

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación

Convocatoria 2018 - 2020

Tesis para obtener el título de Maestría de Investigación en Relaciones Internacionales con  
mención en Negociación y Cooperación Internacional

Migraciones femeninas internacionales y agencias especializadas de la ONU: el caso de las  
migrantes venezolanas y la actuación de las organizaciones internacionales en la frontera  
norte de Ecuador – provincia de Carchi, entre 2017 y 2019

Manuela Alegría Ernst Tejada

Asesora: Adoración de los Reyes Guamán Hernández

Lectores: Ernesto Alfredo Vivares y Sofía Argüello Pazmiño

Quito, enero de 2024

## **Dedicatoria**

A mi mamá... no puede ser de otra manera,  
por la vida y la ausencia que tanto enseñan.

A mis hijos por la infinita paciencia.

A los maestros que han sido inspiración.

## Índice de contenidos

Resumen	6
<b>Agradecimientos</b>	<b>7</b>
Introducción	8
Metodología	14
Capítulo 1. Perspectiva teórica	18
1.1. Teoría de los Organismos Internacionales desde los diferentes puntos de vista teóricos de las RRII	18
1.2. El abordaje desde la Economía Política Internacional	26
1.3. Migraciones económicas o desplazamiento forzado	30
1.4. Migraciones internacionales y género	33
Capítulo 2. Marco institucional	38
2.1. ONU Mujeres	39
2.2. Organización Internacional para las Migraciones (OIM)	42
2.3. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)	43
2.4. Instituciones nacionales	47
2.5. Marco normativo	48
2.5.1. Normativa de protección internacional	53
2.5.2. Otras herramientas y convenciones	54
Capítulo 3. Caso de estudio	57
3.1. Análisis de la gestión de las agencias de la ONU en la frontera norte	64
<b>Conclusiones</b>	<b>67</b>
Referencias	72
Anexos	75

## **Índice de ilustraciones**

### **Gráficos**

Gráfico 2.1: Organigrama ONU Mujeres.	40
Gráfico 2.2: Personas desplazadas forzadas en el mundo a finales del 2019.	43
Gráfico 3.1: Perfil población venezolana encuestada.	57
Gráfico 3.2: Situación de migrantes en Ecuador.	58
Gráfico 3.3: Violencia Basada en Género.	58

### **Tablas**

Tabla 2.1: Instituciones internacionales con competencias en migración y género.	46
--	----

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

Yo, Manuela Alegría Ernst Tejada, autora de la tesis titulada “Migraciones femeninas internacionales y agencias especializadas de la ONU: el caso de las migrantes venezolanas y la actuación de las organizaciones internacionales en la frontera norte de Ecuador – provincia de Carchi, entre 2017 y 2019.” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría en Relaciones Internacionales con mención en Cooperación y Negociación Internacional 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, enero de 2024.



MANUELA ALEGRÍA  
ERNST TEJADA

Manuela Alegría Ernst Tejada

## **Resumen**

La Organización de Naciones Unidas, a través de sus agencias, y en el marco de una reforma en la búsqueda de mayor eficacia en su labor, ha acompañado las políticas estatales para hacer frente a la llegada de miles de venezolanos y venezolanas a Ecuador. Para ello ha puesto en marcha varios programas de apoyo técnico y en menor medida financiero, mismos que muestran una falta de coherencia entre los lineamientos constitutivos de la ONU y los intereses políticos internacionales y nacionales.

En la presente investigación se evidencia un tipo de interacción entre el Gobierno Nacional y las agencias especializadas de la ONU que dejan muchos vacíos en la garantía de derechos de las migrantes venezolanas en el país, dejándolas en situación de vulnerabilidad.

La normativa internacional y nacional que configuran los sistemas de protección de derechos de las migrantes no se aplica de forma contundente por parte de las instituciones, mostrando un actuar sesgado por parte de las agencias especializadas de la ONU, y una regresión en políticas sociales que inciden en la movilidad humana por parte del Gobierno Nacional. Además, se constata una falta de reconceptualización de las migraciones internacionales, sobre todo en flujos sur – sur.

## **Agradecimientos**

Quiero agradecer a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Ecuador, y al Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación, por el constante apoyo en el proceso de formación, así como por la integralidad de la formación desde una perspectiva autónoma y crítica.

Agradezco especialmente a los y las docentes por compartir su conocimiento y experiencia con profesionalismo y compromiso por las ciencias sociales. Especialmente agradezco a mi tutora, Adoración Guamán, por ser un ejemplo a seguir y por alentarnos con ánimo y rigor a conseguir nuestros propósitos.

## **Introducción**

La Organización de Naciones Unidas, a través de sus agencias, y en el marco de una reforma en la búsqueda de mayor eficacia en su labor, ha establecido un trabajo de cooperación con el Gobierno ecuatoriano, así como con otros de la región, para hacer frente a la llegada de miles de venezolanos y venezolanas al país, a través de la puesta en marcha de varios programas de apoyo técnico y financiero.

La situación en varios de los países que han recibido un masivo flujo de migrantes provenientes de Venezuela, resulta preocupante debido a, entre otros elementos, la falta de capacidad de los sistemas de salud, educación, vivienda, y trabajo para absorber de forma rápida y eficiente a una población que se estableció en un corto período de tiempo.

El fenómeno de la migración venezolana ha tenido un impacto fuerte en la región, sin embargo, se ha podido observar un efecto relevante también en otros países. De esta forma, en España las solicitudes de asilo de ciudadanos venezolanos/as superaron las realizadas por sirios y ucranianos, cuyos países de origen tienen activos conflictos bélicos. En EEUU, según el Pew Research Center, en el año 2016, el pedido de asilo de población venezolana aumentó 168% y ha llegado al puesto 3 en el país. En América del Sur, Brasil y Argentina han sido importantes países de destino, así como Colombia, Ecuador y Perú (Cabrera et. al. 2019).

La situación de las mujeres migrantes en este contexto tiene una especificidad que no puede ser pasada por alto y que ha sido abordada desde los estudios sobre género y migración que han cobrado fuerza en los últimos años. No se puede pensar, sin embargo, que la migración femenina es un fenómeno nuevo, si no, que en los últimos años se ha enfocado con especificidad la problemática. Tal como lo señala Laura Oso en su texto Migración Género y hogares transnacionales, es probable que se esté asistiendo, más que a una feminización de las migraciones, a un creciente interés investigativo sobre el tema. (Oso 2008)

La vulnerabilidad intrínseca de los migrantes internacionales se debe a su posición dentro de las escalas sociales de los países receptores, tanto como a razones de orden político, ideológico o étnico. Dentro de este grupo, la ONU ha reconocido que existen grupos de mayor vulnerabilidad como las mujeres y niñas/os, y ha emitido normas dirigidas a



protegerlos, sin embargo, en muchos países no se han dictado medidas efectivas que viabilicen políticas efectivas de protección. (Vargas 2016)

El objeto del presente estudio es entender cómo la interacción entre intereses políticos y mandatos constitutivos de la ONU determinan una línea de acción sesgada de sus agencias, sometidas a los intereses geoestratégicos de las grandes potencias (Galvez 2018). Para ello se tomará como caso de estudio la migración femenina venezolana en la frontera norte de Ecuador entre 2017 y 2019.

Las preguntas fundamentales de investigación que se intentarán contestar tienen que ver con, por un lado, el análisis de la coherencia entre los mandatos constitutivos, los intereses políticos y la acción concreta de las agencias en el caso mencionado. Por otro lado, se pretende determinar si existe una eficacia en la gestión de las agencias de la ONU en el tema de migraciones y género, y si existe un enfoque en las causas centrales de la problemática tomando en como elemento central el estatus que se les otorga. Finalmente, se buscará responder si a partir de la Reforma de la ONU y en el contexto de la existencia de un marco de cooperación con el país, se han integrado elementos relevantes en el funcionamiento de la organización que impacten en la realidad de las personas migrantes.

De esta forma, el análisis propuesto tomará como referencia inicial la normativa que establece el Sistema de Protección Internacional a personas en situación de movilidad. Posteriormente se analizará el sistema regional y, finalmente, la situación del país en relación a la coherencia de los programas implementados por las agencias de la ONU y el comportamiento del Estado ecuatoriano.

En primer lugar, la política migratoria internacional se basa en un marco normativo que no otorga suficiente garantía a los derechos humanos a los migrantes, anclados a la Convención de 1951 en el que se redactó el Régimen de los Refugiados, y el Protocolo de 1967. Estos cuerpos legales se han mantenido sin mayores cambios, lo cual puede ser leído como una falta de voluntad de amoldar la normativa a las nuevas dinámicas y problemas asociados a la migración (Posada 2009). Así, según Posada, “la migración forzada dentro del sistema global de migraciones, adopta diversas categorías con efectos jurídicos en función de contener las migraciones no deseadas por los Estados”. (Posada 2009, 134)

La política migratoria de la posguerra se basó en la perspectiva del refugio como una forma de controlar el ingreso de personas a los Estados desde una perspectiva eurocéntrica, con el

objetivo final de evitar el fortalecimiento del bloque no occidental. A partir de la década de los 90 se asiste a la emergencia de una perspectiva de seguridad, contención y control, que procura restringir el paso de las fronteras, lo cual viola el derecho a la protección y asilo de los desplazados forzados (Posada 2009). Esta tendencia securitizada de las políticas migratorias del sistema internacional tiende a invisibilizar la existencia de un problema estructural de desigualdad y pobreza que obliga a las poblaciones a moverse de sus lugares de origen,

Tanto el cambio de la realidad y composición migratoria como la falta de atención en problemas estructurales en las esferas política, económica y social de los países de la región, se enlaza con una visión de los y las migrantes como una amenaza desde una perspectiva eurocéntrica securitista (Gómez 2016).

De esta forma, el accionar de los Organismos Internacionales siguen las lógicas de los regímenes de protección en el marco de un progresivo debilitamiento de los sistemas de garantía de derechos mínimos en contextos de desplazamiento, mientras la protección se vuelve un tema de soberanía de cada Estado con el apoyo de estas organizaciones, dejando de lado las causas estructurales del desplazamiento forzado en la región (Franco 2004). A decir de Gómez (2016) una de las medidas que ha ido socavando el sistema de protección internacional es “la acomodación de la legislación internacional del refugiado al principio de inviolabilidad de la soberanía de los Estados” (Gómez 2016, 4)

En segundo lugar, a nivel regional se desarrolló un sistema de protección a través de la adopción de diversos tratados y convenciones ampliamente garantistas de los derechos de la población desplazada a nivel internacional. Entre ellos se encuentra el Tratado de Derecho Penal Internacional de Montevideo en 1889, la Convención de asilo de La Habana en 1928, la Convención sobre asilo político en Montevideo en 1933 y la Convención de asilo diplomático de Caracas en 1954. Estas herramientas se desarrollaron antes incluso de la Convención Internacional de Ginebra de 1951, que marca el inicio del sistema internacional de protección a los migrantes.

Una de las características centrales del sistema latinoamericano de protección es su carácter bicéfalo. Para comprenderlo de mejor manera, es importante realizar una diferenciación conceptual entre las nociones de refugio y asilo. En ese sentido, asilo es el derecho a la

protección que tienen los refugiados, mientras refugio es el estatus que se otorga a una persona cuando existe una demanda admitida o en trámite. (Franco 2001)

El carácter bicéfalo del sistema de protección en la región conlleva la adopción de herramientas legales según conveniencias e intereses particulares de los gobiernos y la coyuntura a la que se enfrentan. Existe una aplicación difusa de los conceptos de asilo y refugio, pasando por alto las causas de los desplazamientos forzados y la especificidad de la situación de vulnerabilidad de esta población. A decir Leonardo Franco (2001)

En América Latina no ha sido fácil marchar hacia la convergencia o armonización entre las prácticas y normas regionales sobre protección de los asilados, la Convención de 1951 y nuevos conceptos jurídicos y soluciones prácticas, especialmente impulsadas por ACNUR, la cual es necesaria si se considera que ningún sistema resuelve jurídicamente, por sí solo, situaciones que hoy preocupan a la comunidad internacional, en relación con los principios de los derechos humanos y del Derecho Humanitario (Franco 2002, 186).

Así, es posible mencionar que el sistema latinoamericano se ha ido debilitando en una realidad regional en que los Estados han ido desestabilizando este marco normativo.

En tercer lugar, a nivel nacional la normativa de protección de derechos relacionada a la movilidad, reflejada mayormente en la Constitución del Ecuador, garantiza el respeto de los derechos humanos bajo los principios de igualdad y no discriminación, libre movilidad, entre otros. Asimismo, se reconoce varios derechos de las mujeres como el derecho a una vida libre de violencia, respeto a los derechos sexuales y reproductivos, equidad de género en educación, salud, vivienda, entre otros. (Benavides 2015). En este contexto, es de especial relevancia el enfoque en la situación de las mujeres venezolanas, puesto que se presume el incumplimiento de dichas garantías constitucionales en una doble vía: las mujeres por su condición de migrantes y por la situación de vulnerabilidad vinculada a la problemática de género.

Frente al desplazamiento forzado y sus consecuencias son los gobiernos los que tienen la principal responsabilidad de proteger en términos de documentación, asistencia legal y garantía de derechos (ACNUR 2010). En Ecuador la Ley de Movilidad Humana, aún con varias deficiencias en la garantía de derechos, promueve un sistema de protección amplio que, sin embargo, se ha ido reformando en el último año en función de una línea securitista que va en contra de principios constitucionales.

Como parte del marco normativo de protección de derechos en el país, es relevante referirse también al Marco de Cooperación de las Naciones Unidas con Ecuador 2019 –2022 (UNDAF), desarrollado en base a acuerdos entre el sistema de Naciones Unidas (SNU) y el gobierno ecuatoriano. Este instrumento, además de seguir la lógica de la Agenda Global para el desarrollo sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, responde a los intereses estratégicos y tendencias políticas de los gobiernos. En base a esta herramienta la ONU lleva adelante programas y proyectos de apoyo a las acciones que lleva adelante el país para hacer frente a las problemáticas derivadas de la migración venezolana en el Ecuador.

