil,

violencia intrafamiliar, trata de personas, tráfico ilícito de migrantes y otras de las que puedan ser víctimas como la xenofobia y discriminación.

### **3.4.3. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR)**

ACNUR está presente en Ecuador desde el año 2000 para apoyar al Estado en la protección e integración de personas solicitantes de asilo, refugiadas, apátridas y otras que han sido forzadas a huir de sus países. (ACNUR 2021) Esta organización internacional tiene un alto poder decisivo en el ejercicio de las políticas públicas de refugio por su capacidad de cobertura. Su presencia a nivel global y el hecho de ser adscrita a la Organización de las Naciones Unidas (ONU), le da una legitimidad particular.

En Ecuador, ACNUR tiene un rol principal pues direcciona a las organizaciones no gubernamentales, dispone de recursos financieros que apoyen a las poblaciones en específico y centraliza el control de información y recursos financieros. La articulación interinstitucional se logra con el gobierno a través del gobierno nacional para poder llegar a la población de personas en protección internacional.

### **3.4.4. Fundación para el Desarrollo Infantil (FUDEIN)**

En el esquema jerárquico de los actores sociales, FUDEIN se sitúa en un nivel inferior en comparación a ACNUR o el gobierno nacional. Sin embargo, el rol participativo de esta organización es mucho mayor que las instituciones mencionadas. Para fines de este trabajo de investigación se determinó que FUDEIN garantiza un espacio para que los equipos técnicos brinden orientación e información a esta población, en temas como: conocimiento del marco jurídico bajo el cual el país de acogida se organiza, que implica tanto el conocimiento de sus derechos como su responsabilidad especialmente frente a la protección de niñas, niños y adolescentes. Así como, la prestación de servicios de atención públicos y privados, la promoción de una convivencia pacífica familiar y comunitaria, tanto para la población de acogida como para la población en movilidad humana.

Estos hechos son corroborados por la población en protección internacional. La articulación y coordinación con todas las instituciones que conforman el sistema de protección, juega un rol importante para la referencia de situaciones de vulneración de derechos identificados, como para el acceso a los servicios sociales que garanticen el ejercicio de los derechos de las niñas, niños, adolescentes y sus familias. Se identifica un claro ejemplo en donde las políticas sociales son ejecutadas en la praxis por una organización y el impacto es medible a través de

esquemas de evaluación interna y parámetros dispuestos por el Marco de Gobernanza Migratoria.

Después de haber entrevistado a funcionarios de alto rango y primera línea de esta institución, se pudo determinar que existen críticas al modelo centralizado de asignaciones financieras para la ejecución de una política “cuasi ausente para la población.” Rita Cruz, por ejemplo, asegura que “existe falta de recursos financieros y por tanto falta de capacidad para contratar más personal que pueda atender a la población” (Rita Cruz, coordinadora de FUDEIN, entrevistada el 11 de julio de 2022). Por otra parte, una funcionaria de primera línea de una organización que trabaja con la población en protección internacional afirma que, a nivel seccional, la burocratización de los procesos limita la capacidad de ejecución. “En cosas tan simples como para pedir espacios de socialización y asistencia, se demora mucho tiempo en aprobar o negar, y en algunos casos ni si quiera hay respuesta por parte de la autoridad municipal” (funcionaria de primera línea, entrevistada el 26 de julio de 2022).

#### **3.4.5. Análisis de instituciones según MiGOF.**

Después de haber analizado adecuadamente los instrumentos de la política y sus interrelaciones, se pudo identificar lo siguiente:

Con respecto a la relación de los objetivos, se identificó coherencia entre los medios y cada objetivo; así como articulación y relacionamiento entre los medios dentro de cada objetivo. Este relacionamiento, se desprende y es regido por las instituciones, esto implica un tipo de diseño, formulación e implantación, top-down (vertical). Adicionalmente, se puede evidenciar que existe una limitación de la participación de la población objetiva para integrar el diseño de la política y asegurar la verdadera horizontalidad y transversalidad de la política, es decir un tipo de política bottom-up (abajo hacia arriba) para nutrir el esquema de gobernanza multinivel.

Existe un énfasis hacia la verticalidad desde las instituciones que condiciona el accionar de los actores sociales. Esto puede implicar fallas agudizadas de la política sin poder calibrar los medios de manera adecuada para los objetivos y supuestos deseados, es decir, la calibración de medios que alimenten la información podría ser adecuados y eficientes para obtener la mejor muestra de la población objetivo posible, logrando incluir las necesidades e intereses de esta población. A su vez, es evidente que las instituciones principales Cancillería y ACNUR poseen un alto poder de decisión que supone un fuerte poder de incidir sobre la dinámica de manejo de refugiados.

Resultado de gobernanza de la migración con base a enfoque de gobierno integral o multinivel y alianzas:

Regulación exhaustiva en materia de migración. El Viceministerio de Movilidad Humana como parte del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana es la institución rectora de las políticas de movilidad humana, mientras que el Ministerio de Inclusión Económica y Social se encarga de asignar recursos, personal y diseñar proyectos de cooperación interinstitucional para la ejecución de la política. La Ley Orgánica de Movilidad Humana establece un marco abierto para los flujos migratorios, promueve los derechos humanos y ordena que las agencias involucradas en la migración desarrollen estrategias coordinadas.

El marco regulatorio establece una fuerte vinculación entre la movilidad humana y el desarrollo. Por ejemplo, el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 “Toda una Vida” menciona la movilidad humana de manera transversal. Para fomentar la ciudadanía universal y derechos de los refugiados, Ecuador participa en varios procesos consultivos regionales sobre migración para la cooperación en materia de políticas migratorias, esto tiene una afectación positiva hacia el esquema de gobernanza multinivel, por tanto se garantizan mecanismos para asegurar la participación de las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado en la elaboración e implementación de iniciativas sobre la migración; incluyendo acuerdos bilaterales para coordinar procesos migratorios.

De la misma manera el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil (ONG) para establecer agendas y políticas relacionadas con la migración es fundamental porque complementa espacios en donde el Estado pierde presencia. Por ejemplo, el Consejo Nacional de Igualdad para la Movilidad Humana es el órgano responsable de monitorear la transversalidad de las políticas de movilidad humana en el país y es un ente legítimo para realizar procesos de evaluación de la política. De la misma manera, las ONG tiene el rol fundamental de complementar los servicios de asistencia humanitaria y protección internacional.

### **3.5 Conclusiones**

En este capítulo se puede concluir que, en primer lugar, existen directrices para la evaluación de esquemas de gobernanza migratoria como el Marco para la Gobernanza Migratoria los cuales van acompañados de una política pública adecuada. A la vez, se puede afirmar que en

Ecuador no existe una política pública direccionada específicamente para refugiados, sino que forma parte de la política de movilidad humana como tal. Esto puede crear limitaciones y ambigüedades en la ejecución por su carácter general y de libre interpretación. En lo que confiere a especificidad, está la normativa específica, presente la Ley Orgánica de Movilidad Humana.

Por otra parte, la acción pública se da de manera articulada entre el gobierno, representado a través de Cancillería y el MIES, las organizaciones internacionales y no gubernamentales como ACNUR y FUDEIN respectivamente. En este sentido, la gobernanza migratoria y dinámicas de manejo se ejercen a través de la articulación de estas instituciones. Sin embargo, ONGs como FUDEIN se supeditan a las limitaciones impuestas por ACNUR, quién maneja financiamiento internacional y exige parámetros de cumplimiento con ciertas poblaciones. Este se configura como un elemento de discriminación a otras poblaciones de refugiados.

Finalmente, se pudo determinar que el esquema de gobernanza es vertical y centralizado en el gobierno central y ACNUR. La organización anexa a la ONU controla y dispone los recursos, centraliza la información adquirida por las organizaciones no gubernamentales que complementan el trabajo en este ámbito. La interrogante radica en torno a la efectividad de este esquema y sobre todo la necesidad del mismo. ¿Existe una manera más eficiente y productiva de brindar mejores servicios a los beneficiarios, liberando el control vertical?

## **Capítulo 4. Protección e integración**

### **4.1. Introducción**

Este capítulo tiene como objetivo continuar el análisis de la política pública de refugiados en Ecuador. Para este análisis se tomó en cuenta el marco analítico con base a las postulaciones teóricas de Benjamin Boudou (2017), desde la perspectiva de la población de refugiados colombianos y venezolanos (participación de la Fundación para el Desarrollo Infantil – FUDEIN en el marco del proyecto de movilidad humana con el MIES). Se pudo obtener hallazgos que permiten identificar interseccionalidades entre las instituciones, la política de refugio y la población de refugiados.

El esquema analítico para esta investigación se enfoca en el método genealógico con el fin de analizar las políticas públicas de movilidad humana para refugiados en lo que compete a las dinámicas de manejo de las migraciones desde el año 2008 hasta la actualidad. En este sentido, la hospitalidad no aparece sólo como el antecedente de la ayuda mutua o ayuda

humanitaria, tampoco se reduce a un mandamiento religioso o un imperativo ético. El autor hace hincapié en las modalidades políticas en el marco de las sociedades tradicionales (jerarquía invertida, manejo pacífico de la desconfianza, inauguración y enunciación de un tipo de vínculo social, distribución de la pertenencia, asunción de la alteridad, determinación de la condición de extranjero, contrato social y de paz).

Con esto se refería al problema primordial de toda comunidad política, el de la legitimación de sus fronteras, de su constitución como comunidad distinta y dueña de sí misma. En otras palabras, la determinación y el esclarecimiento de lo que es "común" en la comunidad, sea jerárquico o igualitario, sigue siendo necesariamente una indagación que debe realizarse de manera interdisciplinaria. Así, se intentará mostrar que la comprensión de la constitución de la comunidad, a través de la diferenciación y la comunicación con los demás es posible gracias a una política de la comunidad y la eficiencia de las políticas públicas contemporáneas dependerá de la comprensión de los mitos, los elementos de crítica y los abordajes.