Este marco de Cooperación establece como prioridad transversal la asistencia a personas en situación de vulnerabilidad entre las que destacan personas en condición de movilidad forzada, principalmente “mujeres jóvenes y jefas de hogar (que) enfrentan mayores barreras para la consecución de vivienda, trabajos dignos y recursos para emprendimientos” (UNDAF 2019). Además, se plantea como uno de los ejes específicos de acción la frontera norte del país.

Según lo anotado, en la perspectiva securitista de las migraciones se prioriza la contención de los desplazados dentro de las fronteras de sus propios países o en alguno de los de tránsito. En ese sentido cabe analizar si la gestión de la ayuda por parte de la ONU está dirigida a facilitar la resolución tanto en el país expulsor como en el receptor, o se enfoca solamente en soluciones paliativas en los lugares o momentos que son más conflictivos, como las fronteras, cuya gestión se ha vuelto parte de una estrategia de contención de la migración no deseada (Naranjo 2014). Esta perspectiva ayudará a responder el planteamiento central de la presente investigación en el sentido de determinar si existe un sesgo o no en el actuar de las agencias de la ONU.

Con la finalidad de caracterizar de mejor manera la migración venezolana es importante conocer la composición y contexto de los flujos en los últimos años. Según Páez y Vivas (2017), se distinguen al menos tres fases del flujo de población venezolana: la primera entre 2000 y 2012 en la que la composición mayoritaria de emigrantes fueron personas de clase media – alta, empresario y estudiantes, cuyos lugares de destino principales fueron Europa y Estados Unidos. La segunda fase se ubica entre 2012 y 2015, en esta la composición social de los migrantes se diversifica, aunque continúa primando una migración de tipo profesional y de clase media. Los destinos en esta fase se diversifican también, añadiendo a los países del norte, destinos como Colombia, Panamá y República Dominicana. Finalmente, la tercera fase

que se identifica empieza en el 2015 y dura hasta la actualidad. Esta fase se caracteriza por la toma de poder por parte de Nicolás Maduro y un marcado empeoramiento de las condiciones políticas y socioeconómicas del país. En esta fase ocurre la salida masiva de venezolanos y venezolanas, cuya composición es mayormente de clases media baja y baja. Es en esta fase además en el que se marca fuertemente el corredor del sur como flujo principal de movilidad. (Acosta 2019). Por lo mencionado, es necesario realizar un acercamiento al análisis de la situación migratoria femenina venezolana desde la normativa de protección vigente en la región.

En el caso de la migración venezolana se han pasado por alto las caracterizaciones de desplazamiento forzado, según la cual estaríamos frente a población que podría acogerse al estatus de refugiado por las complejidades de las causas de expulsión, y de acogida en los países de Suramérica. Uno de los elementos que se pretende develar en la presente investigación es de si se trata de un tipo de migración económica, o de un tipo de desplazamiento forzado que requeriría otras formas de protección.

Tanto desde las agencias de la ONU como en el país se ha tratado con ambigüedad el estatus legal de los desplazados. Esto acarrea consecuencias en las formas de seguimiento que se da a esta población en términos de sus necesidades más básicas, y en la misma caracterización de la problemática seguimiento a esta población.

Asociado a esta ambigüedad, es interesante notar que, en procesos de integración de la población desplazada, se promueve la idea de que los migrantes son, por sí mismos, “agentes de desarrollo”, concepto asociado al empoderamiento, la generación creativa de recursos en función de capacidades productivas que estarían dadas en esta población y fácilmente desarrollables en los contextos productivos de los países de la región. En este sentido, el desplazado se torna un agente activo, independiente y capaz. La situación de las mujeres en este contexto cobra especial relevancia.

Este concepto lleva inherentemente la trampa del desarrollo que determina que las oportunidades de autogestión y emprendimiento están dadas en el contexto para ser aprovechadas por quienes sepan hacer uso de sus capacidades. Sin embargo, las realidades en los países del norte en cuanto a las facilidades de emprendimiento y garantía de condiciones mínimas no se cumplen en los países de la región, y los desplazados que se integran a las sociedades de acogida se ven lanzados con pocas herramientas a contextos de pobreza e

inequidades estructurales que se suman a las vulnerabilidades específicas de este tipo de población. Esta noción de agentes de desarrollo y empoderamiento, tiene que ver con el concepto de capacidades desarrollado por Amartya Sen, según el cual la pobreza tiene una correlación directa con el desarrollo de estas, así como con las libertades fundamentales (Sen 2000).

Dentro de la estructura de la investigación, se dedicará un capítulo a desarrollar las principales teorías en las que se sostendrá el análisis. Estas son, por un lado, la teoría crítica de los Organismos Internacionales y la cooperación internacional que permitirá obtener un marco adecuado para determinar el rol de las agencias de la ONU en el tema propuesto. Por otro lado, la teoría feminista a partir del enfoque de género en desarrollo (GED), permitirá analizar los condicionantes estructurales asociados específicamente las mujeres. Será de gran relevancia también un acercamiento a la teoría de las migraciones internacionales y la cooperación internacional al desarrollo

En un segundo capítulo se caracterizará la situación de las mujeres migrantes venezolanas en la frontera norte de Ecuador, tomando en cuenta la cobertura a sus necesidades básicas y la especificidad de su condición frente a otros grupos de migrantes.

Posteriormente se analizarán los programas implementados por las agencias de la ONU en la frontera norte para resolver los problemas más acuciantes de las migrantes, evaluando su impacto, la eficacia o solapamiento (o no) de sus objetivos y competencias, el desarrollo del marco de cooperación entre el SNU y el gobierno ecuatoriano, y la Reforma de la ONU en relación a los programas implementados. Finalmente se presentará un capítulo de conclusiones en el que se sistematizarán los principales hallazgos.

### **Metodología**

El campo de las Relaciones Internacionales tiene la característica de ser interdisciplinario dentro de las ciencias sociales, por lo que, uno de los retos que enfrenta es el de que lograr un entendimiento que parte de un amplio rango de métodos y tradiciones metodológicas y técnicas con las que como el investigador/a se debe familiarizar. (Lamont 2015)

Partiendo de esta realidad, y en base al problema planteado para la presente investigación, el enfoque epistemológico utilizado para la investigación es interpretativista, ya que busca entender las motivaciones de las Organizaciones Internacionales no Gubernamentales para su

accionar en el contexto de la migración femenina venezolana, y cómo esto constituye un sesgo en la resolución efectiva de una situación de vulnerabilidad.

La investigación interpretativista pretende llegar a un entendimiento de ciertos fenómenos a través de la deconstrucción del significado tradicional que se les otorga a las entidades dentro del mundo de la política internacional tales como Estados u organizaciones (Lamont 2015)

Por otro lado, la herramienta que usaré será el caso de estudio, que en términos de George y Bennet (2005) se define como el examen detallado de un aspecto de un episodio histórico para desarrollar o probar explicaciones que pueden ser generalizables a otros eventos. En ese sentido, el caso de la migración femenina venezolana en el período propuesto presenta una serie de elementos que permiten un análisis del accionar de las organizaciones internacionales en función de un proceso histórico como es la migración femenina en Latinoamérica.

El enfoque interpretativista se basa no tanto en paquetes definidos de datos estables, sino en el análisis de los lenguajes usados por actores relevantes y su significado para llegar a generalizaciones para el aporte al conocimiento en el campo de las Relaciones Internacionales. Una investigación de estas características toma “ideas, identidades, normas y culturas en la política internacional” · (Lamont 2015) como base sobre la cual construir un conocimiento que lleve a una explicación de determinado fenómeno.

La forma que toman en la interacción social los discursos que subyacen al accionar de los agentes, es el objeto de análisis que se observa e investiga. En el caso presentado, se buscará un contraste entre el discurso oficial de Naciones Unidas y la realidad con la que efectivamente se enfrentan las mujeres migrantes, a la luz de las teorías que se han tomado como base y el supuesto de que en muchos casos el discurso promueve el mantenimiento de ciertas relaciones de poder.

La investigación interpretativista toma a la teoría como afirmaciones preexistentes que ayudan en la comprensión de ciertos elementos del problema que se busca investigar. En ese sentido el rol de la teoría es constitutiva a diferencia de la teoría causal-explicativa de la investigación empírica. Si en la investigación empírica la investigación se construye alrededor de una tesis, en la investigación interpretativista el foco es un “caso particular que permita un análisis cualitativo en profundidad” (Lamont 2015)

Una vez definida la metodología, las herramientas seleccionadas para recolectar la data son las entrevistas semiestructuradas a funcionarios/as de las Agencias de la ONU involucradas

en el caso de estudio, entendiendo como funcionario/a un actor que tenga un puesto de influencia en una organización o institución particular. Las instituciones seleccionadas para este tipo de entrevistas son ACNUR, ONU Mujeres, OIM, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, y Ministerio de Gobierno. La forma de llegar a las élites que serán efectivamente entrevistadas fue el método “bola de nieve” por el cual se determina la importancia de entrevistar a actores en base a la previa información y opinión de quienes ya fueron entrevistados.

La recolección de datos a través de entrevistas semiestructuradas tiene el objetivo de contrastar los principios discursivos oficiales de las instituciones involucradas, con lo expresado por las mujeres migrantes venezolanas, tanto lideresas como grupos organizados representantes de la población objetivo del caso de estudio particular que se presenta.

Las entrevistas semi estructuradas permiten cierto margen de flexibilidad en el tratamiento de la temática, con la finalidad de analizar en profundidad temas que emergen durante la entrevista y que no fueron estructurados previamente. Sin embargo, poseen también un elemento estructurado que permite realizar referencia cruzada entre los actores participantes.

Además de la posibilidad de hacer un análisis comparativo entre el discurso oficial y la información proporcionada en las entrevistas a élites, la realización de entrevistas a los grupos de migrantes o personas identificadas previamente, permitirá contrastar el primer análisis con lo dicho por estos/as actores.

Además, se usará la investigación documental oficial como fuentes principales e información disponible en páginas web, artículos de opinión, prensa, entre otros, como fuentes secundarias.

El análisis de la información se realizará, por un lado, a través del análisis de contenido ya que permite categorizar y codificar grandes cantidades de información. El análisis de contenido puede incluir datos, texto, fotografías, películas, y variadas formas de arte. A pesar de su propuesta numérica de análisis debido a la categorización y codificación que implica, esta herramienta no es puramente cualitativa o cuantitativa.

Se usará también la técnica de análisis del discurso como una forma de encontrar información relevante que subyace a los discursos o declaraciones oficiales. Este tipo de análisis busca la interpretación de datos tomados de formas lingüísticas de comunicación, hablada o escrita, oficial o no oficial. Por esta razón las técnicas de recolección de datos toman en cuenta



variadas fuentes. El principal objetivo del análisis de discurso es develar las estructuras de poder que subyacen a los discursos en un determinado contexto, tomando en cuenta la forma en la que llegaron a ser dominantes y los significados que traen consigo y la forma en la que son usados por ciertos actores.

El análisis del discurso toma como fuentes primarias textos limitados pero representativos de la realidad que se pretende estudiar, en lugar de gran cantidad de información como se usa en el análisis de contenido. Dichas fuentes deben ser de carácter oficial o venir de fuentes oficiales fácilmente verificables y con una clara justificación de su selección. “La justificación es importante porque harás un argumento sobre la representatividad de los textos para un discurso más amplio que sirve para constituir y producir algo de interés en IR”. (Lamont 2015)

El análisis de contenido y de discurso desde un enfoque interpretativista busca entender cómo el lenguaje constituye o produce el mundo social

La investigación cualitativa interpretativista toma por lo general casos de estudio para el análisis del discurso en determinado contexto. Así, la selección del caso de estudio que se presenta fue seleccionado bajo criterios de relevancia, justificando la importancia del fenómeno que se busca analizar u observar. Este proceso posee gran relevancia ya que una de las mayores críticas que se le hace al análisis cualitativo interpretativista es el sesgo en la selección del caso de estudio, en el sentido de que el investigador puede hacer una selección que de forma predeterminada ratifique sus presunciones principales sobre el fenómeno objeto de la investigación. Por esta razón se ha pensado de forma crítica en la selección y relevancia del caso de estudio.

Según la literatura sobre metodologías cualitativas de investigación en relaciones internacionales, los autores Bennett y Elman (2007) identificaron cinco estrategias comunes para una selección relativamente objetiva del caso de estudio: el caso menos probable, comparación de casos más similares, comparación de casos menos similares, combinación cruzada y casos desviados.

## **Capítulo 1. Perspectiva teórica**

Como se mencionó previamente, son tres los paraguas teóricos que se utilizarán para la presente investigación. Por un lado, la teoría crítica de los Organismos Internacionales y la cooperación internacional ubicará el análisis sobre el rol de las agencias de la ONU en el tema propuesto; además, se plantea un enfoque desde la Economía Política Internacional. La teoría feminista, por otro lado, permitirá develar las condiciones estructurales que han construido condiciones de desigualdad y dominación entre hombres y mujeres. Finalmente, la teoría de las migraciones internacionales será de gran utilidad para la comprensión del fenómeno de la migración internacional.

### **1.1. Teoría de los Organismos Internacionales desde los diferentes puntos de vista teóricos de las RRII**

La teoría de los Organismos Internacionales (OI) es una de las bases sobre las que se asienta la comprensión del problema planteado. Especialmente útil será el análisis del comportamiento de los OI bajo las distintas perspectivas de las teorías de las Relaciones Internacionales, puesto que arrojan luz sobre distintas dimensiones de la relación entre las OI, los Estados, y el caso de estudio presentado.

De esta forma, desde las principales teorías de las relaciones internacionales se pueden inferir diferentes concepciones sobre el funcionamiento del sistema internacional, así como la centralidad y relacionamiento entre los actores involucrados. A decir de Karns and Mingst (2004) cada teoría se basa en un conjunto de ideas sobre la naturaleza y roles de los individuos y sus interacciones, a la vez que en determinadas concepciones sobre el sistema internacional. (Karns y Mingst 2004, 35). Además, según Barkin (2013) el comportamiento de los Organismos Internacionales, se inserta entre el análisis que permiten las diferentes teorías de las relaciones internacionales y el campo de la gobernanza global. Es decir, toma de las teorías clásicas de la primera esfera la centralidad de las relaciones interestatales, y de la segunda, la inevitable influencia de la actividad global y sus patrones de regulación.

Antes de entrar al desarrollo de las teorías de las relaciones internacionales en el ámbito de acción de las organizaciones sociales, es relevante caracterizarlas brevemente. Según Carcedo (2019), el aspecto central de las organizaciones internacionales es que su conformación

descansa sobre una base jurídica que demarca un tipo de relacionamiento interestatal e intergubernamental en determinado campo de acción.

La base jurídica que otorga existencia a las organizaciones internacionales se denomina convenio constitutivo y determina, además de su campo de acción, una “estructura orgánica permanente y se apoyan en un esquema compuesto por una asamblea plenaria en la que participan todos los Estados miembros, así como una institución de composición restringida que asegura su gobierno y un secretariado encargado de su administración”. (Carcedo 2019, 7). La base jurídica o convenio constitutivo otorga a los organismos una autonomía que las hace independientes de sus Estados miembros y les permite, al menos nominalmente, libertad en la toma de decisiones en el ámbito de sus competencias. (Diez de Velasco, 1997).

La primera teoría a analizar es la liberal, misma que parte de una concepción positiva de la naturaleza humana y del ánimo de cooperación internacional que impulsa la consecución de ganancias en términos absolutos, es decir el balance general de ganancias de todas las partes involucradas. Los elementos morales y jurídicos son relevantes en los ánimos de cooperación y la confianza entre naciones.

La evolución del pensamiento liberal relacionado al comportamiento de las instituciones, está asociado a la necesidad de crear las condiciones que prevengan la generación de enfrentamiento bélicos entre países. De esta forma, en el siglo XVIII el pensamiento de Immanuel Kant proponía ya una relación entre la democracia y la paz que, en el seno de las relaciones internacionales, lleva implícita la idea de una perfectibilidad del sistema en base al establecimiento de un derecho y su aplicación a través de instituciones. “Dicho de otro modo: la paz vendría con el establecimiento de un régimen republicano en cada Estado singular, de una Federación de Estados y de un Derecho cosmopolita” (Hermosa 1989, 164)

Durante el siglo XIX y principios del siglo XX, el rol de las instituciones internacionales estuvo más vinculado a la modernización del Estado y el libre comercio. Representante de este pensamiento es, por ejemplo, Adam Smith quien defendió la idea de que el libre comercio podría generar un tipo de interdependencia que disuada a los Estados de generar escenarios de enfrentamientos bélicos. (Karns and Mingst 2004).

El liberalismo, entonces, otorga una gran importancia a las instituciones internacionales como espacios donde se pueden resolver problemas comunes. Así, por ejemplo,

The League of Nations illustrated the importance that liberals place on institutions for collective problem solving. Early twentieth-century liberals were also strong advocates of international law, arbitration, and courts to promote cooperation and guarantee peace. Because of their faith in human reason and progress, they were often accused of being idealists (Karns and Mingst 2004, 36).

Esto tiene que ver, a su vez, con la idea de que para los liberales el campo de las relaciones internacionales es un espacio en el que los actores van modificando sus comportamientos en función de los resultados que se obtienen de diferentes tipos de interacciones. Es decir, que más que existir una estructura fija en relación a la racionalidad de los actores, cómo se sostiene desde el realismo, los Estados evolucionan en la búsqueda de una mejora de las condiciones. El poder no es algo que pase desapercibido o carezca de importancia, sin embargo, se ejerce desde el marco de la normativa y las instituciones, lo cual hace la cooperación internacional algo factible. Para los liberales son fundamentales tanto el derecho internacional como las organizaciones internacionales.

La variante del institucionalismo neoliberal o neoliberalismo que emergió en los años 70s, establece que el aumento de la interdependencia en la segunda mitad del siglo XX requiere de una nueva respuesta en términos de resolver de la mejor manera la cooperación internacional resultante de esta, a través de un nuevo impulso e importancia de los organismos internacionales (Karns y Mingst 2004).

Según Robert Keohane y Joseph Nye, en su libro “Poder e interdependencia” (1977, 74) “en un mundo de múltiples problemas imperfectamente relacionados, en el cual las coaliciones son transnacionales y transgubernamentales, el papel potencial de las instituciones internacionales para la negociación política ha crecido enormemente.” Dentro del liberalismo y su variante neoliberal, Karn y Mingst (2004) subrayan la importancia de teorías de alcance medio que ayudan a explicar el comportamiento de la cooperación internacional. Destacan así, entre otros, el funcionalismo y la teoría de los regímenes internacionales.

Para el funcionalismo la cooperación internacional es un requisito indispensable para prevenir la ocurrencia de conflictos entre Estados. Para esta teoría, conocida como la teoría de la integración europea, la existencia de Organismos Internacionales son parte de una dinámica social de resolución de problemáticas creadas por la interdependencia estructural, y la mejor forma de mantener una estabilidad y paz mundiales. (Vieira, 2005) Esta teoría se inscribe

como un sub campo teórico del liberalismo puesto que su énfasis está puesto en las posibilidades de cooperación y no conflictividad intrínseca entre Estados.

Para la teoría de los regímenes internacionales, la norma internacional que rige las dinámicas interestatales, está conformada no sólo por la parte más formal del derecho, sino por un cuerpo de normas y reglas de índole más informal. Dentro de esta teoría los organismos internacionales no constituyen por sí mismos un régimen internacional, pero incluyen en sus documentos fundantes normas, procesos y funciones que conforman los diversos aspectos de un régimen internacional (Karns y Mingst 2004).

Por otro lado, el realismo se instaló como una teoría fundamental en las relaciones internacionales ya que permitió explicar el fracaso de la cooperación interestatal sintetizada en la Sociedad de Naciones, luego de la primera guerra mundial. La teoría liberal no logró explicar la ocurrencia de la segunda guerra mundial, aun cuando se establecieron mecanismos interestatales de cooperación para lograr la paz.

Su asunción principal es que los Estados, como actores centrales del sistema internacional, buscan el poder y actúan en función de maximizarlo. El interés de los Estados no serían las ganancias absolutas de todos los actores, sino las relativas, es decir, las ventajas y desventajas que surgen de la interacción estatal. La cooperación, así como la acción de los organismos internacionales, carecen de relevancia e incluso resultan poco deseables. Para Morgenthau,

The international organizations are a tool of states to be used when desired; they can increase or decrease the power of states, but they do not affect the basic characteristics of the international system; because they reflect the basic distribution of power among states, they are no more than the sum of their member states. In fact, they are susceptible to great power manipulation. Thus, international organizations have no independent effect on state behavior and will not overtime change the system itself” (Karns and Mingst 2004, 46)

Una variante del realismo es el neorrealismo o realismo estructural, según la cual la estructura del sistema internacional es lo que explica el comportamiento de sus actores. No se emplaza específicamente en los Estados como actores únicos, aunque siguen conservando su centralidad y relevancia. De igual forma, se mantiene el supuesto de la anarquía del sistema internacional y de las ganancias relativas como forma de evaluar la posición de un país.

A pesar de que el núcleo duro del realismo se mantiene, para los neorrealistas o realistas estructurales, existen posibilidades de cooperación internacional puesto que reconocen la

existencia de otros actores además de los Estados como entes unitarios y racionales. Sin embargo, no se otorga demasiada relevancia a las Instituciones Internacionales puesto que éstas responderían, en última instancia, al poder relativo de los Estados. Así, para John Mearsheimer “the most powerful states in the system create and shape institutions so that they can maintain their share of world power, or even increase it. In this view, institutions are essentially "arenas for acting out power relationships” (Mearsheimer 1995, 13).

En la misma línea, Barkin (2006) llama la atención sobre el hecho de que el ejercicio de poder autónomo de las organizaciones internacionales, se ve limitado por su falta de capacidad militar y financiamiento, por esta razón, serían los Estados fuertes los que canalizan y suplen este vacío. Para muchos autores, esta relación entre organizaciones internacionales y Estados fuertes provoca la falta de autonomía de facto - aunque sí jurídica - de las primeras, ya que, en la correlación de fuerzas internacionales, la forma de reciprocidad es el alineamiento ideológico, la priorización de áreas para la gestión del presupuesto, y el reforzamiento de las tendencias políticas de las naciones donantes.

Entonces, para los realistas no tiene sentido centrar la atención en las organizaciones internacionales, porque las mismas reflejan la existencia del equilibrio de poder y los intereses de los Estados poderosos. Como resultado, tiene más sentido entender a las organizaciones internacionales como herramientas en la lucha de poder de los Estados, que como actores independientes” (Barkin, 2006, p. 8).

Desde el neorrealismo se acota, además, que la gestión de organizaciones como FMI, Naciones Unidas o la Unión Europea no consigue resultados internacionales independientes, relativos a lo declarado en sus convenios constitutivos, sino que responden a los intereses de los Estados (Carcedo, 2019).

Para la teoría de alcance medio de la elección racional o estratégica, los mercados son el mecanismo más eficiente para mejorar las condiciones materiales de los Estados. Sin embargo, se reconoce las imperfecciones del mercado, mismas que pueden ser sorteadas con la acción de organizaciones internacionales Según Keohane, dentro de esta teoría se puede esperar que los organismos internacionales faciliten la cooperación en base al interés propio, estabilizando las expectativas de estos (Karns y MIngst 2004).

Finalmente, la teoría de la estabilidad hegemónica explica el comportamiento del sistema internacional con elementos que parten tanto de la teoría realismo, como del neoliberalismo y

de los bienes públicos. Para esta teoría el sistema económico se mantiene a través del liderazgo de una hegemonía dominante, sin embargo, plantea un elemento importante de compromiso del poder dominante de mantener una economía liberal basada en el libre mercado y la estabilidad monetaria. En este sentido, el mantenimiento de los regímenes internacionales y un deseo de cooperación, son también necesarios para mantener una estabilidad.

Realism itself, as we have seen, has little to say about the pieces of global governance given its emphasis on power, state interests, and anarchy. Its variants, however, have contributed significantly to understanding the bases of states' choices and the role of power, especially hegemonic power, in the creation of international regimes (Karns and Mingst 2004, 50).

Para el constructivismo, teoría que cobra relevancia desde la década de los 80, la realidad social es el resultado de la interacción intersubjetiva de diversos actores en el sistema internacional. El ámbito de lo normativo es constituyente de la dinámica internacional y parte fundamental de una realidad socialmente construida. Tanto los regímenes internacionales como instituciones y organismos internacionales son piezas importantes en esta construcción.

Si para el realismo y neorrealismo, los organismos internacionales responden en última instancia a la correlación de fuerzas estatales derivadas de la posición relativa en la cadena de poder internacional, para el constructivismo es importante tomar en cuenta la autonomía que pueden tener los organismos, instituida por la “legitimidad de la autoridad racional-legal y el control sobre la información y la *expertise* técnica” (Carcedo 2019, 14).

Según Barnett y Finnemore (1999), esta autonomía se concreta debido a la burocracia existente en los organismos internacionales, que permite el establecimiento de normas de funcionamiento claras incluyendo tareas administrativas, y la especialización relativa a la praxis, así como el carácter técnico de los protocolos de acción. Este tipo de comportamiento se da de tal forma que la experticia acumulada en los organismos internacionales se convierte en un activo que no poseen, ni depende de los Estados.

Una de las bases de la concepción constructivista de los organismos internacionales, es el reconocimiento de otros actores en las relaciones internacionales, que poseen la misma centralidad que los Estados, y cuyas agencias interactúan en términos intersubjetivos. Así, además de la indiscutible centralidad que para el constructivismo tienen los Estados y organismos internacionales, existen otras autoridades como la academia, profesionales,

organizaciones no gubernamentales, organizaciones religiosas, representantes del ámbito del comercio, entre otros (Carcedo 2019).

Según lo anotado, el carácter impersonal de los elementos que otorgan autonomía y poder a los organismos internacionales, les permite establecer hacia el ámbito internacional una imagen técnica y neutral (Carcedo 2019) en su esfera de acción que, al contrario de lo que se establece desde el realismo y neorrealismo, les permite posicionarse como independientes frente a los intereses propios de los Estados miembro.

Según Barnett y Finnemore (2004) la legitimidad de las organizaciones modernas viene dada por su capacidad de mostrarse como correcta y apropiada en sus procedimientos (legitimidad procesal) y el logro y alienación de los objetivos con los valores que predominan en su entorno (legitimidad sustantiva). De esta forma, dentro del enfoque constructivista, empiezan a consolidar su agencia a los ojos de las teorías de las relaciones internacionales, que se insertan en la complejización de la realidad internacional.

Desde las teorías críticas y sus variantes se propone un examen a los supuestos base de las teorías tradicionales en relaciones internacionales, como el realismo y liberalismo. Su perspectiva de análisis incluye el historicismo como elemento central para explicar el devenir del orden internacional. (Karns y Mingst 2004). Dentro de estas, las más relevantes son el marxismo, neo marxismo, feminismo y teorías postmodernas.