En un régimen de órdenes sociales rígidos, la pertenencia es la principal característica para definir las relaciones que serán analizadas en la investigación de campo, pues ser parte de un mismo todo asegura la continuidad de la reciprocidad, mientras que con el extranjero el retorno es incierto. Si bien esto puede dar lugar, como hemos visto, al altruismo ritual, las fronteras marcan la desigualdad constitutiva de la relación entre miembros y extraños. Con los miembros, la reciprocidad es relativa a la relación a largo plazo: el recuerdo de intercambios pasados y la perspectiva de intercambios futuros implican una reciprocidad honesta, incluso supererogatoria en ciertos aspectos. Por el contrario, la reciprocidad con los no miembros es temporal y no se basa en ningún elemento común; mientras existe una moral del intercambio sólo sobre el interés egoísta ("reciprocidad negativa"). Estos elementos serán sujetos a los criterios de análisis en concordancia con el método de análisis de grupos de Van Campenhoudt et al. (2005).

## **4.2. Contexto de la población de refugiados**

### **4.2.1. Conflicto armado en Colombia (2001-2015)**

El conflicto armado colombiano se prolonga desde hace más de 50 años y ha dejado aproximadamente 220 000 muertos, 6 millones de desplazados y más de 27 000 secuestrados; lo que genera enormes costos sociales y económicos para el país, y enormes costos personales para los afectados (Fajardo 2014). La desmovilización de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) tras el acuerdo de paz de 2016 ha reducido la

intensidad general del conflicto. Sin embargo, algunas áreas mantienen altos niveles de violencia debido a las hostilidades entre numerosos grupos, incluidos actores estatales, grupos guerrilleros revolucionarios restantes y disidentes de las FARC, paramilitares de derecha y organizaciones criminales de narcotraficantes. Para la población civil, el conflicto se ha caracterizado por desplazamientos forzados frecuentes y extensos, control violento de las comunidades, trabajos forzados, asesinatos y masacres selectivos, desapariciones, violencia sexual, extorsión, corrupción y la incorporación sistémica de la violencia en la vida comunitaria. (Fajardo 2014)

**Tabla 4. 1 Refugiados y condición migratoria de población colombiana en Ecuador (2001-2016)**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Refugiados	1.614	3.122	6.248	8.270	9.851	11.526	264.255	100.637
Solicitantes de asilo	2.403	2.618	2.526	1.553	2.155	4.620	24.113	31.089
Otros	81	7	4	3	250.000	250.000	3	-
Total	4.101	5.747	8.778	9.826	262.007	266.146	288.671	131.726
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Refugiados	115.745	120.403	122.587	122.964	122.359	121.317	120.685	101.161
Solicitantes de asilo	42.469	39.744	20.823	14.408	11.468	0	0	0
Otros	-	-	18	6	1	5	10	46
Total	158.214	160.147	143.428	137.378	133.828	121.322	120.695	101.207

*Fuente:* Información censal compilada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2017).

Los impactos procedentes del conflicto armado en Colombia han dado como resultado que más personas han sido desplazadas por la violencia en Colombia que en cualquier otro país del mundo (Shultz y al. 2014), y Ecuador ha sido lugar de acogida de los miles de desplazados que se han convertido en refugiados. Es importante destacar que es probable que el impacto de estas migraciones haya tenido efectos de carácter económico, social, educativo y en la salud mental para adultos y niños. Este capítulo aborda estas implicaciones con mayor detalle en la siguiente sección.

Los migrantes colombianos reportan altos niveles de discriminación, y casi dos de cada cinco habían sido víctimas de algún delito, según una encuesta realizada por Pugh et al. (2020), en

julio de 2019 en Quito, Ecuador. También reportaron poca confianza en las instituciones ecuatorianas, se mostraron reacios a participar en la sociedad civil y trataron de mantener un perfil bajo para evitar ser objeto de desprecio. Sin embargo, la mayoría espera vivir en Ecuador en un futuro previsible, ya que dudan que el acuerdo de paz mejore la situación de seguridad en Colombia.

#### **4.2.1.1. Inserción socioeconómica y limitantes**

Como se ha mencionado en el capítulo previo, Ecuador ha venido realizando esfuerzos por brindar a los extranjeros los mismos derechos que los ecuatorianos. Los refugiados pueden trabajar sin autorización adicional, y el Estado garantiza a todos los migrantes el acceso a la educación, los servicios sociales y cierta documentación (como licencias de conducir y registro de nacimiento). Sin embargo, la discriminación es un problema clave: los colombianos enfrentan barreras sociales para encontrar empleo y vivienda, y para matricular a sus hijos en la escuela. Si bien el 36 por ciento de los más de 32.000 estudiantes extranjeros en las escuelas primarias ecuatorianas en 2017 eran colombianos, la falta de documentos adecuados o recursos financieros dificulta el acceso a ciertos programas educativos, como actividades extracurriculares (Pugh, Jiménez y Latuff 2020). Hasta el 40 por ciento de los refugiados colombianos en edad escolar secundaria en Quito pueden quedar excluidos de la escuela debido a las barreras de documentación. Dichos obstáculos también dificultan la obtención de trabajo fuera del sector informal.

Al mismo tiempo, muchos migrantes colombianos en Ecuador no confían en las autoridades estatales para que los ayuden cuando lo necesitan. Dos tercios de los encuestados en esta investigación (Pugh, Jiménez y Latuff 2020), dijeron que no confiarían en el poder judicial en absoluto o solo un poco si fueran víctimas de un delito violento, y el 40 por ciento informó que no confiaba en la policía “en absoluto”. De aquellos que dijeron en la encuesta de 2013 que fueron victimizados por un agresor ecuatoriano, el 42 por ciento dijo que “no hizo nada” en lugar de denunciar a la policía (y solo el 34 por ciento acudió a la policía). En 2009, el 55 por ciento informó no hacer nada. Este efecto también está racializado: es mucho más probable que los migrantes afrocolombianos en Quito informen que no han hecho nada después de ser victimizados que los migrantes mestizos.

Los colombianos suelen utilizar la invisibilidad como estrategia de supervivencia. Su acento puede identificarlos en los espacios públicos y puede convertirlos en objeto de discriminación, el mayor "marcador de diferencia", además de ser colombiano, según los

encuestados. Aunque muchas asociaciones de migrantes colombianos organizadas durante la primera mitad de la administración del presidente Rafael Correa (2007-11) influyeron en la reforma de las disposiciones migratorias de la constitución ecuatoriana, desde entonces estas organizaciones se han debilitado y se han vuelto menos visibles. Muchos colombianos prefieren mantenerse al margen de la política para integrarse a la sociedad ecuatoriana y no destacar. Cuando grupos de manifestantes colombianos instalaron campamentos frente a la oficina de ACNUR en Quito en 2015 y 2019 exigiendo atención a sus casos o solicitando el reasentamiento en un tercer país, su éxito fue limitado y la cobertura de los medios fue mayoritariamente desfavorable.

En resumen, los colombianos en Ecuador a menudo tratan de mantener un perfil bajo y, cuando no lo hacen, las formas de activismo más polémicas son ineficaces. Al mismo tiempo, muchos migrantes colombianos en Ecuador no confían en las autoridades estatales para que los ayuden cuando lo necesitan. Este efecto también está racializado: es mucho más probable que los migrantes afrocolombianos en Quito informen que no han hecho nada después de ser victimizados que los migrantes mestizos.

La integración local ha sido la “solución duradera” propuesta por ACNUR durante las últimas dos décadas, dado el prolongado conflicto en Colombia que hacía inviable el retorno y la escasez de terceros países dispuestos a aceptar refugiados para el reasentamiento. El acuerdo de paz de 2016 generó algunas esperanzas de que el retorno voluntario podría convertirse en una opción realista. Sin embargo, la implementación desigual del acuerdo de paz ha frustrado estas esperanzas.

A pesar de las transformaciones de las tendencias migratorias en Ecuador durante los últimos 15 años, de las cuales se destaca la entrada masiva de colombianos, es concluyente afirmar que Ecuador ha experimentado un proceso singular. Tras la salida masiva de colombianos, tanto en condiciones de regularidad como en situación de emergencia humanitaria por asuntos inherentes a las lógicas del conflicto armado, representó para el Estado ecuatoriano uno de los mayores desafíos para la formulación de su política exterior –al nivel bilateral y multilateral–, en que la figura de refugio se convertirá en el pilar principal para la construcción de una política integral de migración en Ecuador. Sin embargo, aunque se fortaleció un proceso de regularización de estatus de las poblaciones vulnerables, que incidió directamente en la reducción del número de personas registradas como refugiadas o en condiciones similares, en conjugación con una progresiva disminución de las solicitudes de asilo desde 2009 (ver tabla

4.1.), el aumento de los flujos migratorios de colombianos hacia Ecuador y el volumen de remesas entrantes a Colombia provenientes de este país; dichas condiciones legales pusieron en un cruce de caminos a las poblaciones prospectivas de refugiados.

La múltiple incidencia de los elementos expuestos insinúa la existencia de un incentivo racional que no solo persuade a los solicitantes de refugio a migrar hacia Ecuador en detrimento de otras opciones como Costa Rica y Panamá, sino también se destaca la creciente tendencia de la regularización migratoria de estas poblaciones como una opción con miras de superar una provisionalidad documental en un país que le puede ofrecer mayores beneficios. Este fenómeno no solo se ha representado en un progresivo avance que ha implicado una sensible reducción del número de solicitudes de refugio, sino también se ha materializado en la transformación de características propias de las tendencias migratorias, tales como la desfronterización de la población refugiada, tanto del lugar de proveniencia como del lugar de destino, como de la creciente tendencia económica y migratoria de la ubicación sectorial laboral, a causa de las múltiples problemáticas asociadas a dicha zona.

En general, cuatro quintos de la población refugiada en Quito, se concentra en alrededor de diez áreas ocupacionales, en su mayor parte como ‘empleados’, y en menor medida como trabajadores independientes. Entre las áreas de mayor participación se encuentran las ventas en almacenes y de mostrador (textiles, alimentos, juguetes, electrodomésticos, muebles, entre otros); personal de panaderías (panaderos y empleados de atención al público); vendedores ambulantes; personal de restaurantes (cocineros, meseros y de atención al público); cobradores a domicilio por venta de muebles y textiles; prestamistas informales de dinero; peluqueros; personal doméstico; obreros y operarios en general, y finalmente, obreros del sector de la construcción y terminación de edificios (como albañiles, pintores y carpinteros). Estas ocupaciones prácticamente representan las dos terceras partes de todas las ocupaciones en las que se ubica la población refugiada. En comparación con el contexto laboral de la población regular, las tendencias laborales de los refugiados se asemejan en torno a los sectores económicos en los cuales se desempeñan como empleados.

Se destaca la presencia de fuerza laboral relacionada con actividades de agricultura, caza, pesca y silvicultura. Esta migración incidió también en el progresivo aumento de la participación laboral colombiana en rubros como las industrias manufactureras, el comercio, los restaurantes, la industria turística y los servicios personalizados, lo cual indicaría una transformación progresiva de las condiciones económicas de Ecuador. Esta información se

describe hasta el año 2010 pues es el último censo poblacional realizado a la población de refugiados colombiana.

**Tabla 4. 2 Población colombiana residente en Ecuador económicamente activa (2001-2010)**

Actividad Laboral (+15)	Total	Masc.	Fem.	Total	Masc.	Fem.	Total	Masc.	Fem.
Agricultura, caza, pesca y silvicultura	6.935	6.338	597	6.371	5.432	760	10.723	8.771	1.952
Minas y canteras	114	88	26	739	564	172	322	276	46
Industrias manufactureras	2.054	1.498	556	2.463	1.711	737	6.013	3.978	2.035
Electricidad, gas y agua	44	41	3	47	43	2	193	153	40
Construcción	700	673	27	1.196	1.114	70	2.819	2.626	193
Comercio, restaurantes y hoteles	2.835	1.636	1.199	6.387	3.778	2.555	16.093	8.583	7.510
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	260	225	35	718	587	129	1.556	1.141	415
Establecimientos financieros, seguros y servicios	357	227	130	1.121	729	392	423	209	214
Servicios comunales, sociales y personales	4.237	1.704	2.533	3.084	1.285	1.775	7.949	3.917	1.646
No especificada	567	384	183	-	-	-	-	-	-

*Fuente:* Información censal compilada por el Proyecto Imila-Celade de la Cepal (2017).

#### 4.2.2. Crisis migratoria venezolana (2015-2021)

Venezuela ha vivido una crisis sin precedentes que se ha exacerbado desde el año 2015. La economía se ha derrumbado y un levantamiento de la oposición política al presidente Nicolás Maduro puso en duda el liderazgo del país. Más de 6 millones de refugiados, solicitantes de asilo y migrantes de Venezuela han dejado el país en busca de comida, trabajo y una vida mejor.

La mayor migración de América Latina en los últimos años está impulsada por la hiperinflación, la violencia y la escasez de alimentos y medicamentos derivada de los últimos años de agitación política. Uno de cada tres venezolanos sufre inseguridad alimentaria y necesita alimentos urgentes, según el Programa Mundial de Alimentos (PMA). Enfermedades que alguna vez fueron erradicadas, como el cólera y la malaria, han regresado.

La pandemia de COVID-19 ha agravado la crisis humanitaria y económica del país. Las fronteras con los países vecinos se han cerrado, las escuelas han cerrado y los hospitales han

tenido problemas con la escasez de personal y suministros. Los migrantes venezolanos que regresaron al país después de perder sus trabajos en el extranjero a raíz de la pandemia no han podido ganar un salario en casa. La escasez de combustible, electricidad y agua limpia ha provocado disturbios y ha dejado a muchos migrantes sin otra opción que huir nuevamente.

En América Latina y el Caribe, cientos de miles de venezolanos han obtenido permisos de residencia que les permiten permanecer en otros países. Se estima que 1,8 millones de refugiados se han asentado en Colombia, el país que alberga el segundo mayor número de personas desplazadas a través de las fronteras. Turquía alberga el mayor número de refugiados: 3,7 millones, la mayoría de los cuales son refugiados sirios. (ACNUR 2020)

#### **4.2.2.1. Inserción socioeconómica y limitantes**

Si bien la afluencia de Venezuela ha causado tensiones en los países anfitriones, también ha sacado a relucir su espíritu hospitalario. Aun así, las necesidades entre las familias en transición son grandes. La situación en Venezuela ha desencadenado un éxodo sin precedentes en Sudamérica. Hasta la fecha, más de 400.000 venezolanos han huido a Ecuador, país que, como se ha mencionado, ha recibido la tercera mayor parte de este flujo migratorio después de Colombia y Perú. Esta afluencia se produjo durante un período desafiante para Ecuador debido a las dificultades económicas, que se han visto exacerbadas por la caída de los precios del petróleo y el impacto de la pandemia de COVID-19.

Según un estudio del Banco Mundial (2020), la mayoría de los venezolanos entrevistados habían completado la escuela secundaria y muchos tienen alguna educación superior, especialmente las mujeres. Si esta población pudiera obtener empleos acordes con su nivel educativo, podría generar ingresos por un total de entre 1,6 y 1,9 por ciento del PIB del país según el Banco Mundial. Ahora, ¿cuál es la situación de empleo actual de esta población de refugiados?

El estudio también identificó las principales limitantes para que esto sea una realidad: la obtención del estatus migratorio legal y los documentos necesarios para acreditar los estudios realizados. De acuerdo con los análisis cuantitativos y cualitativos realizados, solo el 15 por ciento de la población venezolana en edad de trabajar tenía estatus migratorio legal. Sin embargo, el 65 por ciento tiene algún tipo de trabajo. Cuatro de cada 10 venezolanos en Ecuador fueron víctimas de discriminación -principalmente por su nacionalidad- durante el período de recolección y elaboración de datos del informe. Datos muy similares al de la población colombiana de refugiados frente a incidencias de discriminación.

Otro desafío clave es la matriculación escolar: más del 50 % de los migrantes y refugiados en edad escolar no asisten a la escuela, principalmente por los costos que implica, como materiales o transporte, y por la falta de documentos de identificación. Más de la mitad, el 57 por ciento, de los venezolanos en Ecuador trabajan de manera informal, mientras que el 71 por ciento tiene contratos de trabajo temporales. Según el informe, los migrantes venezolanos trabajan cinco horas más a la semana que sus pares ecuatorianos, pero reciben un 42 por ciento menos de salario por el mismo trabajo.

Los trámites burocráticos y la falta de documentación son las principales limitantes para legalizar su estatus migratorio y participar formalmente en el mercado laboral. Las mujeres son más vulnerables a la discriminación laboral y su acceso al empleo se ve limitado por las tareas de cuidado de los hijos dado que más de la mitad de los niños, niñas y adolescentes venezolanos en Ecuador no asisten a la escuela.

Debido a la pandemia de COVID-19 en Ecuador, en siete de cada 10 hogares de la población venezolana migrante y refugiada hay un adulto que se ha “saltado una comida”, es decir, que no desayuna, almuerza ni cena. Es la cruda realidad de esta población que busca mejores condiciones de vida en un país con problemas sociales, económico y políticos cada vez más preocupantes.

#### **4.3 Resultados de análisis de grupos de población refugiada colombiana y venezolana**

La siguiente sección parte del análisis de grupo planteado por Van Campenhoudt et al. (2005) mediante el método de grupos focales. El autor de la obra sostiene un debate teórico en donde se cuestiona sobre la comparación de este método a la pedagogía del oprimido de Paulo Freire (1970). En este sentido, la pedagogía del oprimido tiene como finalidad luchar en contra de las desigualdades y transformar a la sociedad, al igual que los grupos focales tienen como finalidad romper las desigualdades posibles entre los participantes, a pesar de que pertenecen a un mismo colectivo; de la misma manera, los grupos focales buscan transformar y deconstruir los relatos y el discurso desarrollado durante el método para reconstruir y evaluar.

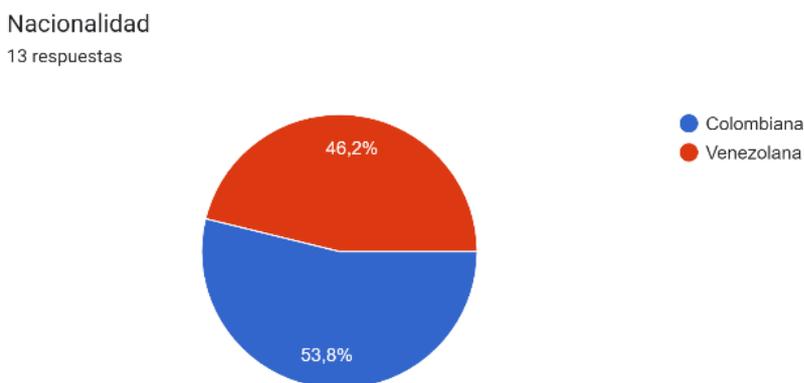
Por tanto, este método asume una misión de “igualdad moral” según Van Campenhoudt et al. (2005), entre participantes y especialmente entre participantes e investigador. Esta se manifestó durante el desarrollo del método que fue enriquecedor para ambas partes. Los puntos de vista y perspectivas de los participantes permitieron obtener un relato genuino durante el trabajo de campo.

### 4.3.1. Caracterización de población en protección internacional (refugiados)

En un contexto de población de refugiados que están en situación de vulnerabilidad por excelencia, la protección internacional está ligada a la creación de oportunidades de inserción en el medio, al acceso al proceso para la determinación de la condición de refugiado, a la posibilidad de acceso a servicios sociales, a la regularización de su condición migratoria a tener acceso a la información de instituciones que trabajan en la línea de la protección de derechos. Algunas condiciones de vulnerabilidad, por su carácter duradero, requieren de asistencia integral y son de mayor plazo (personas con discapacidad, adultos mayores o las personas afectadas por enfermedades catastróficas que carecen de cuidadores). En otros casos, la vulnerabilidad responde a un ciclo durante el cual la asistencia es indispensable tales como algunas enfermedades curables, mujeres embarazadas, niñas, niños o adolescentes no acompañados o separados.

En este sentido, FUDEIN ha tenido un rol fundamental para aportar en la asistencia técnica que se enmarca en las directrices de la política pública para refugiados. Se procedió a elaborar una caracterización de las personas que participaron en la etapa de investigación de campo.

#### Gráfico 4. 1. Personas según su nacionalidad



Elaborado por el autor.

Para esta investigación de campo se pudo trabajar con 13 personas de la población colombiana (más del 50%) y venezolana de refugiados en dos sesiones de dos horas en los días jueves, 21 de julio y viernes, 22 de julio de 2022 en la Casa Somos San Marcos, ubicada en el Centro Histórico de Quito. Cabe recalcar que este sector es parte del ámbito de acción de FUDEIN y también un sector estratégico para la población de personas en movilidad humana

y refugiados en específico por ser lugar de acogida para vivienda, de mayor accesibilidad (entre \$50 a \$100 por mes).