Uno de los principales representantes de la teoría crítica dentro de las Relaciones Internacionales es Robert Cox, quien propone el término 'orden mundial' en lugar de relaciones internacionales, ya que permite un análisis que trasciende las relaciones interestatales y pone en relieve elementos estructurales sociales, económicos y políticos. Así, el autor afirma: "Prefiero utilizar el término "orden mundial" en vez del "sistema interestatal" ya que es relevante para todos los periodos históricos (y no sólo a aquellos en que los estados han sido las entidades componentes) (Cox 2013, 132).

El desarrollo teórico de Cox, se basa en gran parte en el pensamiento gramsciano referente a la hegemonía. Según este, la hegemonía deviene de la puesta en práctica de un aparato y mecanismos de dominación por parte de la clase dominante, que otorga ciertos beneficios a la sociedad civil, obteniendo de esta forma una legitimidad sin liderar formalmente el Estado (Cox 1983).



La concepción de hegemonía desarrollada por Gramsci y tomada por Cox, lleva a la discusión sobre el poder real que pueden tener los Estados frente a fuerzas que detentan diversos actores y que inciden la dirección de la política gubernamental. “Donde la clase hegemónica es la clase dominante en un país o formación social, el Estado (en la concepción amplia de Gramsci) mantiene cohesión e identidad con el bloque, a través de la propagación de una cultura común (Cox 1983, 168).

Como preámbulo al funcionamiento de las organizaciones internacionales en la concepción crítica de las relaciones internacionales de Cox, cabe destacar la idea de que:

World hegemony is describable as a social structure, an economic structure, and a political structure; and it cannot be simply one of these things but must be all three. World hegemony, furthermore, is expressed in universal norms, institutions and mechanisms which lay down general rules of behavior for states and for those forces of civil society that act across national boundaries - rules which support the dominant mode of production” (Cox 1983, 172)

De esta forma, las organizaciones internacionales se configuran como uno de estos actores a través de los cuales se expresa el funcionamiento de la hegemonía mundial. Así, el autor destaca 5 funciones de las organizaciones internacionales que develan los mecanismos a través de los cuales estas fortalecen el orden hegemónico (Cox 1983, 172).

- Encarnan las normas que facilitan la expansión del orden mundial hegemónico.
- Son, a la vez que reproductores, producto del orden mundial hegemónico.
- Legitiman ideológicamente, los discursos hegemónicos y normas del orden mundial.
- Cooptan a las élites de los países periféricos, y,
- Absorben las ideas contra hegemónicas que puedan surgir.

Según lo planteado en el acercamiento a las diversas teorías de las relaciones internacionales, las diferentes aproximaciones al rol de los Organismos Internacionales ayuda en la explicación de ciertos fenómenos o esferas de la problemática planteada en relación al sesgo que puede existir en el accionar de estos, en el caso específico de la migración femenina internacional. De esta forma, el liberalismo y sus variantes, así como las teorías de alcance medio que parten de su propuesta epistemológica, ayuda en la comprensión de regímenes y organismos internacionales como “espacios” donde se resuelve la cooperación internacional, tendiente a la maximización de los beneficios en términos absolutos. Sin embargo, no aporta

especial énfasis en la explicación de cómo la regulación libre del mercado, puede responder a intereses políticos, es decir, no arroja mayores datos sobre el enlace entre la economía y la política, de hecho, subordina la segunda a la primera.

Con base en el recorrido realizado por las teorías de las relaciones internacionales asociadas al comportamiento y función de los organismos internacionales, el realismo y sus variantes pueden aportar en la comprensión del poder como interés básico de los Estados, sin embargo, los Organismos Internacionales como tal, son vistos de forma escéptica en el mejor de los casos. Es por esta razón que Mearsheimer (1995) habla de que son los Estados fuertes los que dan forma a las organizaciones internacionales, en función de mantener la correlación de fuerzas en beneficio de la acumulación de poder. Dicha aseveración puede empatar con la hipótesis de que el accionar de las agencias de la ONU responden a los intereses económicos y políticos de los países dominantes, sin embargo, dice muy poco sobre la interacción y mutua construcción de intereses entre las Organizaciones Internacionales y los Estados.

Enlazada con esta última idea, se puede abordar los aportes de la teoría constructivista, puesto que se explica el orden internacional en función de la construcción intersubjetiva de la realidad social. El rango de actores es más amplio y el ámbito normativo es de gran relevancia, por esta razón se habla de la importancia de los organismos y regímenes internacionales, como impulsores o creadores del paraguas normativo que determina la realidad internacional.

Finalmente, las teorías críticas aportan al problema de estudio en la esfera de la dominación inherente al orden mundial hegemónico vinculado al sistema capitalista neoliberal, y a entender las lógicas de la correlación de fuerzas en función de la construcción de estructuras de poder.

## **1.2. El abordaje desde la Economía Política Internacional**

En tanto la asunción central de la presente investigación está asociada a una relación entre economía y política, desde la teoría de la Economía Política Internacional (EPI) se tomarán elementos analíticos que arrojen luz a la relación entre poder y organismos internacionales.

Para Cohen (2019) la disciplina tiene que ver con la relación entre los Estados, una unidad soberana territorial y el comercio. Existen varios acercamientos y clasificaciones al estudio de

la EPI. Tomando nuevamente el análisis que hace Cohen, esta puede dividirse en dos grandes escuelas: la americana y la inglesa.

La Escuela Americana (entiéndase norteamericana) procura un acercamiento desde el método científico, subrayando la importancia del empirismo y el positivismo, como base para el análisis. (Cohen 2019) Los temas centrales sobre los que centra su atención son el comportamiento de los Estados, es decir las políticas que se toman localmente teniendo en cuenta la existencia de un sistema económico global; y, el sistema de gobierno en un contexto de mayor interdependencia. Para responder a estos grandes temas, se basa en los bloques conceptuales tanto de la economía como de la ciencia política.

Por su lado, la escuela inglesa difiere en muchos de los supuestos básicos de la escuela americana ya que propone un acercamiento multidisciplinar al objeto de estudio de la EPI y les otorga gran relevancia a los aspectos normativos del mismo. (Cohen 2019). Esta escuela se presenta como crítica de las posturas ortodoxas de la escuela americana y pone especial énfasis en el análisis de las problemáticas sociales.

Por fuera de la clasificación que realiza Cohen, existen autores que desarrollan otras perspectivas de estudio de la EPI que procuran alejarse de las tendencias tradicionales del estudio de las relaciones internacionales. Es el caso de Acharya, quien propone un estudio de las relaciones internacionales desde teorías que no hayan sido generadas en occidente. En su propuesta conceptual, Acharya propone avanzar a una concepción de las Relaciones Internacionales con un enfoque más global, que no implique eliminar las teorías dominantes, sino complementarlas con perspectivas desarrolladas en la periferia. Tal como lo plantea el autor. “Yet one might ask: are realism and liberalism genuinely universal, even though they present themselves as such? One hardly needs to be reminded of the Western historical and philosophical roots of both” (Acharya 2011, 622).

Dentro del estudio latinoamericano de la Economía Política Internacional, destaca también el estudio de la Economía Política de la desigualdad Thorp (2012), según el cual las diversas dimensiones de la desigualdad son la base sobre la que se erige el desarrollo económico, aunque la autora reitera que las inequidades sobrepasan lo concerniente a los ingresos. De esta forma “It has stressed the importance of understanding inequality as going beyond income, as needing to be analyzed as political, social, gender, ethnic and racial forms, to name the most central aspects of a vast topic.” (Thorp 2012, 162) A la vez que se señala la

relevancia del análisis geográfico de la inequidad como elemento central para ciertos países de la región.

Esta noción sobre la inequidad desde la Economía Política Internacional, cobra gran relevancia en el análisis del caso de estudio, puesto que, al igual que, como se verá más adelante, el concepto de interseccionalidad acuñado por el feminismo no hegemónico, considera la situación de inequidad de género asociada, y ahondada, por otras inequidades como las de etnia, religión, orientación sexual, nivel de ingresos, entre otras.

El análisis de Thorp es de carácter diacrónico y descansa sobre la tensión entre fuerzas domésticas e internacionales. Así, plantea que es crucial entender que el período de la colonia sentó las bases institucionales para configurar a la región como proveedora de materias primas.

Según la autora un segundo período fundamental para entender estructuralmente la inequidad en la región, después de la colonia, va desde 1870 hasta la Gran Depresión. Esta se caracterizó por la inestabilidad política y el ingreso del continente al mercado mundial, lo cual devino en una marcada tendencia al aumento de las exportaciones y escasez mano de obra. Este ingreso en el mercado mundial se dio sobre la base de un impulso económico que provino de préstamos internacionales de inversión directa; los primeros se convirtieron con el tiempo en deudas imposibles de pagar, mientras los segundos reforzaron las relaciones de trabajo inequitativas. (Thorp 2012)

Un tercer periodo se ubica en la segunda mitad del siglo XX y se caracteriza por la generación de dos diferentes patrones de desarrollo. Por un lado, los países más grandes atravesaron un proceso de industrialización y consolidaron sus mercados internos, mientras que países más pequeños en la región basaron su crecimiento económico renovado en la exportación de productos primarios. Estos procesos se vieron acompañados de informalidad, flexibilización laboral, y subempleo.

Finalmente, un cuarto periodo se ubica entre finales de los años 80 del siglo XX - período de ajuste estructural del neoliberalismo - y el posterior periodo de emergencia de gobiernos progresistas en favor de una reorganización política social y económica para generar una redistribución que beneficie a los sectores más pobres. En este periodo se observó un crecimiento económico basado en el aumento de los precios de los productos primarios en el mercado internacional. (Cornia y Martorano, 2011)

Asociada a la perspectiva de Thorp, los autores Bertola y Ocampo (2013), sostienen que no se puede realizar un análisis de las condiciones de inequidad en América Latina, sin abordar una relación entre desarrollo, inestabilidad y desigualdad. La perspectiva del estudio de los autores mencionados está alineado al pensamiento estructuralista de la CEPAL. En ese sentido, la raíz de las condiciones estructurales de inequidad en la región tendría que ver con que “el grueso de las naciones de América Latina no ha logrado superar un patrón de especialización productiva basado en la explotación de los recursos naturales” (Bertola y Ocampo 2013, 16).

Este modelo de especialización productiva no se circunscribe solamente al ámbito de los índices de crecimiento económico, sino que, a decir de los autores, intervienen también elementos y relaciones de tipo social, cultural y político que dan como resultado modelos institucionales y por ende estructuras de poder, “conjugado todo ello con la herencia colonial y las dificultades económicas y políticas de la inserción internacional de los Estados independientes” (Bertola y Ocampo 2013, 17).

Cox (2003), por su lado, llama la atención sobre el mundo de lo informal o encubierto dentro de la EPI, campo que ha estado tradicionalmente enfocada en el estudio de fenómenos que ocurren dentro del ámbito formal, dejando de lado importantes dimensiones de estudio para el entendimiento de las dinámicas de poder que operan a nivel global. Para Carranco (2019) la EPI se ha erigido sobre la base de baterías de pensamiento ancladas en la modernidad y la colonialidad del poder, mismos que han configurado una sociedad con relaciones de explotación, exclusión y patriarcado (Carranco 2019, 1).

Desde la EPI crítica, el estudio de la correlación de fuerzas internacionales tiene que ver con nociones asociadas a lo que Cox denomina orden mundial, en el que entran en juego una diversidad de actores que reproducen la hegemonía de una clase dominante transnacional en el contexto del capitalismo neoliberal y sus relaciones de opresión y explotación

Para Borón (2004), la globalización ha llevado a una nueva etapa de desarrollo del capitalismo que se expresa como imperialismo en tanto las características de concentración del capital, monopolios cada vez más poderosos y el predominio del capital financiero, se presentan con mayor fuerza. “La globalización, en suma, consolidó la dominación imperialista y profundizó la sumisión de los capitalismos periféricos, cada vez más incapaces de ejercer un mínimo de control sobre sus procesos económicos domésticos” (Borón 2004, 6)

En función de lo expuesto previamente se puede inferir que los organismos internacionales, al responder y reproducir la correlación de poderes internacionales a través de mecanismos sobre todo ideológicos y normativos, están insertos en las dinámicas hegemónicas e imperiales a las que se refiere el autor. Si a esto se suma la falta de aplicación de los sistemas de protección del derecho internacional, se configura un entorno totalmente adverso para los sectores empobrecidos y excluidos del sur global: países en vías de desarrollo con gobiernos débiles o fallidos que no puede proteger a una población sistemáticamente vulnerada, entre la que se encuentra la población en situación de movilidad humana.

Para concluir este apartado, es importante señalar que, a pesar del gran aporte que puede hacer cada teoría desde su esfera para alcanzar las respuestas a la problemática planteada, son la teoría crítica asociada a los Organismos Internacionales y la Economía Política Internacional crítica los cuerpos teóricos que más se ajustan a los requerimientos de la presente investigación.

### **1.3.Migraciones económicas o desplazamiento forzado**

Como ya se mencionó, las teorías sobre migración internacional son otro de los aspectos fundamentales de la presente investigación, puesto que sobre el tipo de acercamiento que se realice a este fenómeno se guiará un determinado tipo de análisis sobre las causas y consecuencias de la migración femenina venezolana, tanto para el país como para la región.

En el apartado introductorio se estableció que una sola aproximación resulta insuficiente para acercarse a la problemática integral de las migraciones internacionales, por esta razón se buscará establecer relaciones entre las nociones de migración económica, gobernanza migratoria y desplazamiento forzado. Así mismo se cree conveniente desarrollar el concepto de securitización de las migraciones dentro de las dinámicas de globalización ya que son elementos que se codeterminan: “Las migraciones son parte de dinámicas económicas, transnacionales y geopolíticas mayores, dado que el flujo de migrantes forma parte del fenómeno de intercambio global” (Mora 2008, 5).