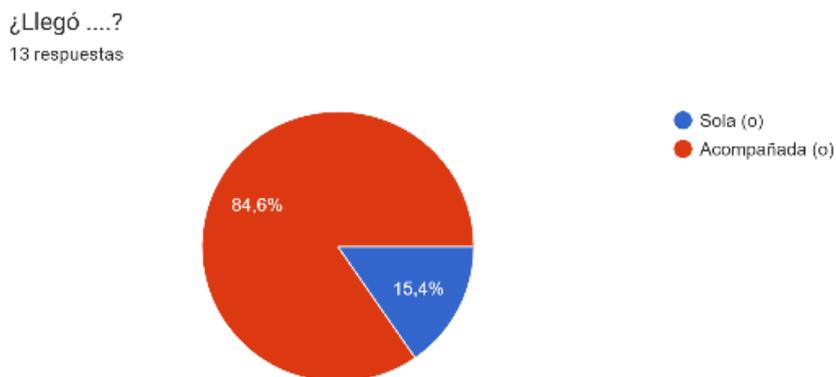
#### Gráfico 4. 2. Personas según su género y estado civil



Elaborado por el autor.

La mayoría de participantes fueron de género femenino (62%), mientras que masculino fue el (30%) y un participante del género LGBTIQ+. Es importante recalcar que el 85% de participantes sostiene un estado civil de unión libre (de hecho) o son casados, entre 18 a 40 años. Esto es relevante debido a la prioridad que tiene el núcleo familiar y la comunidad dentro de estas poblaciones. Se pudo observar que según el gráfico 5, las personas llegaron acompañadas en un 85% al momento de arribar al país. Sin embargo, las personas que llegaron solas, se encuentran con una pareja en la actualidad.

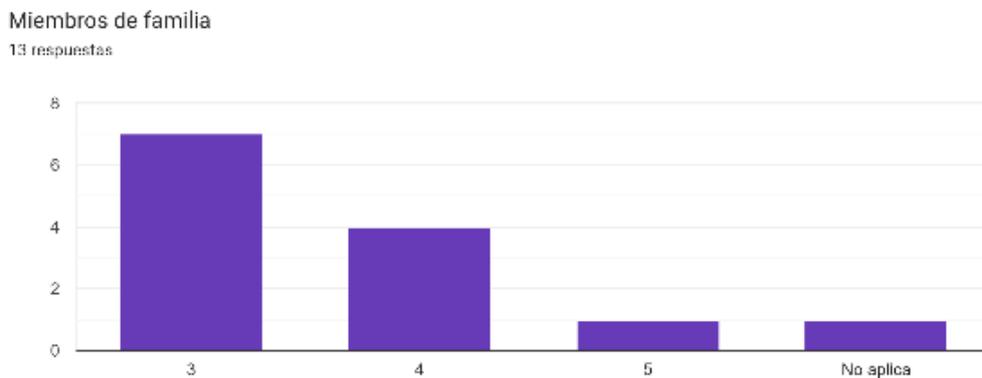
#### Gráfico 4. 3. Personas según la situación de arribo al país



Elaborado por el autor.

Los resultados arrojaron que el 93% de personas eligieron a Ecuador como su primera opción, dentro de los motivos principales se encuentra la ubicación geográfica, facilidades para entrar de manera regular o irregular y la dolarización según la narrativa en el grupo focal realizado. Dentro de los hallazgos, se pudo determinar que existen personas que están en el país desde el año 2017 y que han llegado hasta mayo 2022. Las personas que respondieron con mes y año a la sección de llegada y fecha de otorgamiento de refugio, lograron entrar en este proceso desde 1 a 3 meses después de su llegada. El proceso ha sido más difícil para los ciudadanos venezolanos en comparación a los ciudadanos colombianos.

#### Gráfico 4. 4. Composición familiar



Elaborado por el autor.

La composición familiar de esta población es entre 3 a 5 miembros, en donde todas las personas se encuentran con pareja, con hijos en edad temprana (0 a 5 años), en donde solo una persona de la familia trabaja (informalmente) y los ingresos varían entre \$30 a \$150 USD mensuales. Estas variantes son relevantes para determinar el acceso a vivienda, trabajo, salud y educación, como se puede observar, los ingresos son mucho menores que el Salario Básico Unificado (\$425).

## Gráfico 4. 5. Empleo en el lugar de origen vs lugar de acogida



Elaborado por el autor.

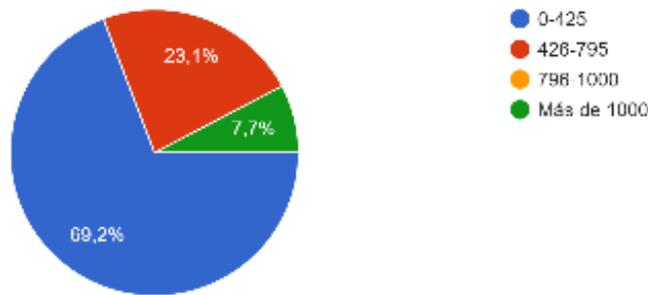
Las cifras de empleo son quizá las más preocupantes porque según el gráfico 7 existe un incremento del 20% en desempleo en el de acogida frente al lugar de origen. Las demás categorías de empleo se dan mediante comercio informal o empleo informal (38%). Esto no es nada alentador pues implica que las personas tengan ingresos entre \$0 a \$425 USD y dependan de asistencia financiera por parte de organizaciones gubernamentales o no gubernamentales, y se sometan a violencia y precarización laboral por la necesidad. De la misma manera, en el 100% de los casos, las personas se encuentran alquilando su hogar en Quito, lo cual coincide con el nivel de ingresos, sin tener la capacidad de adquirir o acceder a vivienda propia.

Personas, como Juan, tienen que trabajar por \$3 al día en el Mercado Mayorista como cargador. Él asegura que "...a las personas del Mercado no les importa si trabajas bien o mal, si es que el costal está liviano o pesado, si necesitas para comer y sobrevivir todos los días. Si es que no te paga y reclamas, te dicen si quieres trabajar bien, sino también, atrás tuyo hay cientos más." (Juan, entrevistado del grupo de colombianos, grupos focales en Quito, 21 de julio 2022). Esta es la cruda realidad del trabajo precarizado de este grupo de personas, que incluso se somete a una esclavitud moderna.

## Gráfico 4. 6. Ingresos mensuales en lugar de origen vs lugar de acogida

¿Cuál era su nivel INDIVIDUAL de ingreso mensual en el lugar de origen?

13 respuestas



¿Cuál era su nivel INDIVIDUAL de ingreso mensual?

13 respuestas



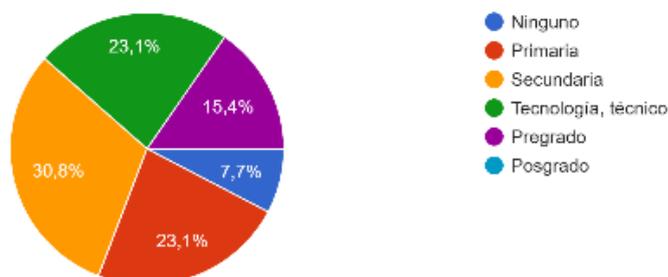
Elaborado por el autor

El gráfico 8 muestra un dato que complementa la información del gráfico 7. Se observa que en el lugar de acogida el rango de ingreso mensual sobrepasa el primer rango e incluso el tercer rango de ingresos mensuales. Sin embargo, en el lugar de acogida, el 100% de participantes se mantiene en ese rango de \$0 a \$425 en ingreso mensual, con 3 de cada 4 inclusive en el desempleo y con dependencia de fondos provenientes de organizaciones gubernamentales como el MIES o de organizaciones no gubernamentales.

#### Gráfico 4. 7. Nivel de educación

#### Nivel de estudio finalizado

13 respuestas



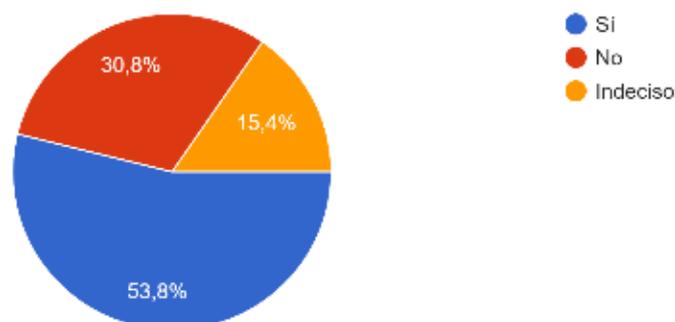
Elaborado por el autor

Un dato relevante es de educación, pues coincide con la falta de oportunidades para la inserción laboral, entre otros factores como xenofobia, abuso de poder y discriminación. Según el gráfico 9, el 60% de la población no posee estudios superiores, lo cual puede ser un factor discriminante al momento de querer insertarse al mercado laboral. Estas categorías están directamente relacionadas pues sin educación superior, hay poca probabilidad de acceder a empleo, los que tienen educación superior no han podido ingresar al sector público o privado, el empleo es informal. Sin empleo, no existe posibilidad de acceder a vivienda, educación continua, poder adquisitivo y afiliación a seguro social. En el 100% de los casos, ninguna persona ha podido acceder a seguro social y salud (a parte de los derechos fundamentales garantizados con su estatus migratorio).

#### Gráfico 4. 8. Perspectiva a futuro

#### ¿Su futuro está en Ecuador?

13 respuestas



Elaborado por el autor

Finalmente, en el 54% de los casos, las personas coinciden en el que Ecuador es parte de su futuro y el deseo de permanecer en su lugar de acogida es latente. Para el 15% de personas existe incertidumbre en su decisión y el 30% de personas no desea permanecer en el país. Los que no ven en Ecuador en su futuro fueron consultados en torno a esta decisión o no decisión. La respuesta en la mayoría de los casos fue que existe incertidumbre en cuanto a la calidad de vida, falta de acceso a medios de vida e insuficientes garantías de seguridad. Sean las razones que sean, las oportunidades deben ser garantizadas para los que desean quedarse y también para los que no.