Cuando se habla de migración económica se hace referencia a que la motivación principal para cruzar las fronteras del país de origen, normalmente de uno en vías de desarrollo a uno desarrollado, está asociado a la gran diferencia salarial que existe entre países. Así, los

migrantes buscan mejorar sus ingresos y con eso subir su estándar de vida y ayudar a sus familias en los países de origen a través de las remesas (Gómez 2010).

Según Gómez, (2010) desde la teoría clásica de la migración internacional, se sostiene que la migración es un ejercicio de libertad en búsqueda de una mejora en las condiciones de vida, en ese sentido se alinea con la teoría liberal ya que se enfoca en el individuo y sus libertades. Como se vio más arriba la teoría liberal tiene algunas limitaciones en la explicación del fenómeno de la migración puesto que no toma en cuenta problemáticas estructurales que involucran a diversos actores más allá de los Estados, que configuran y complejizan la movilidad humana.

Desde la escuela neoclásica la migración está asociada a una mejora social en el contexto de asimetrías en mercados e instituciones financieras. Esta perspectiva hace un mayor hincapié en factores estructurales, sin embargo, el elemento de voluntarismo respecto de la movilidad se mantiene dentro de la perspectiva económica de las migraciones internacionales (Gómez 2010).

En el caso de la migración venezolana se ha hablado en los discursos oficiales desde lo que Seliz y Aierdi (2015) llaman una “migratización del asilo”, que tiene la finalidad de evitar la activación de los sistemas de protección domésticos e internacionales que garantizan derechos fundamentales a las personas migrantes que se han visto forzadas a dejar sus países por razones ajenas a su voluntad.

El desplazamiento forzado se genera en una situación de ausencia total del carácter de voluntariedad que presupone la perspectiva de migración económica. Una de las características que tiene este tipo de desplazamiento es un Estado débil que no garantiza la protección de los derechos económicos y sociales de los habitantes, en contextos de amplia conflictividad estructural social que actúa como expulsora de la población. Existen también otros impactos quizá menos evidentes pero que son importantes de mencionar dentro de las dinámicas de desplazamiento forzado ya que tienen un efecto importante en la población migrante. Así, dejar atrás modos de vida y de producción y reproducción de los medios de sustento tienen un efecto no solamente sobre aspectos económicos y/o financieros, sino con temas de propiedad y uso de la tierra (Seliz y Alierdi 2015).

Si bien los instrumentos de protección internacional de las personas en situación de movilidad son herramientas generadas desde los países occidentales en función de intereses históricos

coyunturales, el cambio de agenda que se da a partir de la década de los 90 para contener el flujo de las migraciones, está asociado a un cambio en la percepción de la movilidad humana, que pasa a ser una amenaza para los Estados del norte global, y no como un fenómeno que requiere de la puesta en marcha de un sistema internacional de protección de derechos (Chimni 2009).

De esta forma, tanto la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, como el Protocolo de 1967 que amplía las consideraciones geográficas y temporales para el otorgamiento de asilo, se han configurado como la base sobre la que se erige el sistema universal de protección de los migrantes, y el accionar de organismos especializados como ACNUR y OIM. Sin embargo, la interpretación del régimen universal se realiza a la luz de una serie de herramientas locales, que a su vez responden a la necesidad de controlar los flujos de desplazamiento (Chimni 2009).

Es relevante tomar en cuenta la perspectiva de la securitización de las migraciones, debido a que la dificultad de ingreso a los países del norte global ha provocado una mirada hacia el sur y generando un flujo importante de migrantes hacia la región. A decir de Mora (2008)

A principios del siglo XXI, el endurecimiento de medidas anti migratorias en el hemisferio norte, unido a un elevado costo del pasaje hacia el norte, ha provocado que la mirada se dirija hacia el sur, concretamente hacia Latinoamérica, que presenta, además, la ventaja de cercanía geográfica y cultural. Este patrón migratorio se ha ido consolidando en los últimos años (Mora 2008, 2).

Asociado con lo anterior, es pertinente mencionar el concepto de gobernanza migratoria ya que en Latinoamérica permite poner en relieve el debate sobre la regulación de las migraciones dentro del paradigma securitista, adoptando el discurso de que una migración ordenada beneficia a todas las partes. Este enfoque fue la base sobre la cual se propuso el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, aprobado por las Naciones Unidas en 2018 (Ramírez 2018).

Según Lelio Mármora (2010), en América del Sur los modelos de gobernabilidad migratoria se acercan más a los modelos de securitización, que ve a la migración desde la perspectiva de las políticas de seguridad. La gobernabilidad migratoria, a decir del autor, es la síntesis entre las percepciones y las demandas sociales respecto a la migración, por un lado; y por otro, las posibilidades e intenciones de los Estados de dar respuesta a dichas percepciones y demandas.



Desde esta perspectiva, las políticas migratorias se desarrollan sobre la base de la doctrina de la seguridad nacional que manejan los Estados, normalmente esta doctrina responde a un modelo dominante global. Los derechos de los migrantes se restringen a su condición de regularidad. En contraposición con este modelo de gobernabilidad se encuentra el de “desarrollo humano para las migraciones” que se enfoca en los derechos intrínsecos de los migrantes y en las condiciones estructurales de desigualdad global, sustentada en la brecha económica, ecológica, comercial, etc., entre países desarrollados y en desarrollo (Mármora 2010).

Finalmente, existe una asociación entre el aumento del flujo migratorio y el género, puesto que, según Claudia Mora, (2008) una vez que se consolida el flujo, se consolidan también elementos de género, tipos de ocupación y nivel socioeconómico, dando como resultado una feminización de la migración. Así, “de la misma manera en que la globalización de las migraciones refleja las desigualdades económicas existentes entre distintas regiones del planeta, los patrones y composición de los flujos ponen de relieve las desigualdades de género, que determinan las dinámicas migratorias.” (Mora 2008, 3)

#### **1.4.Migraciones internacionales y género**

A nivel teórico, desde la teoría feminista se pretende responder a la pregunta sobre la especificidad de la migración femenina y el comportamiento de los Organismos Internacionales. El enfoque que se usará dentro de la teoría feminista es el de Género en Desarrollo (GED) ya que permite interpelar elementos estructurales de dominación. Este enfoque está asociado a la teoría crítica en relaciones internacionales a la que se hizo referencia previamente.

A pesar de un gran avance en el pensamiento feminista, y en la literatura disponible, es interesante notar que la mayor visibilidad que alcanza la figura de la «mujer migrante» en la “agenda política global sobre migraciones no estuvo acompañada de una discusión profunda sobre las causas estructurales que han producido y reproducido desigualdades de género”. (Magliano y Domenech 2009, 66) Por esta razón se cree de gran relevancia vincular la problemática de género a los Organismos Internacionales y la migración venezolana.

Un concepto que será de especial ayuda para el abordaje planteado es el de interseccionalidad que arroja luz sobre el complejo entramado de interacciones de diferentes tipos de

subordinaciones “por razones de género, orientación sexual, etnia, religión, origen nacional, (dis) capacidad, nivel socioeconómico y otras.” (La Barbera 2016, 105), que permiten reconocer la complejidad de la discriminación hacia las mujeres, tanto desde como en espacios formales como informales. Tal como lo establece Herrera (2013) las agresiones contra las mujeres son una muestra del poder de los hombres sobre las mujeres sobre la base de una aguda discriminación de género, que viene aparejada con la violencia general sufrida por los inmigrantes indocumentados, a la indefensión aparejada a la falta de recursos económicos y a la ausencia de poder social, a la pérdida de derechos elementales y, en muchas ocasiones, también a la etnicidad, a factores culturales e históricos del lugar de origen y al propio background de cada mujer (Herrera 2013).

La evolución de este concepto se rastrea hasta 1989 cuando fue propuesto por Kimberlé Crenshaw, exponente del pensamiento feminista afroamericano. El mayor aporte que hace al pensamiento feminista tiene que ver con la visibilización de los diferentes tipos de desigualdades sociales que sufren las mujeres. Su uso en diferentes disciplinas y sistemas de conocimiento, como el legal, ha dado como resultado que se lo catalogue como “concepto viajero” debido a su polisemia y heterogeneidad.

La noción de interseccionalidad se inserta en el marco de un feminismo no-hegemónico que cuestiona la perspectiva blanca, heterosexual y de clase media del movimiento feminista, crítico del esencialismo aplicado al concepto de género (La Barbera 2016). Así mismo, el concepto se relaciona con los enfoques poscoloniales y de crítica posmoderna en las ciencias sociales.

Debido al gran impacto que tienen los factores estructurales de desigualdad internacional, en la reproducción de esquemas de patriarcado y violencia en las mujeres migrantes, es importante plantear desde la teoría feminista las implicancias que tiene la falta de protección internacional a este grupo poblacional específico.

Como se mencionó previamente, en los flujos migratorios sur - sur se ha hecho visible una feminización en la composición de los grupos de migrantes. De esta forma, tal como lo establece Sonia Herrera (2013) en su trabajo *Atrapadas en el Limbo: Mujeres Migraciones y violencia sexual*, el 50% de las migrantes internacionales son mujeres, quienes, más allá de la motivación o falta de ella para la salida de sus lugares de origen, sufren en gran medida una cadena de violencias machistas (económica, simbólica, psicológica, institucional, física, etc.)

de las que son objeto “por su condición específica de mujeres que suponen una continua violación de sus derechos humanos fundamentales y que muchas veces desembocan en una de sus formas más cruentas: la violencia sexual” (Herrera 2013, 5).

Las condiciones estructurales de los países del sur asociadas a la globalización económica, han reproducido a mayor escala una división del trabajo, dando como resultado que la población femenina sea parte de los sectores laborales más precarizados, lo que, a su vez, causa una mayor predisposición a la migración (Mora 2008). Un elemento que no se toma en cuenta en estos casos, y que tiene que ver con la falta de información, es que normalmente los patrones de desigualdad e inequidad se replican o se profundizan en los lugares de tránsito y/o destino. De esta forma, “ciertos grupos de inmigrantes son elegidos precisamente debido a la percepción de sus características de género para trabajos de baja calificación y remuneración, que son entendidos como extensión de capacidades naturales de las mujeres” (Mora 2008, 6). Esta situación se puede ver en varios grupos de migrantes, pero se agrava en el caso de las mujeres debido a los distintos tipos de violencia basada en género a los que se ven expuestas.

La réplica de las estructuras sociales de origen, en lugares de destino o durante el trayecto, tiene que ver con la similitud del tipo de relaciones predominantes en la región, ya sea dentro de nichos de migrantes de la misma nacionalidad, o en las dinámicas de inserción en las poblaciones de acogida. Esta reproducción de las relaciones sociales se inscribe dentro del modelo capitalista y patriarcal hegemónico, cuya matriz tiene una presencia global. De esta forma, las situaciones precarias que motivan los desplazamientos forzados suelen verse replicadas en términos de vulneración de los derechos humanos.

El espacio social construido a partir de los dominios y jerarquías del género define tanto sus actividades, como los usos del tiempo y los territorios físicos de su desplazamiento. Estas dimensiones median y condicionan la movilidad de las personas, especialmente de las mujeres, determinando sus oportunidades de trasladarse en tiempo y forma, así como en sus márgenes de autonomía física, económica y política (CEPAL 2019, 2).

Una de las problemáticas que viven las mujeres venezolanas durante el viaje en las sociedades de llegada es la hipersexualización de sus cuerpos debido a estereotipos vinculados a sus características fenotípicas y culturales de la nacionalidad. Según el “Análisis rápido de género: Ecuador” de la fundación CARE (2019) los factores de erotización y cosificación que sufren las mujeres en general, las migrantes en particular y específicamente las mujeres

migrantes venezolanas, da como resultado un mayor riesgo de explotación sexual, trata, explotación laboral, entre otras violencias (CARE 2019).

Otra cara de la cosificación y mercantilización del cuerpo femenino durante el transcurso del viaje migratorio tiene que ver con la utilización del sexo como estrategia de supervivencia. De este modo, algunas mujeres migrantes utilizan su cuerpo como moneda de cambio o como billete hacia el país de destino y ofrecen favores sexuales a cambio de protección, alimentos, ayuda o para evitar controles policiales, asaltos o violaciones colectivas, entre otros obstáculos (Herrera 2013, 8).

Sobre la realidad descrita, llama la atención la falta de denuncia de este tipo de violencias por parte de las víctimas. Esta falta de apropiación de la ocurrencia de violencia como vulneración deriva de dos realidades igualmente complejas. Por un lado, la existencia de violencia institucional tanto por la falta de atención concreta como por los delitos cometidos por los mismos funcionarios; y por otro, existe una idea de inevitabilidad en las múltiples vulnerabilidades vinculadas a concepciones de género. De esta forma, las mujeres consideran esperable que se ejerza violencia de género durante el trayecto y en los lugares de destino. El concepto de “learned helplessness” fue acuñado por Bridget Wooting para describir un “estado de resignación en el que las mujeres víctimas de violencia se “dan por vencidas” y terminan asumiendo las agresiones como un castigo y destino ineludibles” (Herrera 2013, 8).

En este contexto cabe resaltar la importancia de no eliminar la agencia de las mujeres y en esa misma línea no despolitizarlas al esencializar su condición de víctimas. En algunos casos y condiciones las mujeres también pueden usar conscientemente y con objetivos claros el rol que se les asigna de forma externa. Sin embargo, el rol de víctimas suele inmovilizar a las personas, sobre todo cuando viene dado de forma sistemática.

If the interests of women fleeing persecution and seeking protection as refugees are truly to be guaranteed, then the voice of these women needs to be heard. It is important to listen to the voices of women seeking asylum and women refugees if the trap of essentializing their experience and treating them as passive victims is to be avoided. Women do need protection and are vulnerable in some circumstances, but this should not be generalized to assume that they are all just vulnerable victims (Freedman 2011,605).