#### **4.3.2. Genealogía y narrativas de la población de colombianos y venezolanos**

En esta fase de la investigación de campo se pudo realizar una construcción genealógica de los hitos determinantes en las migraciones colombianas y venezolanas, realizando intersecciones con perspectivas sobre los factores de inclusión y exclusión de estas personas con el fin de lograr una adecuada inserción socioeconómica (trabajo, salud, vivienda, educación, alimentación). Adicionalmente, se realizó una intersección con los conceptos de caridad y hospitalidad según el autor Benjamin Boudou (2017) para determinar las perspectivas sobre estos conceptos, la confianza en los actores sociales y la praxis en la acción pública.

##### **4.3.2.1. Población colombiana de refugiados**

###### **Hitos**

Para la población colombiana de refugiados se determinaron siete hitos detallados a continuación: a. 2006: cambio de Gobierno en Ecuador y cambio paradigmático para derechos de personas en movilidad humana; b. 2007: Asamblea constituyente en Ecuador y propuesta de nueva Constitución, más de 200 mil refugiados en Ecuador; c. 2008: Nueva Constitución; d. 2016: Acuerdo de paz por el conflicto armado en Colombia; e. 2018: Promulgación de Ley Orgánica de Movilidad Humana (LOMH); f. 2020: Pandemia; g. 2022: Presente.

Las personas identificaron los hitos como adecuados para reconstruir su proceso migratorio, para ellos Ecuador siempre ha sido una opción de migración por los motivos señalados en la sección anterior sobre ubicación geográfica, facilidades de entrada regular o irregular y la dolarización. Coinciden que el marco normativo les ha brindado ciertas garantías que no

existían antes para poder regularizarse y ahí se sujetan de una oportunidad para una nueva vida en un país cercano, pero extraño para ellos.

Durante la sesión de trabajo se explicaron conceptos como la “ciudadanía universal” y su alcance. Coinciden que es un concepto que engloba a todo el mundo y es importante para todas las personas. Lo señalan como algo que no habían escuchado antes.

Los dos momentos claves para ellos son los años 2016 y 2020, los acuerdos de paz y la pandemia, respectivamente. Señalan a los acuerdos de paz como cortinas de humo para cumplir una agenda política, pues el peligro, la violencia y las amenazas en su lugar de origen siguen presentes en la actualidad. Por otra parte, la pandemia es vista como un tiempo de tristeza, preocupación, incertidumbre, problemas y miedo como aspectos negativos.

Muchos de ellos afirman haberse encontrado en situaciones peligrosas por su proceso migratorio y en constante preocupación por sus familias, pues no era posible verlos, y en otros casos ni si quiera contactarlos por cuestiones de seguridad. En cuanto a los aspectos rescatables o positivos, la pandemia, señalan que existió solidaridad, hospitalidad, humanidad y oportunidades.

### **Inserción socioeconómica**

En esta sección se tomó en cuenta el trabajo, la salud, vivienda y educación para construir una narrativa de su experiencia y percepciones de las mismas y las instituciones. Esta construcción sirvió para realizar una intersección con los conceptos de caridad y hospitalidad que determinaron hallazgos importantes para la investigación.

La percepción de trabajo para la población colombiana de refugiados se determina como poco accesible en cuanto a lo formal, y accesible en lo informal. Las principales actividades radican en ser cargador, comerciante y trabajo en belleza (estilista y manicurista). Existe un deseo de trabajar para generar ingresos y por tanto mayores oportunidades, sin embargo, el trato, el racismo y la discriminación por nacionalidad lo hace difícil de ser accesible y sostenible en el tiempo.

Por otro lado, salud y vivienda son accesibles para todos, pero no existen ambientes adecuados porque las personas “no tienen un tratamiento adecuado en las entidades públicas” y existe un “aprovechamiento” de los arrendatarios al momento de cobrar o llegar a un acuerdo. FUDEIN ha sido un nexo importante para lograr acceder a salud y vivienda.

Finalmente, educación es accesible para niños, pero hay inconformidad por la necesidad de presentar documentación inaccesible para la continuidad de estudios. La población también afirma que existe desinformación e inhospitalidad para matricular a sus niños en unidades educativas. Se ha podido acceder con la asistencia de ONGs como FUDEIN.

### **Percepción sobre caridad y hospitalidad**

La población colombiana de refugiados califica a la caridad como ser bueno y servir a través de actos de buena fe, pero también existe una caridad “banal” a través de actos de mala fe que causan daño o dan “sobras” con la única finalidad de tener superioridad y maximizar actitudes despectivas bajo un esquema jerárquico que se aprovecha de la vulnerabilidad de estas personas.

Por otro lado, la hospitalidad es vista como una posibilidad de acogida, de apoyo, de protección y orientación. Aquí, las personas han señalado organizaciones como FUDEIN y el Consejo Noruego para Refugiados (CNR), representadas a través de sus funcionarios de primera línea (campo), como aliados principales en orientación para acceder a asistencia financiera, trabajo, salud, vivienda, alimentación, educación, e información sobre derechos y estatus migratorio; como organizaciones que se accionan con estos fundamentos.

Finalmente, se abordó la percepción confianza a las instituciones, pues estudios previos señalan que no existe confianza hacia las instituciones públicas por parte de la población de refugiados. Durante esta sesión de trabajo se pudo corroborar que no existe confianza alguna por las entidades públicas por la burocracia, discriminación a través de actitudes xenofóbicas y filtración de información de personas en protección internacional por motivos de amenaza en contra de sus vidas. Sin embargo, existe una mayor percepción de confianza hacia las organizaciones no gubernamentales como FUDEIN, CNR, entre otras.

#### **4.3.2.2. Población venezolana de refugiados**

##### **Hitos**

Para la población venezolana de refugiados se determinaron seis hitos detallados a continuación: a. 2006: cambio de Gobierno en Ecuador y cambio paradigmático para derechos de personas en movilidad humana; b. 2007: Asamblea constituyente en Ecuador y propuesta de nueva Constitución, más de 200 mil refugiados en Ecuador; c. 2008: Nueva Constitución; d. 2015: Más de 400 mil personas venezolanas desplazadas por la crisis económica, social y

política; e. 2018: Promulgación de Ley Orgánica de Movilidad Humana (LOMH); f. 2020: Pandemia; g. 2022: Presente.

Las personas identificaron los hitos como adecuados para reconstruir su proceso migratorio, para ellos Ecuador siempre ha sido una opción de migración por los motivos señalados en la sección anterior sobre ubicación geográfica, facilidades de entrada regular o irregular y la dolarización. Sin embargo, a diferencia de la población colombiana de refugiados, algunos aseguran que su primera opción no fue Ecuador y que no desean permanecer en el país.

Los dos momentos claves para ellos son los años 2015 y 2020, la crisis migratoria en Venezuela y la pandemia, respectivamente. Señalan que ha sido difícil salir de su país de origen por el arraigo que mantienen y que ha sido un factor de ruptura de familias, tiempos difíciles en lo económico y en la seguridad por los largos trayectos desde Venezuela. Por otra parte, la pandemia es vista como un tiempo de tristeza, preocupación, incertidumbre, problemas y miedo como aspectos negativos; al igual que la población colombiana de refugiados.

Muchos de ellos afirman haberse encontrado en situaciones peligrosas por su proceso migratorio y en constante preocupación por sus familias, sin embargo, pudieron permanecer con su núcleo familiar inmediato (compuesto por 3 a 5 personas). No señalan aspectos positivos pues se trató de un tiempo de sobrevivencia e incertidumbre que agravo su proceso migratorio en algunos casos y economías de hogar se vieron afectadas.

### **Inserción socioeconómica**

En esta sección se tomó en cuenta el trabajo, la salud, vivienda y educación para construir una narrativa de su experiencia y percepciones de las mismas y las instituciones. Esta construcción sirvió para realizar una intersección con los conceptos de caridad y hospitalidad que determinaron hallazgos importantes para la investigación.

La percepción de trabajo para la población venezolana de refugiados también se determina como poco accesible en cuanto a lo formal, y accesible en lo informal. Las principales actividades radican en ser cargador, comerciante. Existe un deseo de trabajar para generar ingresos y por tanto mayores oportunidades, sin embargo, el trato, la precariedad y la discriminación por nacionalidad lo hace difícil de ser accesible y sostenible en el tiempo.

Por otro lado, salud y vivienda son accesibles para todos, y además aseguran que tuvieron trato y respuesta favorable de ONGs e instituciones públicas para acceder a salud, especialmente en casos de embarazo. FUDEIN ha sido un nexo importante para lograr acceder a salud y vivienda.

Finalmente, educación básica para niños, pero hay inconformidad por la necesidad de presentar documentación inaccesible para la continuidad de estudios, al igual que la población colombiana de refugiados. Cabe recalcar que no hubo casos de acceso a educación secundaria y de tercer nivel. La población de refugiados también afirma que existe una desconexión en cuanto a la calidad de valores que se enseñan a las y los niños. Se debe promover la sensibilización temprana y educación para mitigar la xenofobia. Se ha podido acceder con la asistencia de ONGs como FUDEIN.

### **Percepción sobre caridad y hospitalidad**

La población venezolana de refugiados califica a la caridad como ser bueno, ayudar, ser honesto en las intenciones, brindar asistencia y orientar. Por otro lado, la hospitalidad es vista como una posibilidad de acogida, de apoyo, de justicia y ayuda. Aquí, las personas han señalado organizaciones como FUDEIN y el Consejo Noruego para Refugiados (CNR), representadas a través de sus funcionarios de primera línea (campo), como aliados principales en orientación para acceder a asistencia financiera, trabajo, salud, vivienda, alimentación, educación, e información sobre derechos y estatus migratorio; como organizaciones que se accionan con estos fundamentos.

Finalmente, se abordó la percepción confianza a las instituciones, pues estudios previos señalan que no existe confianza hacia las instituciones públicas por parte de la población de refugiados. Durante esta sesión de trabajo se pudo discrepar sobre percepción para la población venezolana de refugiados pues aseguraron que existe confianza hacia las entidades públicas por la ayuda brindada y garantía de servicios públicos a través de salud principalmente. Existe también una percepción de confianza hacia las organizaciones no gubernamentales como FUDEIN, CNR, entre otras.

### **4.4 Conclusiones**

Después de analizar los hallazgos se pueden determinar algunas conclusiones de ambas poblaciones, en donde existe similitudes y diferencias, así como datos de alta relevancia para tomar en cuenta en la construcción de una mejor política pública, pero sobre todo de acciones

más eficientes que permitan tener un mayor alcance para los beneficiarios (población de personas en protección internacional).