Frente a este panorama es evidente que las organizaciones estatales, no gubernamentales, civiles, internacionales, entre otros actores intervinientes, no tienen la contundencia necesaria para cambiar la realidad de miles de mujeres venezolanas en zonas de tránsito y llegada. Así

mismo es evidente que no existen políticas de reparación a la violencia sufrida que se apliquen de forma coherente y sostenida, a pesar de la evidencia que existe. Sobre este tema, según el Instituto de Estudios de Desarrollo del Reino Unido, los Estados deben implementar ciertas medidas básicas (Herrera 2013, 25):

- Fomentar políticas públicas orientadas a asegurar suficientes canales regulares para la entrada de las mujeres, con el fin de evitar que sean empujadas a vías irregulares más arriesgadas.
- Contraer acuerdos bilaterales entre los países emisores y receptores que protejan los derechos de las migrantes.
- Apoyar y ratificar los marcos del Derecho Internacional que brindan protección a las mujeres migrantes, tales como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y la Plataforma de Acción de Beijing, entre otros.
- Apoyar a las migrantes durante todo el proceso migratorio, proporcionándoles información sobre derechos legales antes de su partida y asegurando el acceso a servicios básicos tales como vivienda, educación y salud.
- Prestar soporte a la organización y la solidaridad entre grupos de migrantes con el fin de encauzar y analizar asuntos relacionados con la exclusión y el aislamiento que éstos padecen.

## Capítulo 2. Marco institucional

En el presente capítulo se buscará establecer en qué medida los programas activos de 3 agencias de la ONU pueden tener un impacto en la situación de las migrantes venezolanas en la frontera norte entre 2017 y 2019. Para ello se realizará con una corta caracterización de sus objetivos y los programas más relevantes que llevan adelante ONU Mujeres, OIM y ACNUR en el país.

Antes de ello, para comprender de mejor manera el rol y acciones de la Organización es importante describir brevemente el proceso conocido como “Reforma de la ONU” iniciado en el contexto de la Cumbre del Milenio y la declaración del Milenio. En 2005 durante la Cumbre Mundial del año 2005, se establecieron una serie de compromisos sobre salud, educación, desarrollo, seguridad, además de reformas en el ámbito de la gestión con la finalidad de hacerla más eficaz. La mayor parte de estos compromisos se realizaron sobre la base del informe denominado “Un concepto más amplio de libertad” del entonces Secretario General de la ONU, Kofi Annan, en el que se piden reformas concretas para la implementación de la “declaración del milenio” suscrita en el año 2000 por los líderes mundiales con la finalidad de mejorar las condiciones de desarrollo, seguridad y derechos humanos. Sin embargo, el hecho que desencadenó con mayor fuerza el intento de reforma durante el liderazgo de Kofi Annan fue el ataque terrorista a EEUU en el año 2001, es decir, la reforma de la ONU más que nada debía responder a la lucha contra un nuevo formato de terrorismo.

Las conclusiones sobre el terrorismo que Kofi Annan presentó en su Informe de marzo de 2005 seguían la línea marcada por el GAN, cuyas recomendaciones asumía explícitamente. Annan urgió a los Estados y a las organizaciones de la sociedad civil a que se sumen a una estrategia global antiterrorista (CESEDEN 2009, 114)

En el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, se hace referencia a la necesidad de reformar el Consejo de Seguridad con la finalidad de que “tenga una representatividad más amplia y sea más eficiente y transparente” (ONU 2005, 35). Además, en dicho documento se hace referencia a la importancia del establecimiento del Consejo de Derechos Humanos y se empezaron las negociaciones intergubernamentales para una reforma en el Consejo de Seguridad. Finalmente, otro elemento importante de los procesos de reforma es el

fortalecimiento del Consejo Económico y Social en el sentido de lograr una “alianza internacional para el desarrollo” (ONU, 2008).

El actual Secretario General de la ONU, António Guterres, se ha enfocado en las áreas de desarrollo, gestión y paz y seguridad. Dentro del ámbito del desarrollo el proceso de reforma se enfoca en la Agenda de Desarrollo 2030 y los 17 objetivos que allí se plantean, y se apoya en la necesidad de equipos renovados, un nuevo enfoque regional y una dirección estratégica en relación a resultados. En el área de gestión, desde el 2017 se propone una reforma que simplifique los procesos, basados en la gestión de un personal renovado y empoderado, y bajo los principios de transparencia y coherencia con los mandatos constitutivos.

Las reformas que se han gestado dentro de la ONU son más un proceso que una acción concreta y finita. El paso a las reformas ha evolucionado conforme las presiones y tensiones internacionales se han hecho más evidentes y urgentes. Como organismo encargado de mantener la paz y seguridad internacional, la ONU debe ser un ente con capacidad de adaptación y flexibilización de sus procedimientos y objetivos.

En resumen, lo que se pretende con las iniciativas de reforma en diferentes ámbitos fue concentrar los recursos humanos, institucionales y financieros donde más se requieren, en función de conseguir mayor eficiencia y efectividad.

## **2.1. ONU Mujeres**

ONU Mujeres es un organismo creado en el año 2010 con el objetivo de lograr el empoderamiento de las mujeres y la igualdad de género. La creación de esta entidad se dio en el marco del programa de Reforma de Naciones Unidas. Orgánicamente responde en diferentes niveles a la Asamblea General, el Consejo Económico y Social y la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer<sup>1</sup>.

En la resolución 64/289 de la Asamblea General sobre la coherencia en todo el sistema, se establece el fortalecimiento institucional para promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer. A su vez, dispone que se traspasan las competencias antes a cargo de la Oficina del Asesor Especial en Cuestiones de Género y Adelanto de la Mujer, la División para el Adelanto de la Mujer de la Secretaría, el Fondo de Desarrollo de las

---

<sup>1</sup> Página ONU Mujeres, ingreso 20 de octubre 2020

Naciones Unidas para la Mujer y, el Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (ONU, 2010).

Entre los objetivos que se establecen en la Propuesta general de creación de la entidad compuesta de igualdad de género y empoderamiento de la mujer: Informe del Secretario General” (2010) se encuentran:

- Procurar que la voz de las mujeres y niñas se proyecte con fuerza en los ámbitos nacional, regional y mundial;
- Mejorar el apoyo a los Estados Miembro para que perfeccionen los marcos normativos y de políticas y así, agilicen el proceso hacia la plena igualdad de las mujeres y niñas, tanto en los países como en todo el mundo;
- Prestar asistencia para que el sistema de Naciones Unidas promueva iniciativas innovadoras, y;
- Ajustar la respuesta de ONU a las prioridades de mujeres, niñas y adolescentes, de forma que las acciones tengan mayor impacto y eficacia.

De la misma manera, en el informe mencionado se establece que la entidad fortalecerá las políticas de igualdad de género en todo el sistema, sin que eso exima a los demás componentes de abordar la problemática de género en la aplicación de programas y proyectos (ONU 2010).

Al igual que otros organismos, ONU Mujeres trabaja en conjunto con los Gobiernos y organizaciones de la sociedad civil, para implementar normativa internacional tendiente a conseguir los objetivos mencionados. Entre las áreas prioritarias de acción se encuentran: aumentar el liderazgo y participación de las mujeres, la lucha contra todo tipo de violencia contra las mujeres, aspectos de paz y seguridad, empoderamiento económico, y la igualdad de género en la planificación de todos los presupuestos nacionales para el desarrollo. <sup>2</sup>

Además de estas funciones generales, la “Propuesta general de creación de la entidad compuesta de igualdad de género y empoderamiento de la mujer” se especificaron funciones para los países miembro de la ONU. A pesar de que se explicita que las funciones deben ser flexibles en función de la realidad de los países, se nombran aspectos fundamentales, entre las que sobresalen:

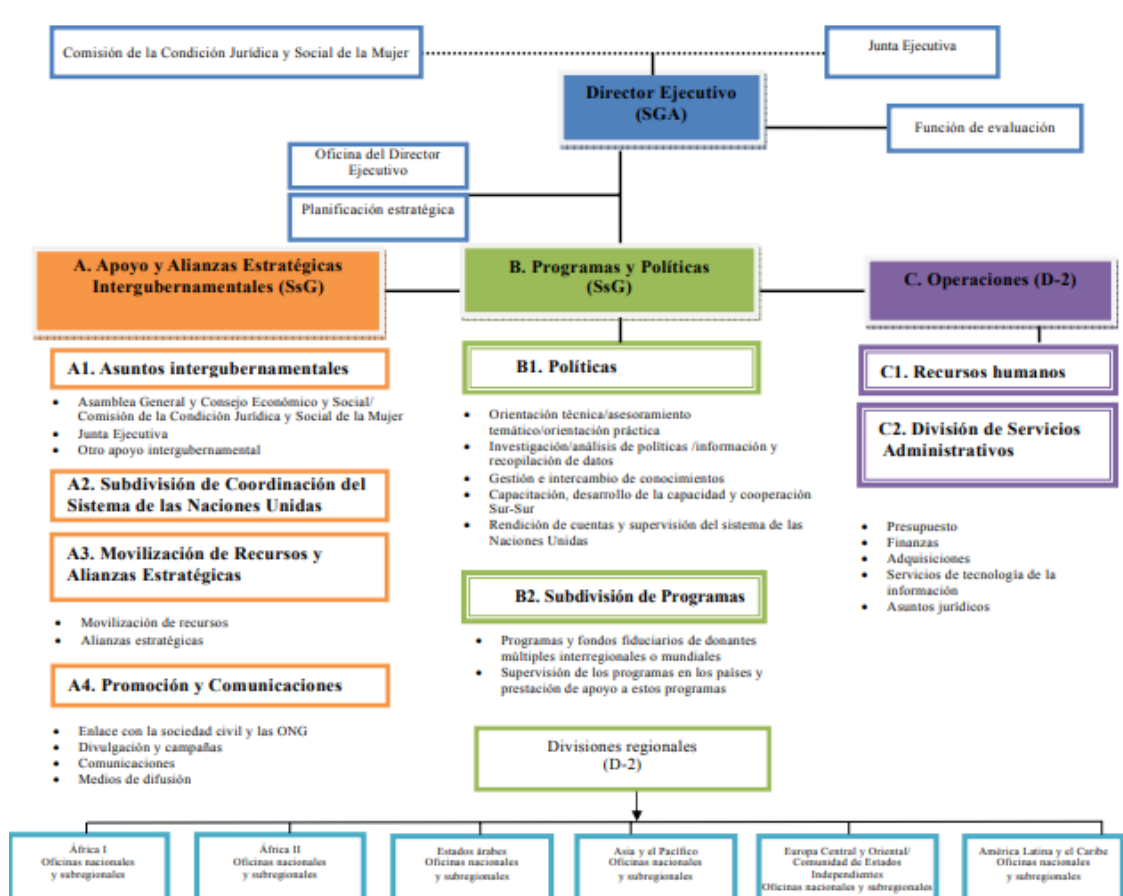
---

<sup>2</sup> Página web ONU Mujeres. Disponible en: <https://ecuador.unwomen.org/es>. Acceso 17 de febrero de 2021



- Prestar asesoramiento en materia de políticas públicas y asistencia institucional para favorecer la igualdad de género en el país.
- Ayudar a los Estados a aplicar los acuerdos intergubernamentales y supervisar su aplicación.
- Coordinar las actividades del sistema de Naciones Unidas en temas relativos a la igualdad de género, dentro de los países miembros.
- Promover la rendición de cuentas del sistema de Naciones Unidas en el país

**Gráfico 2.1 Organigrama ONU Mujeres**



Fuente: ONU Mujeres 2021

En Ecuador, tal como se establece en la página web de ONU Mujeres, se trabaja en varios ámbitos que procuran un abordaje integral de la problemática de género tales como empoderamiento económico, erradicación de la violencia contra las mujeres y las niñas, la

coordinación del sistema de Naciones Unidas, y, el cumplimiento de indicadores del sistema de Naciones Unidas respecto a la igualdad de género.

## **2.2. Organización Internacional para las Migraciones (OIM)**

La OIM es una entidad cuya misión es lograr condiciones humanas y orden en la migración. Sus principales ámbitos de trabajo tienen que ver con encarar los desafíos a nivel operativo de la gestión de la migración, fomentar la comprensión alrededor del fenómeno migratorio, fortalecer el aspecto social y económico relacionado con la migración, y velar por el respeto, dignidad humana y bienestar de los migrantes.<sup>3</sup>

La OIM se creó en 1951 como una organización intergubernamental, con el objetivo de regularizar el desplazamiento forzado, migración, y refugio de personas, sobre todo en Europa, como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial. Tanto sus objetivos como mecanismos de acción no tuvieron ningún cambio ni adaptación a la realidad de posguerra hasta el año 2016, cuando el Secretario General de la ONU incluye a la migración dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la organización internacional, y la OIM pasa a ser parte del organigrama de esta. Desde este ente se impulsó el Diálogo Internacional sobre la Migración, que llevó a la generación del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular en el año 2018.

Una herramienta relevante que tiene la OIM, y que sirve de guía en torno a la generación y aplicación de políticas migratorias es el “Marco de Gobernanza sobre la Migración” que pretende ser una guía para “facilitar la migración y la movilidad de manera ordenada, segura, regular y responsable, gracias a políticas migratorias planificadas y bien gestionadas” (OIM 2015, 1).

Los principales objetivos de este marco de gobernanza son promover el bienestar socioeconómico con la finalidad de reducir las condiciones estructurales que motivan la migración forzada; regular la movilidad en situaciones de crisis causadas por el hombre, o asociadas a eventos naturales, y, promover seguridad, orden y dignidad para las personas migrantes desde una perspectiva transfronteriza para evitar riesgos como el terrorismo, trata de personas, entre otros. Por otro lado, sus principios están asociados al cumplimiento de la

---

<sup>3</sup> “Nuestra Misión” OIM ONU Migración, acceso 17 de febrero de 2021

normativa y derechos internacionales sobre la migración, generar políticas integrales, y forjar asociaciones para encarar la migración (OIM 2016). Esta demarcación de objetivos y principios se basa en un adecuado relacionamiento entre los actores involucrados, con especial énfasis en los Estados, migrantes y sociedad civil.