La primera conclusión es que existe un mayor índice de personas con estatus migratorio de protección internacional colombiano que venezolano. De la misma manera, la mayoría de personas que asistieron a las sesiones de trabajo son mujeres. Esto es importante porque se sabe que existen limitaciones de acceso a documentación o ralentizaciones en los procesos administrativos al momento de valorar cada caso para otorgar el visado. En cuanto al género femenino, se puede interpretar que son las personas que más inciden en la toma de decisiones y más informadas están por el simple hecho de que su pareja se encontraba en alguna actividad para generar ingresos o tenía que cuidar a sus hijos.

La segunda conclusión es sobre la accesibilidad a trabajo. En detrimento de sus ingresos familiares y derechos laborales, las personas no pueden acceder a empleo formal por diversos factores. Dentro de los principales está el hecho de ser de otra nacionalidad, no poder presentar antecedentes laborales o referencias adecuadas y la educación. Esto implica que no tengan seguridad social y el acceso a salud, medicamentos y tratamientos urgentes sean un privilegio. Esta preocupación se visibilizó con mayor contundencia en la población venezolana de refugiados para el año 2020 durante el periodo de pandemia.

La tercera conclusión es que la familia representa un lazo sólido para esta población y de suma importancia para sus actividades. Dentro del rango etario de 18 a 40, las personas vinieron acompañadas de sus hijos, en su mayoría por debajo de los 5 años, lo cual implica que son un eje fundamental para la planificación de las acciones en sus hogares. El desarrollo infantil es una función primordial que se debe promover para apoyar a los esfuerzos de estas familias en situación de vulnerabilidad.

Finalmente, la confianza hacia las entidades públicas fue dividida pero el acceso a servicios públicos fue posible para ambas poblaciones. La importancia y confianza que depositan en las organizaciones no gubernamentales es fundamental pues es una muestra que no están solos para el desarrollo de su vida en el lugar de acogida, y en apoyo a sus acciones, se les brinda mayores posibilidades de mejorar su calidad de vida frente al lugar de origen. Después de todo, somos de carne y hueso, con el mismo color de sangre y la misma finalidad de vida, vivir en paz y ser felices.

## **Capítulo 5. Conclusiones**

Esta sección final de reflexiones sobre los hallazgos de esta investigación se pudo responder a la pregunta de investigación planteada en el primer capítulo, la cual era: ¿Cómo se ha enfrentado la dinámica de refugiados para enfrenar nuevos escenarios migratorios de las personas refugiadas de Colombia y Venezuela en Quito, Ecuador desde el año 2008? La respuesta es que, en efecto, se determinó como se ha podido enfrentar la dinámica de refugiados en un contexto evolutivo de la movilidad humana por las condiciones sociales y políticas en la región. Se pudo comprobar la hipótesis afirmativa sobre la fortaleza institucional y normativa que complementa al sistema de protección internacional ecuatoriano.

De esta forma, la protección está ligada a la creación de oportunidades de inserción en el medio, al acceso al proceso para la determinación de la condición de refugiado, a la posibilidad de acceso a servicios sociales, a la regularización de su condición migratoria a tener acceso a la información de instituciones que trabajan en la línea de la protección de derechos. Estos enfoques han sido sometidos a un análisis profundo a través del marco analítico genealógico plasmado por Boudou (Boudou 2017). Es así que esta investigación ha permitido visibilizar la problemática sobre la dinámica de manejo de los refugiados en Ecuador, específicamente en Quito, para enfrentar nuevos escenarios, mientras que se pudo visualizar el involucramiento de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales en la ejecución de la política pública para refugiados para finalmente complementar este ejercicio genealógico con la población venezolana y colombiana de refugiados dentro de este ámbito.

Por esto, las condiciones de vulnerabilidad requieren de asistencia integral y son de mayor plazo (personas con discapacidad, adultos mayores o las personas afectadas por enfermedades catastróficas que carecen de cuidadores). En otros casos, la vulnerabilidad responde a un ciclo durante el cual la asistencia es indispensable tales como algunas enfermedades curables, mujeres embarazadas, niñas, niños o adolescentes no acompañados o separados. La protección se vincula también a la promoción de medios de vida, dado que promover la autonomía económica de las personas es una forma de fomentar su independencia y su integración. Idealmente esto se conecta con una formación o habilidad y se canaliza hacia la seguridad económica que permite sostenerse. Es así como, la protección y la facilitación de los medios de vida se junta en los esfuerzos dirigidos a población local, a personas en protección internacional o que estén en el proceso de protección internacional.

Desde el inicio de esta investigación, se planteó que la migración, tanto para las familias que a menudo escapan de su patria bajo condiciones de desespero y urgencia, como para las comunidades que las reciben trae consigo situaciones de extrema vulnerabilidad al llegar a su destino. Existen estudios que analizan la significancia de estos procesos para las familias, pero se debe profundizar también en estudios que vayan a visibilizar las problemáticas ocasionadas en los núcleos familiares y en la salud mental de estas personas a corto, mediano y largo plazo. Durante esta investigación se pudo desarrollar una simple percepción, superficial, de lo que significaría para las personas refugiadas este proceso migratorio. A pesar de la profundidad del diálogo y las narrativas durante los grupos focales, futuros estudios en este sentido beneficiarían el entendimiento de esta problemática y más importante aún, generarían soluciones reales.

El concepto de hospitalidad permite también visibilizar a las comunidades de acogida, sus necesidades y las posibilidades socioeconómicas y culturales de recibir a esta población en movilidad. Se pudo comprobar que las oportunidades de empleo o salarios de los locales sufren como consecuencia de la competencia por los puestos laborales con los migrantes. La presencia masiva de personas migrantes y de agencias internacionales que brindan apoyo humanitario puede encarecer también algunos productos y servicios en las localidades de destino. No se pudo determinar con datos reales, las afectaciones al trabajo de personas locales, pero se pudo observar que no existe el mínimo deseo de “quitar” trabajo a la población local. El deseo es de contribuir a las industrias de comercio formal, belleza y las cadenas de valor en sectores como agricultura, turismo y construcción en específico.

En concordancia con los hallazgos, se determinó también que las vulnerabilidades que enfrentan los refugiados ya en situación de vulnerabilidad siguen aumentando con acciones del Estado desde la acción pública, que por un lado tienen una percepción de confianza y acierto por parte de la población venezolana de refugiados, por ejemplo. Sin embargo, la población colombiana de refugiados opina lo contrario, pues fueron claros al asegurar que el Estado no aporta en sus procesos migratorios, en asistencia humanitaria y sobre todo en inserción socioeconómica. Por tanto, las percepciones de lo bueno o malo desde las instituciones públicas son diversas por parte de la población en protección internacional que además ha tenido que superar con dificultades financiera y emocional, a una pandemia mundial que no da tregua alguna.

Ahora bien, respondiendo a la interrogante del primer capítulo sobre ¿Cómo se ha enfrentado la dinámica de refugiados para enfrenar nuevos escenarios migratorios de las personas refugiadas de Colombia y Venezuela en Quito, Ecuador desde el año 2008? Después de haber realizado un análisis de instituciones en la cual se pudo determinar la verticalidad en gobernanza migratoria, el alto control y centralización sobre información y recursos en este ámbito, queda claro que, en primer lugar, no se puede hablar de una responsabilidad total del Estado (representado a través del gobierno), en el ejercicio de ejecución de las políticas públicas. Por tanto, los efectos no se limitan a una sola entidad, sino que más bien son compartidos por los actores sociales institucionales (organizaciones gubernamentales, no gubernamentales, internacionales y sociedad civil).

Segundo, Ecuador, con toda la institucionalidad compleja e inestable, posee herramientas válidas, no perfectas, que logran tener un alcance importante en la ejecución de la política pública y un marco normativo que garantiza un estatus migratorio regular, lo cual significa una inserción socioeconómica más rápida y más eficiente, por lo menos en la teoría, que, según la investigación de campo, si difiere en la praxis. Dicho esto, también se encuentran las limitaciones que van en detrimento de la ejecución de la política pública, la cual posee rasgos sobre la descripción de hospitalidad incondicional según Boudou (2017), por ejemplo, el esfuerzo de las coaliciones o alianzas generadas para atender una crisis migratoria que se evidencia con los bonos o asignaciones económicas para las familias, alimentos, servicios de salud y albergue proporcionado por las organizaciones no gubernamentales para atender una crisis migratoria.

Otra de las limitaciones encontradas es la burocratización de los procesos. Sí, es necesaria porque existen parámetros y requisitos que las personas en movilidad humana deben cumplir para calificarse y obtener un visado que garantice la regularidad migratoria según la normativa. Sin embargo, este es un efecto discriminatorio para la población de refugiados en proceso de protección internacional. La burocratización tiene como causa dos escenarios: el primero es que la persona o personas se frustren en el proceso y opten por seguir movilizándose hacia otro país de acogida o más grave aún, elijan regresar a su lugar de origen. Lo segundo es que los tiempos implican una especie de infierno para esta población pues profundizan situaciones precarias de vivienda, trabajo, salud y acceso a alimentos, pero como resultado, incrementan situaciones de xenofobia y vulneración de derechos humanos.

La temporalidad en los procesos de regularización debe mejorar a través de sistemas más adecuados de calificación y otorgamiento de un estatus migratorio regular.

Tercero, en la temática de confianza del Estado, la confidencialidad es una preocupación real, sobre todo de la población colombiana de refugiados. Esto debido a que muchas de estas familias salen por violencia, temor fundado y no tienen la oportunidad de realizar una denuncia en el sistema de justicia de su país de origen. Uno de los entrevistados ilustró un caso en particular donde tuvo que cambiar su número telefónico más de siete veces por seguridad, pero el único que mantuvo fue con la fiscalía en Ecuador; y en ese número precisamente fue amenazado. Esto significa que obviamente no hay confidencialidad en ciertos casos y la amenaza de violencia permanece en el lugar de acogida. Deben existir sistemas que fortalezcan la confidencialidad y de cierta manera protejan a la persona mediante anonimidad.

En el segundo capítulo, se pudo dilucidar con los orígenes de la hospitalidad, las fronteras y la categorización, que ahora impera desde el orden jurídico. Su concepto sobre la hospitalidad es un acierto pues afirma que “la hospitalidad es un ambiente, más o menos justo entre la acogida y la integración; en el medio, la gestión pacífica de la desconfianza y la alteridad” (Boudou 2017). Es un acierto pues Ecuador posee su propio sistema de protección internacional que es diferente al europeo y al norteamericano, donde la gestión parte de la desconfianza y la discriminación según los intereses del Estado y la composición geográfica, pues las limitaciones que impone ACNUR para ejercer control sobre los recursos económicos y el alcance de los programas benefician a algunos y no beneficia a otros.

Por otra parte, si bien esto puede dar lugar, como se ha visto, al altruismo ritual, las fronteras marcan la desigualdad constitutiva de la relación entre miembros y extraños, esto es algo natural dentro de nuestra construcción social. La diferenciación entre miembros y no miembros de Boudou (2017), permitieron conectar la relación entre instituciones y población, y entre la población local y la población de refugiados; además de considerar el principio de ciudadanía universal como un supuesto bajo otras circunstancias. Durante la investigación de campo se interrogó sobre el principio de ciudadanía universal. En todos los casos, la percepción fue de favorabilidad hacia este principio, pero en “lugares diferentes a la región” (entrevistados, grupos focales, 21 y 22 de julio de 2022), es decir que no ven esta posibilidad en un país como Ecuador o una región como Latinoamérica debido a las condiciones geográficas, políticas, económicas, sociales y ambientales.

Como recomendaciones finales, respondiendo a la interrogante del capítulo tres: ¿Existe una manera más eficiente y productiva de brindar mejores servicios a los beneficiarios, liberando el control vertical? Deben existir mejores sistemas para mejorar los procesos de otorgamiento de estatus migratorio regular, pero esto no se puede hacer aislado de la realidad. Para promulgar una política pública para refugiados integral, el gobierno, a través de sus carteras de Estado tiene que estar presente con la población para comprender las necesidades de primera mano. Los funcionarios de primera línea en el gobierno, tienen experiencias limitadas frente a funcionarios de primera línea de las organizaciones no gubernamentales, debido a la falta de personal y sobre todo financiamiento. (Estefanía Barros, técnica de Cancillería, entrevistada en julio de 2022)

Las conclusiones del cuarto capítulo en donde se centran los hallazgos del trabajo de campo afirman que existe un mayor índice de personas con estatus migratorio de protección internacional colombiano que venezolano, existe poca accesibilidad a trabajo y este es informal, y la familia es un eje fundamental de esta población, por tanto, los derechos de las mujeres, adolescentes y niños deben prevalecer en especial. Es decir, la política pública debe garantizar esto a través de sus actores sociales quienes aseguran una adecuada y eficiente ejecución de los planes, proyectos y programas para complementar los esfuerzos gubernamentales en garantizar los mandatos constitucionales y normativos.

Los elementos de hospitalidad y caridad planteados por el autor Benjamin Boudou son una base sólida para promulgar este tipo de políticas que garantizan la protección, asistencia e inserción socioeconómica de esta población. Es deber, no solo del gobierno como representante del Estado, pero también de los actores sociales, contribuir para mejorar, evaluar y ejecutar políticas públicas de refugio funcionales para las instituciones y para la población con el fin de mejorar los medios de vida y la calidad de vida, de la misma manera para promover escenarios en donde la inserción socioeconómica sea una realidad en la praxis.

Estos elementos deben ser conjugados con los aspectos positivos que puede brindar la ayuda humanitaria a la población de acogida como los que ofrecen las ONG como Médicos Sin Fronteras, quienes ayudan a la población en movilidad y a la localidad. A los programas de integración social de emprendimiento social, de deportes, artes, etc.; son también para las poblaciones locales y están al alcance de las mismas a través de entidades como ConQuito. Futuras investigaciones sobre migraciones y refugiados deben también visibilizar los aspectos

positivos que puede traer la población de refugiados en el ámbito económico, social, político, educativo, artístico, entre otros; que puedan comprobar que existe cohesión social entre locales e inmigrantes.

Finalmente, lo que no se pudo abordar a profundidad en esta investigación es la gravedad de la salud mental en estos procesos conjugados con la pandemia del COVID-19, pues una política pública se nutre de estos hallazgos para direccionar a los esfuerzos en la etapa de diseño. De la misma manera, es prioritario que los procesos de evaluación sostenible de las políticas públicas sean efectivos y a su vez, que las instituciones tengan la capacidad de sostener acciones de seguimiento en los ámbitos de la salud, educación, vivienda, alimento, trabajo y emprendimiento.

De igual manera otros temas que deben ser explorados tanto para las políticas públicas migratorias o de refugio son la digitalización de los servicios para reducir la burocratización y los tiempos de regularización, los emprendimientos en sectores estratégicos como turismo, agricultura, belleza y estética para mejorar las economías de hogar en las poblaciones de refugiados y los nuevos escenarios migratorios que puedan causar fuertes incrementos de movilidad humana en la región debido a condiciones ambientales, políticas, sociales o económicas.

Reiterando lo dicho al finalizar el capítulo cuatro, somos de carne y hueso, con el mismo color de sangre y la misma finalidad de vida, vivir en paz y ser felices. Agregaré nada más que tenemos el derecho de hacer esto, sea donde sea.

## Referencias

- ACNUR. 1984. *Declaratoria de Cartagena*. Último acceso: 03 de 2022.  
[https://www.acnur.org/prot/instr/5b076ef14/declaracion-de-cartagena-sobre-los-refugiados.html?gclid=Cj0KCQjw3eeXBhD7ARIsAHjssr-F9KsNOg6xB5FB5SNUYCxvVkslklfIOKsSMk6p1h1bzconiZZ9x2MaAuKqEALw\\_wcB](https://www.acnur.org/prot/instr/5b076ef14/declaracion-de-cartagena-sobre-los-refugiados.html?gclid=Cj0KCQjw3eeXBhD7ARIsAHjssr-F9KsNOg6xB5FB5SNUYCxvVkslklfIOKsSMk6p1h1bzconiZZ9x2MaAuKqEALw_wcB).
- . 2021. *Glosario*. Último acceso: 11 de 2021. <https://www.unhcr.org/449267670.pdf>.
- . 2020. *Mapa mundial de la población refugiada en 2020*. 07 de 01. Último acceso: 02 de 2022. <https://eacnur.org/es/actualidad/noticias/mapa-mundial-desplazamientos-refugiados>.
- . 2021. *Refugiados en Ecuador*. Último acceso: 11 de 2021.  
<https://www.acnur.org/ecuador.html#:~:text=Adem%C3%A1s%2C%20en%20Ecuador%20hay%2025.025,refugiadas%20y%20migrantes%20de%20Venezuela>.
- Akbulut-Yuksel, Mevlude, y Mutlu Yuksel. 2015. "The Long-Term Direct and External Effects of Jewish Expulsions in Nazi Germany." *American Economic Journal: Economic Policy*, 7 (3). 58-85.
- Alix-Garcia, Jennifer, y David Saah. 2010. "The Effect of Refugee Inflows on Host Communities: Evidence from Tanzania." *The World Bank Economic Review, Volume 24, Issue 1* 148-170.
- Arteaga, Nelson. 2008. "Vulnerabilidad y desafiliación social en la obra de Robert Castel." *Sociológica* 151-175.
- Baez, Javier. 2011. "Civil wars beyond their borders: The human capital and health consequences of hosting refugees." *Journal of Development Economics*. 96 (2). 391-408.
- Banco Mundial. 2020. *Banco Mundial*. Último acceso: 12 de 2021.  
<https://www.bancomundial.org/es/events/2020/06/17/evento-virtual-retos-y-oportunidades-de-la-migracion-venezolana-en-ecuador>.
- Banco Mundial. 2020. *Challenges and opportunities of Venezuelan migration in Ecuador*. Quito: Banco Mundial.
- . 2022. *Población de refugiados por país o territorio de asilo - Ecuador*. Último acceso: 06 de 2022. <https://datos.bancomundial.org/indicador/SM.POP.REFG?locations=EC>.

- Boudou, Benjamin. 2017. *Politique de l'hospitalité*. Paris: CNRS Editions.
- Castel, Robert. 1995. *Les métamorphoses de la question sociale : une chronique du salariat*. Paris: Fayard.
- Castel, Robert. 2007. "Présent et généalogie du présent. Une approche non évolutive du changement social." En *Au risque de Foucault*, de Michel Foucault, 161-168. Paris: Editions du Centre.
- Chimni, B.S. 2009. "The Birth of a 'Discipline': From Refugee." *Journal of Refugee Studies* 11-29.
- Chin, Aimee. 2015. *Handbook of the Economics of International Migration*, p. 585 - 658.
- Citizenship Canada. 2021. *Settlement program and history*. Último acceso: 11 de 2021. <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/corporate/transparencia/program-terms-conditions/settlement.html>.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2006. *Migración internacional, derechos humanos y desarrollo*. Santiago de Chile, Agosto.
2008. "Constitución de la República del Ecuador."
- Corporación de Promoción Económica (ConQuito). 2020. *Corporación de Promoción Económica (ConQuito)*. Último acceso: 12 de 2020. <https://www.conquito.org.ec/programas-de-movilidad-humana/>.
- Donini, Antonio. 2007. "Hard questions for the future of the humanitarian enterprise." *Forced Migration Review* 49-50.
- EFE. 2021. *El Mercurio*. 25 de 05. Último acceso: 09 de 2021. <https://elmercurio.com.ec/2021/05/25/el-96-de-los-migrantes-venezolanos-ve-ecuador-como-destino/>.
- Eguiguren, María. 2017. "Los estudios de la migración en Ecuador: del desarrollo nacional a la moviidades." *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, 58.
- Estevadeordal, Antoni. 2019. *América Latina: La oportunidad para la migración*. 03 de 06. <https://www.esglobal.org/america-latina-la-oportunidad-de-la-migracion/>.
- Fajardo, Diego. 2014. "Grupo de Memoria Histórica, ¡ Basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad." *Historia y sociedad* (26) 274-281.
- Feller, Erika. 2001. "International refugee protection 50 years on: The protection challenges of the past, present and future." *IRRC, Vol.83, num 843* 581-606.
- FitzGerald, David. 2014. "The Sociology of International Migration." En *In Migration Theory: Talking Across Disciplines*, 115-147. New York: Routledge.
- Franco, Leonardo, y et al. 2001. *Investigación: El asilo y la protección de los refugiados en América Latina. Acerca de la confusión terminológica 'asilo-refugio'*. Informe de progreso. Buenos Aires: Universidad Nacional de Lanús.
- Freire, Paulo. 1970. *Pedagogía del Oprimido*. México: Siglo XXI Ediciones.