En Ecuador la OIM empieza sus actividades en el año de 1965, cuando se crea el primer “Acuerdo de privilegios e inmunidades” y el llamado “Convenio operacional”, con la finalidad de regular las dinámicas asociadas a la migración en el país. En los primeros años el organismo se enfocó en la repatriación voluntaria y refugio. Posteriormente, en la década de los 80 y 90 se implementaron programas de Migración para el Desarrollo, que promovieron la llegada de expertos de Alemania para diferentes instituciones, cooperación técnica entre países en desarrollo, becas para estudios de especialización, y facilidades para quienes deseaban emigrar hacia Canadá. Finalmente, los programas de la OIM en el siglo XX se enfocan en los ejes de “migración y desarrollo, migración facilitada, migración regulada y migración forzada” (OIM Ecuador)

Específicamente, los programas que lleva adelante la OIM que tienen relación con el caso de estudio planteado son:

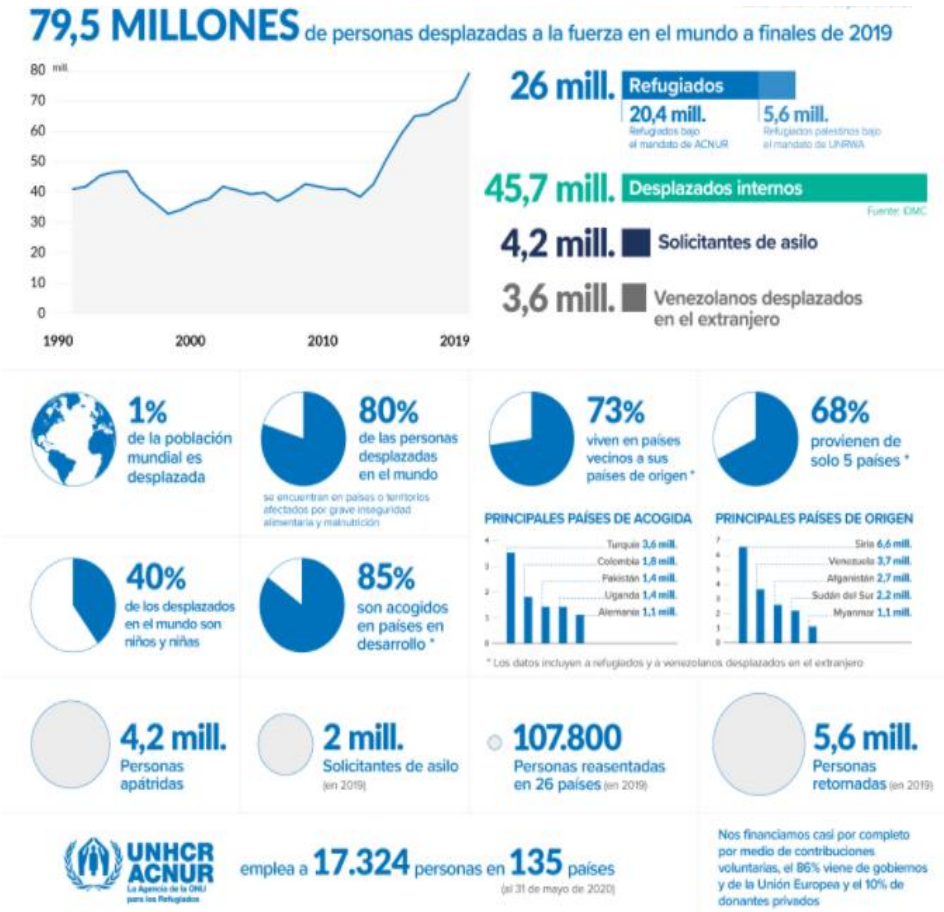
- Asistencia humanitaria de migrantes desamparados
- Programa contra la Trata de Personas
- Transversalización de la Movilidad Humana en la planificación nacional
- Emergencias en Ecuador

### **2.3. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)**

ACNUR surgió en el año 1950 en el período de posguerra con la finalidad de prestar asistencia a millones de desplazados europeos por el conflicto armado. ACNUR se guía por la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 como instrumento legal para todas sus intervenciones, así como en el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967, que amplía el alcance de los instrumentos de la Convención. El principio base sobre el que se guía el estatuto es la “no devolución” que implica la protección de la persona desplazada cuando sus derechos fundamentales corren riesgo en su país de origen

En las regiones de América Latina y África se han ratificado los instrumentos de protección internacional fundantes de ACNUR a través de herramientas regionales. Según datos del año 2019 (ACNUR 2020) 79,5 millones de personas fueron desplazados forzados a nivel mundial. De estos 26 millones obtuvieron el estatus de refugiados, 45,7 millones fueron considerados bajo la figura de desplazados internos, 4,2 millones de solicitantes de asilo, y 3,6 millones de venezolanos desplazados en el extranjero (ACNUR 2020). La problemática del desplazamiento de población venezolana fuera de su país, ha sido un fenómeno que ha revestido una gravedad a diferentes niveles tanto para los países receptores, a nivel de políticas migratorias y capacidad de recepción, como para la población desplazada en su condición de vulnerabilidad.

**Gráfico 2.2: Personas desplazadas a la fuerza en el mundo a finales del 2019**



Fuente: ACNUR 2021

A nivel de estructura, ACNUR responde a la Asamblea General y el Consejo Económico y Social (ECOSOC), a los que debe hacer informes anuales sobre su gestión. La autoridad principal del organismo es el Alto Comisionado que es nombrado por la Asamblea General, en conjunto con la Oficina del Inspector General se gestiona la eficiencia del trabajo de ACNUR a nivel mundial. Existen también departamentos para operaciones específicas con sede en Ginebra, que se encargan de áreas como relaciones externas, finanzas, protección, entre otros.<sup>4</sup>

Según su página oficial, ACNUR tiene presencia en Ecuador desde el año 2000, coordinando con el Estado las políticas de protección a la población desplazada. Según los datos levantados por la Agencia, Ecuador es el país de América Latina que más ha otorgado refugio, más que nada a personas de nacionalidad colombiana (más de 95%), llegando a un total de 69.897 para septiembre de 2020. Además, el país ha acogido a más de 400.000 refugiados y migrantes provenientes de Venezuela.

Los objetivos de gestión de ACNUR en el país tienen que ver con la coordinación con instituciones estatales, organizaciones, no gubernamentales, otras agencias del Sistema de Naciones Unidas y la sociedad civil; la gestión de la información para obtener el estatus de refugio en el país; la integración socioeconómica de personas refugiadas; la búsqueda de soluciones duraderas con uso estratégico de las herramientas de protección de reasentamiento y repatriación voluntaria y, combate a la xenofobia.

Existen varios programas que lleva adelante ACNUR en el país. Entre los principales encontramos los siguientes:

- Pacto Mundial sobre los Refugiados:
- Protección:
- Protegiendo a las personas - Mujeres:
- Asilo y migración:
- Incidencia política
- Soluciones duraderas:
- Educación:

---

<sup>4</sup> Página oficial ACNUR

- Medios de vida e inclusión económica:
- Salud pública:
- Intervenciones mediante ayuda en efectivo:

Los programas nombrados no hacen referencia a la totalidad de medidas implementadas por ACNUR, sin embargo, se han mencionado aquellos a los que pueden recurrir las personas que forman parte del grupo de mujeres migrantes venezolanas, que es la población objetivo del presente Estudio.

Los esfuerzos que se llevan adelante por parte de las agencias responden a mandatos constitutivos a los que se ha hecho referencia en la descripción de cada una de las agencias involucradas en la situación de las mujeres migrantes venezolanas en la frontera norte. Sin embargo, la forma en la que se llevan adelante estos esfuerzos depende de factores internos del país, así como de coyunturas políticas internacionales que se pasarán a analizar a continuación.

Además de las instituciones nombradas anteriormente, pertenecientes a la ONU, existen otros organismos que interactúan tanto con la ONU como con las instituciones nacionales y que tienen una incidencia relevante. Entre ellas se encuentra HIAS que brinda asistencia humanitaria, psicosocial, información y orientación legal.

También tiene una fuerte presencia en el sector el Servicio Jesuita para Refugiados (SJR), que promueve el fortalecimiento organizacional a través de emprendimientos, formación general y trabajo con jóvenes.

La Misión Scalabriniana que busca fortalecer la participación e integración de los migrantes en la sociedad receptora y la promoción y defensa de los derechos humanos de personas en situación de movilidad humana.

La Cooperación Alemana se enfoca en la promoción de los derechos de las personas en movilidad humana en la región andina otorgando asistencia humanitaria y con especial énfasis en temas laborales y problemáticas vinculadas a la discriminación y violencia de género.

Finalmente, Asylum Access ofrece asesoría y acompañamiento legal para personas refugiadas y desplazadas en Ecuador, buscando también la garantía de acceso a derechos básicos como

salud, educación y alimentación, y el empoderamiento de las personas migrantes para el reclamo de sus derechos humanos.

#### 2.4. Instituciones nacionales

Dentro de la estructura gubernamental existen varias instituciones con diferentes competencias relacionadas al control y gestión de asuntos vinculados a la movilidad humana. Así, las instituciones nacionales encargadas de la regulación de las migraciones entre 2017 y 2019 son:

**Tabla 2.1 Instituciones nacionales con competencias en migración y género**

Ministerio de Gobierno	A través de su subsecretaría de migración, encargada del control migratorio relacionado a la seguridad interna del país. Para ello cuenta, por un lado, con una unidad encargada de la recopilación y análisis de información que permite levantar alertas tempranas en lo concerniente a la seguridad interna, y por otro, el control migratorio para la regularización del estatus migratorio de personas extranjeras y la deportación, de ser el caso.
Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana	A través de sus unidades, así como de sus consulados y embajadas a nivel mundial, busca instalar el principio de libre movilidad humana y ciudadanía universal en el país. Además, marca la política de movilidad humana para todo el entorno institucional en el país.
Defensoría Pública	Forma parte de la función judicial y ofrece información y acceso a la justicia a personas que por diversas situaciones de vulnerabilidad no pueden contratar un servicio particular para la defensa de sus derechos.

Defensoría del Pueblo	Tiene como misión la protección de los derechos de las personas ecuatorianas dentro y fuera del país, además de extranjeros. De esta forma, ofrece los servicios de acciones de protección para el cumplimiento de los derechos humanos.
Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana	Se encarga de proponer la Agenda Nacional para la Igualdad para la Movilidad Humana, que a su vez se vincula con el Plan Nacional de Desarrollo vigente. La Agenda tiene como función garantizar en cumplimiento de los derechos de las personas migrantes y reducir las brechas que producen escenarios de mayor vulnerabilidad
Gobiernos locales	Según sus competencias se encargan de transversalizar la política en movilidad humana en las instituciones a su cargo. Dentro de sus estructuras suelen tener unidades encargadas específicamente de la movilidad

Elaboración propia con información de las páginas web institucionales.

## 2.5. Marco normativo

En apartados previos se expuso la idea de que en los Estados fallidos existiría una contradicción entre el paraguas normativo que otorga existencia, reconocimiento y protección internacional a los territorios y sus gobiernos, y una deficiente política pública interna, que es considerada como la principal obligación de estos. En el caso del Ecuador incluso se puede hablar de la implementación de políticas regresivas en el ámbito social a partir del acuerdo que se generó con el Fondo Monetario Internacional en el año 2019.

Una muestra de lo comentado es la aprobación de la Ley Orgánica de Simplificación y Progresividad Tributaria (LSPT) que está lejos de ser una reforma que promueva la progresividad y solucione los problemas fiscales. Así, el 11 de marzo de 2020 la CELAG publicó en su página web un análisis sobre la relación entre el Ecuador y el FMI. Salvo por la contribución temporal de las grandes empresas y la restricción de deducciones personales



para ingresos superiores a 100 mil USD, la ley otorga más deducciones al sector empresarial, exenciones a los pagos de ganancias a paraísos fiscales, y un cóctel de impuestos indirectos que, por definición, son regresivos. Es decir, más beneficios para el sector empresarial y, a la vez, un deterioro de los niveles de igualdad (CELAG 2020).

Además de la regresión de política pública a nivel nacional, en el ámbito migratorio, en los años que conciernen al caso de estudio propuesto, se evidencian políticas que vulneran los derechos fundamentales de la población en movilidad humana, garantizados tanto en la Constitución del Ecuador, como en normas y leyes específicas. Estas deficiencias se ahondaron notablemente tras el acuerdo del Gobierno de Lenin Moreno con el FMI ya que este se da en el marco de la imposición de una receta de austeridad asociada a la agenda neoliberalismo y que se han convertido en sinónimos de “desregulación, privatización y abandono del Estado de muchas áreas de la provisión social” (Harvey 2007, Pág. 7).

El Ecuador en su Constitución del año 2008, reconoce la ciudadanía Universal y la libre movilidad como derechos fundamentales. Así, dentro del capítulo tercero de la Constitución del Ecuador, titulado “Derechos de las personas y grupos de atención prioritaria”, la sección tercera se dedica al establecimiento de los derechos de la población en situación de movilidad humana (CRE, 2008).