- Glick Schiller, Nina. 2010. "A Global Perspective on Migration and Development". En *Migration, Development and Transnationalization. A Critical Stance*, editado por Nina Glick Schiller y Tomas Faist. 22-62. Berghahn Books.
- Herrera, Gioconda, y Gabriela Cabezas. 2019. "Ecuador: de la recepción a la disuasión. Políticas frente a la población venezolana y experiencia migratoria 2015-2018." *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica*. 125-156.
- INEC. 2021. *Ecuador en cifras*. Último acceso: 12 de 2021. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/empleo-dic-2020/>.
- Kalm, Sarah. 2008. "Governing Global Migration." *Lund Political Studies*, 153.
- Koser, Khalid, y Nicholas Van Hear. 2005. "Asylum Migration: Implications for Countries of Origin." *Poverty, International Migration and Asylum* 121-142.
- MIES. 2021. *Norma Técnica de Movilidad Humana*. Quito: Ministerio de Inclusión Económica y Social.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del Ecuador. 2018. *Plan Nacional de Movilidad Humana*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. 2020. *Informe de Rendición de Cuentas 2019*. Informe, Quito: Cancillería.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración. 2008. *Política del Ecuador en Materia de Refugio*. Anual, Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración.
- Montalvo, Jose, y Marta Reynal-Querol. 2007. "Fighting against Malaria: Prevent Wars while Waiting for the 'Miraculous' Vaccine ." *The Review of Economics and Statistics* 89 (1) 165-177.
- Organización Internacional para las Migraciones. 2015. "Migration Governance Framework." *Migration Portal Overview*. Último acceso: 03 de 2022. <https://www.migrationdataportal.org/es/overviews/mgi#0>.
- París, María Dolores. 2016. "Políticas migratorias restrictivas y violencia institucional contra los migrantes." *Ecuador Debate* 97 85-102.
- Périlleux, Thomas, y Betty Espinosa. 2018. "Consideración, reparación, resistencia. La acogida frente a la violencia psico-social." *Jornadas de Estudio del Proyecto "Refuerzo de espacios de mediación comunitaria de jóvenes en situación de violencia y sufrimiento psico-social en Ecuador"*. Quito. 1-11.
- PNUD. 2020. *COVID-19 and Human Development: Assessing the Crisis, Envisioning the Recovery*. Último acceso: 11 de 2021. <http://hdr.undp.org/en/hdp-covid>.
- Pugh, Jeffrey, Luis Jiménez, y Bettina Latuff. 2020. *Welcome wears thin for Colombians in Ecuador as Venezuelans become more visible*. Quito: Migration Policy Institute.
- Salehyan, Idean, y Kristian Skrede Gleditsch. 2006. "Refugees and the Spread of Civil War." *International Organization*, Volume 60, Issue 2 335-366.

- Shultz, James, y et al. 2014. "Internally displaced 'victims of armed conflict' in Colombia: the trajectory and trauma signature of forced migration." *Current psychiatry reports*, vol. 16, no.10 1-16.
- Toft, M.D. 2007. "The myth of a borderless world: Refugees and repatriation policy." *Conflict Management Peace Sci.* 24 139-157.
- Van Campenhoudt et al., Luc. 2005. *La méthode d'analyse en groupe*. Paris: Dunod.
- Vera Espinoza, María. 2018. "The Limits and Opportunities of Regional." *Global Policy*, 9 (1) 85-94.

## **Anexos**

### **1. Entrevistas realizadas a personas calificadas:**

Estefanía Barros, técnica de Cancillería. 2022.

Rita Cruz, Coordinadora FUDEIN. 2022.

Freddy Hernández, técnico Organización Internacional para las Migraciones - ONU. 2021.

Jorge Candelejo, técnico jurídico FUDEIN. 2022.

Fernando López, coordinador Servicio Jesuita para Refugiados. 2022.

Anónimo, técnico Consejo Noruego para Refugiados – NCR. 2022.

María Dolores París, especialista académica en migraciones y refugio – Colegio de la Frontera Norte, México. 2021.

Gioconda Herrera, especialista académica en migraciones y refugio – FLACSO Ecuador. 2021.

### **2. Entrevistas a población de refugiados en la Casa Somos San Marcos. 2022.**

Colombia:

Vanessa, mujer, 32 años.

Julieta, mujer, 40 años.

Pepiz, hombre, 30 años.

Gabriel, hombre (LGBTIQ+), 28 años.

Juan, hombre, 25 años.

Orlinda, mujer, 40 años.

Leidy, mujer, 21 años.

Venezuela:

Arlet, mujer, 25 años.

Maroneici, mujer, 35 años.

Luxeina, mujer, 18 años.

Dilan, hombre, 33 años.

Maicol, hombre, 30 años.

Mariana, mujer, 32 años

### 3. Encuesta aplicada a población de refugiados.

<p>Nombre (alias): _____</p> <p><b>1. Edad</b> .....</p> <p><b>2. Lugar de procedencia</b> Ciudad:.....</p> <p><b>¿En qué barrio de la ciudad vive ahora?</b>.....</p> <p><b>3. Género / Gender</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li><input type="radio"/> Masculino</li><li><input type="radio"/> Femenino</li><li><input type="radio"/> LGTBI</li></ul>	<p><b>4. Estado Civil</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li><input type="radio"/> Casado</li><li><input type="radio"/> Soltero</li><li><input type="radio"/> Unión libre</li><li><input type="radio"/> Viudo</li><li><input type="radio"/> Divorciado /Divorced</li></ul> <p><b>5. Llegada a Ecuador (mes/año):</b> .....</p> <p><b>5.1. Solo..... Acompañado.....</b></p> <p><b>5.2. ¿Ecuador fue su primera opción?</b> Si.... No....</p> <p><b>Si respondió no ¿Cuál fue su primera opción?</b> .....</p> <p><b>6. Estatus refugiado (mes/año):</b> .....</p>	<p><b>7. Composición familiar</b> Solo..... (siga a pregunta 8) Esposa/o: Si .... No.... Hijos: ..... Edades: Hijas: ..... Edades: Total familia: .....</p> <p>Hijos en educación básica:..... Hijos en educación superior:..... Personas que trabajan: .....</p> <p>Ingreso aproximado: .....</p>
<p><b>8. Ocupación en el lugar de origen</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li><input type="radio"/> Empleado público</li><li><input type="radio"/> Empleado privado</li><li><input type="radio"/> Desempleado</li><li><input type="radio"/> Jubilado</li><li><input type="radio"/> Estudiante</li><li><input type="radio"/> Negocio propio</li><li><input type="radio"/> Otro .....</li></ul> <p><b>Actividad específica</b> .....</p> <p><b>9. Ocupación actual</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li><input type="radio"/> Empleado público</li><li><input type="radio"/> Empleado privado</li><li><input type="radio"/> Desempleado</li><li><input type="radio"/> Jubilado</li><li><input type="radio"/> Estudiante</li><li><input type="radio"/> Negocio propio</li><li><input type="radio"/> Otro .....</li></ul> <p><b>Actividad específica:</b> .....</p>	<p><b>10. ¿Cuál era su nivel INDIVIDUAL de ingreso mensual en el lugar de origen?</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li><input type="radio"/> \$ 0 - \$425</li><li><input type="radio"/> \$ 426 - \$795</li><li><input type="radio"/> \$796 - \$1000</li><li><input type="radio"/> Más de \$1000</li></ul> <p><b>11. ¿Cuál es su nivel INDIVIDUAL de ingreso mensual?</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li><input type="radio"/> \$ 0 - \$425</li><li><input type="radio"/> \$ 426 - \$795</li><li><input type="radio"/> \$796 - \$1000</li><li><input type="radio"/> Más de \$1000</li></ul> <p><b>12. ¿Cuál es su situación de vivienda?</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li><input type="radio"/> Propia en lugar de origen</li><li><input type="radio"/> Propia en Ecuador</li><li><input type="radio"/> Alquiler en Ecuador</li></ul>	<p><b>13. Nivel de estudio finalizado</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li><input type="radio"/> Ninguno</li><li><input type="radio"/> Primaria</li><li><input type="radio"/> Secundaria</li><li><input type="radio"/> Tecnología, técnico</li><li><input type="radio"/> Grado</li><li><input type="radio"/> Posgrado/Posgraduate (Elegir Maestría ..... o Doctorado .....</li></ul> <p><b>14. Seguridad social y salud</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li><input type="radio"/> Ninguno</li><li><input type="radio"/> Seguridad social / afiliación</li><li><input type="radio"/> Seguridad privada</li></ul> <p><b>15. ¿Su futuro está en Ecuador?</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li><input type="radio"/> Si</li><li><input type="radio"/> No</li><li><input type="radio"/> Si respondió no, ¿Dónde?.....</li></ul> <p><b>16. ¿Estaría de acuerdo en profundizar la entrevista para fines académicos?</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li><input type="radio"/> Si</li><li><input type="radio"/> No</li></ul>

		<p>o Si respondió sí, adjunte número de contacto: .....</p>
--	--	---

4. Carta de consentimiento informado a la población de refugiados para resguardo de datos y privacidad de la información.

**CONSENTIMIENTO INFORMADO**

Yo, Olinda Escobar, confirmo de manera voluntaria que me encuentro en total uso de mis facultades para tomar decisiones y entender la información que aquí se me presenta.

Me han explicado y he comprendido la información sobre la investigación Análisis de las políticas públicas de movilidad humana para refugiados en Ecuador: 2008-2021.

Confirmando ser mayor de edad, haber sido informado del uso que el maestrante investigador hará de la información que yo proporcione, así como de la confidencialidad y el anonimato en el análisis de la misma.

Me han explicado y he comprendido que puedo retirarme de la entrevista el momento en que lo desee sin ninguna consecuencia para mí.

Confirmando haber sido informado de los objetivos y la metodología de la entrevista, la cual acepto de manera libre y voluntaria por medio de la firma del presente consentimiento.

Confirmando que, en caso de desear mayor información, me puedo poner en contacto con el Sr. Bryan Aguilar López al teléfono móvil 0984494982 o al correo electrónico: [bpaquilarf@fagsp.edu.ec](mailto:bpaquilarf@fagsp.edu.ec)

Firma: Olinda Escobar

Nombre: Olinda Escobar Lopez

cc: 113 486117