A pesar de que toda la sección tiene una clara intención de garantizar los derechos humanos de los y las migrantes, entre los artículos más relevantes relativos a la movilidad humana se encuentra el Art. 40 que “reconoce a las personas el derecho a migrar. No se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria”; Art. 41 que

... reconoce los derechos de asilo y refugio, de acuerdo con la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos. Las personas que se encuentren en condición de asilo y refugio gozarán de protección especial que garantice el cumplimiento de sus derechos. El Estado respetará y garantizará el principio de no devolución, además de la asistencia humanitaria y jurídica de emergencia;

Por su lado el artículo 42

prohíbe todo desplazamiento arbitrario. Las personas que hayan sido desplazadas tendrán derecho a recibir protección y asistencia humanitaria emergente de las autoridades, que asegure el acceso a alimentos, alojamiento, vivienda y servicios médicos y sanitarios. Las niñas, niños, mujeres embarazadas, madres con hijas o hijos menores, personas adultas

mayores y personas con discapacidad recibirán asistencia humanitaria preferente y especializada.

Según lo que se pudo observar en la zona del caso de estudio, a pesar de la especificidad de los artículos mencionados de la Constitución del Ecuador, y de la existencia de normas de cumplimiento de derechos humanos de amplio espectro en las que se inscribe la situación de personas desplazadas de sus lugares de origen, muchas de ellas se encuentran en una situación de desprotección. Así, según Fernando Yar, funcionario de la Defensoría del Pueblo en Carchi,

Las nuevas políticas migratorias del año 2019 y las que en su momento se quiso implantar en 2018, no está apegadas a lo que está establecido constitucionalmente, peor aún, vulneran gravemente temas de derecho internacional, tratados internacionales y a su vez, principios de garantías y derechos internacionales que han sido ratificados por Ecuador. (Entrevista a Fernando Yar, Tulcán, 05 de marzo 2020)

Para analizar el apartado legal en relación a la migración venezolana es necesario hacer referencia, además, al femicidio sucedido en Ibarra en el año 2018 perpetrado por un ciudadano venezolano, ya que este hecho generó una ola de xenofobia, no sólo desde la ciudadanía, sino también desde los propios funcionarios de gobierno que tomaron este hecho como justificación para modificar la política migratoria hacia la población venezolana.

Así, a pesar de las demandas de discriminación que se presentaron por diversas organizaciones sociales, se implementaron medidas calificadas de anticonstitucional y desmarcadas de la garantía de los derechos humanos, consagrados en varios instrumentos nacionales e internacionales, ratificados por Ecuador. Así,

En el 2018 se empezó a tener problemas porque ya se sintió más el impacto de la crisis, aún más cuando el Estado ecuatoriano tomó dentro de sus políticas migratorias empezar a requerir documentos adicionales a los establecidos en convenios internacionales que buscaban justamente el tema de la ciudadanía universal. Se había llegado al acuerdo de que, para los países de Suramérica, de Unasur, únicamente se requería de la cédula de ciudadanía para realizar el ingreso y transitar libremente en cualquier territorio de los países que pertenecen al convenio. Sin embargo, a los ciudadanos venezolanos en 2018 se les hizo el requerimiento de pasaporte y antecedentes penales. (Entrevista a Fernando Yar, Tulcán, 05 de marzo 2020)

De esta manera, la reforma a la Ley Orgánica de Movilidad Humana (LOMH), aprobada por la Asamblea Nacional el 03 de diciembre de 2020, vetada de forma parcial el 30 de diciembre

y finalmente puesta en vigor por el Ministerio de la Ley, reforzó el enfoque securitista que tomó el gobierno ecuatoriano en relación a la migración venezolana, que asocia la incidencia de la criminalidad a una nacionalidad. Estas reformas se realizaron por un pedido del presidente, con la finalidad de facilitar la deportación de extranjeros que hayan cometido delitos.

En la actualidad la LOMH establece la deportación como un trámite administrativo en lugar de judicial lo cual hace difícil el seguimiento del debido proceso a las personas que entren en este proceso. Es remarcable, tal como se cita en una noticia del periódico El Comercio del 04 de diciembre del 2020, que de “39 000 presos en Ecuador, solo 3 512 son ciudadanos de otros países”<sup>5</sup>.

Para varios analistas, estas reformas a la Ley implican una criminalización de la migración que va en consonancia con una nueva lógica regional. (Castro 2020) Como se señaló en el caso de Ecuador estas medidas serían inconstitucionales puesto que la Carta Magna, señala en su artículo 11 que:

El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio. Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos.<sup>6</sup>

Estas decisiones se posicionan discursivamente a través de la idea de la protección y regularización de las y los migrantes. Sin embargo, tienen un impacto negativo en la población que no puede cumplir con los requisitos, y que ingresa por pasos irregulares. A pesar de no existir datos oficiales respecto al ingreso irregular, durante las entrevistas realizadas se pudo conocer que el aumento del uso de estos pasos tiene una estrecha vinculación con la implementación de las nuevas políticas migratorias. Así, “(Estas medidas provocaron) que se empiece a dar un mayor ingreso irregular de personas, y a su vez, cuando

---

<sup>5</sup> Velez, R. “La reforma a Ley de Movilidad Humana se enfoca en la deportación” El Comercio 05 de diciembre de 2020. Acceso el 15 de febrero de 2021. <https://www.elcomercio.com/actualidad/reforma-ley-movilidad-deportacion-ecuador.html>

<sup>6</sup> Ecuador. Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 11

hablamos de migración irregular, hablamos de desconocimiento, al hablar de desconocimiento hay vulneración de derechos”.<sup>7</sup>

La consecuencia de esta presión sobre la realidad de los y las migrantes, es una mayor vulnerabilidad que, como ya se mencionó, es más marcada en segmentos específicos como las mujeres.

Otro elemento importante en la situación legal de los migrantes venezolanos y venezolanas en el país y la región, es la Declaración de Quito sobre Movilidad Humana de Ciudadanos Venezolanos en la Región. Esta declaración se llevó a cabo en septiembre de 2018 con la participación de 11 países latinoamericanos, “con el objeto de intercambiar información y buenas prácticas con miras a articular una coordinación regional con respecto a la crisis migratoria de ciudadanos venezolanos en la región” (MREMH 2018).

La declaración consta de 18 puntos en los que los países latinoamericanos que la suscriben acuerdan una serie de buenas prácticas e intercambio de información para hacer frente de mejor manera la crisis migratoria de ciudadanos venezolanos/as en la región. De esta forma se establecen compromisos referentes a prestar especial atención a poblaciones vulnerables; políticas públicas que garanticen el cumplimiento de los derechos humanos de los y las migrantes, en concordancia con las legislaciones nacionales; la importancia de la cooperación técnica y financiera de Estados y Organismos Internacionales; la prevención de delitos asociados a la movilidad humana en situación irregular tales como trata y tráfico ilícito de personas, violencia sexual y de género, xenofobia, entre otros; el establecimiento de un programa regional con el apoyo del Sistema de Naciones Unidas; de ser necesario, fortalecer la normativa jurídica – legal, reglamentaria y administrativa- de los Estados de la región; entre otros temas de gran relevancia (MREMH 2018).

Además de los mencionados, uno de los puntos acordados por la Declaración de Quito que más resultados concretos tuvo en la situación de la población venezolana en situación de movilidad, fue el de acoger los documentos de viaje vencidos ya que, ante la dificultad de obtener los documentos de viaje actualizados, esto permite una migración regular.

Posterior a la reunión fundante de la Declaración de Quito en el año 2018, se han dado varias reuniones en las que se ha actualizado la estrategia regional para hacer frente a la

---

<sup>7</sup> *Ibíd.*

problemática derivada del volumen de migración venezolana en los países de América del Sur y el Caribe. Así, en julio de 2019 se llevó a cabo la IV Reunión Técnica Internacional del Proceso de Quito, en la que se estableció una hoja de ruta con la participación de 14 Gobiernos, además de agencias de las Naciones Unidas, organismos y bancos de desarrollo, cooperación internacional, y sociedad civil.

Mediante una declaración conjunta, los gobiernos acordaron, entre otros, reforzar la cooperación, comunicación y articulación entre los países de tránsito y destino de los venezolanos, fortaleciendo las medidas contra los delitos transnacionales, como el tráfico y la trata de personas, así como contra la violencia sexual y de género y el combate a la discriminación y la xenofobia, asegurando la protección de los más vulnerables. (ACNUR 2019, párr. 6)

Por otro lado, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana desarrolló el Plan Nacional de Movilidad Humana 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”. (MREMH 2018, 9)

Este instrumento transversaliza la política sobre movilidad humana a nivel nacional, interactuando con otras herramientas como la Agenda nacional de Igualdad de Movilidad Humana, desarrollada por el Consejo para la Igualdad de Movilidad Humana. Este último no tiene un tinte operativo, sino que establece lineamientos para la planificación estratégica, anclada al Plan Nacional de Desarrollo.

El objetivo de la articulación entre la Agenda Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana y el Plan de Movilidad Humana es identificar los sectores e instituciones responsables del cumplimiento de dichas políticas y lograr que éstos los integren en sus planes Intersectoriales, Sectoriales e Institucionales. Esto permite que los lineamientos propuestos en este documento adopten un nivel más programático y cercano. (MREMH 2018)

### **2.5.1. Normativa de protección internacional**

Tal como se mencionó en el capítulo introductorio, la norma fundante de la protección internacional a las personas en situación de movilidad humana es el Estatuto de los Refugiados de 1951, tomando en cuenta una situación de posguerra y unas condiciones específicas derivadas de ella, para poder obtener el estatuto de refugio tales como riesgo para

la vida de la persona, cuando se puede presentar tortura, o cuando existen conflicto armados. Sin embargo, en el caso de estudio, la especificidad en la vulneración de los derechos de las migrantes, tiene que ver con riesgos que, por un lado, se pueden dar en cualquier momento del desplazamiento: salida, tránsito y llegada; y por otro, tienen que ver con factores estructurales vinculados a la discriminación basada en género, más que con eventos específicos en sus lugares de origen. (Alonso y Silhi 2016)

Además de la Convención de Ginebra, tiene gran relevancia el Protocolo Facultativo de 1967 que determina el procedimiento internacional del refugio, así como la Declaración de Cartagena de 1984, que amplía la definición o concepto de refugio en el ámbito regional, de manera que se

Considera también como refugiados 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. (Cancillería, 2018, 12)

En lo concerniente a la protección internacional por razones de género, la Política del ACNUR sobre mujeres refugiadas de 1990 procura transversalizar la perspectiva de género en todas las actividades y proyectos. De todas formas, la herramienta legal resulta insuficiente ya que

La Violencia Basada en el Género (VBG) es la forma más extendida de violencia entre las personas refugiadas y desplazadas, siendo habitual en el propio seno de la pareja o el grupo social o familiar y no siendo un hecho aislado la cometida por el propio personal de operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. (Jiménez 2017, 4)

### **2.5.2. Otras herramientas y convenciones**

A pesar de que es indiscutible el hito de la creación de ONU Mujeres, como ente especializado de la ONU, no quiere decir que previamente hayan sido inexistentes los esfuerzos en relación a la igualdad entre los géneros. De esta forma, la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing de 1995, así como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) que entró en vigor en 1981, fueron antecedentes de gran relevancia.

Con la finalidad de fortalecer la transversalización de género, en 1991 ACNUR desarrolló directrices destinadas a otorgar asilo por razones de género basado en el supuesto de persecución a un grupo social determinado. Sin embargo, la caracterización de estos grupos es conflictiva debido a una idea de que los casos de solicitud de refugio aumentan de forma exponencial. (Merino 2008) Unido a este esfuerzo, en el año 2002 ACNUR publicó las Directrices sobre protección internacional para “proporcionar una mayor sensibilidad a todos los agentes, en aquellos casos en los que pueda existir una dimensión de género en una solicitud de este tipo” (Alonso y Silhi 2016, 59).

Además de la normativa mencionada existen otras herramientas legales de protección de los derechos de las y los migrantes, tanto a nivel nacional, como acuerdos internacionales de los que el Ecuador es signatario. Es el caso, por ejemplo, de la Declaración de Nueva York de Migrantes, Refugiados(as) y Desplazados(as) sobre el Informe Final de la Comisión Mundial sobre Migraciones Internacionales, que en su punto 3 establece:

Saludamos también el reconocimiento histórico en el Informe de que “ningún ser humano es ilegal”, y de algunos aspectos claves de la perspectiva de género, de los derechos y problemáticas de las mujeres migrantes, y de la vulnerabilidad especial y derechos de los jóvenes y niños, e instamos a que estas dimensiones se reflejen plenamente y se profundicen en las políticas y prácticas concretas de los Estados y del Sistema Internacional. (MIREDES 2005)

En la Declaración de Nueva York prima una perspectiva de la regularización de la migración, dejando de lado el abordaje de la complejización del fenómeno a nivel mundial y específicamente en América Latina. Sin embargo, la cita previa es relevante puesto que hace explícitos principios y fundamentos de las políticas públicas que siguen vigentes, pero que no se observan cabalmente.

A nivel regional, además de las normas mencionadas previas a la Declaración de Ginebra, la Comunidad Andina de Naciones (CAN) estableció en el año 2001 la Decisión 502, con la finalidad de crear “Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF), además, la Decisión 503 del mismo año elimina el visado para la movilidad humana dentro de la región. (Cancillería 2018)

Por su parte, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) impulsó la idea de una ciudadanía suramericana con el beneficio de acceso universal a servicios básicos. La ciudadanía suramericana fue entendida como

La condición jurídica de acceso progresivo a derechos, deberes y obligaciones por parte de los ciudadanos y ciudadanas de la UNASUR. Es una ampliación, no sustitutiva, de las ciudadanía nacionales. Asimismo, es la condición de identidad, pertenencia y arraigo a la tierra suramericana, a sus tradiciones y costumbres, a sus culturas diversas, a sus lenguas e idiomas y a sus cosmovisiones, cuyo fundamento primario es la historia compartida de los países miembros de la UNASUR. (Cancillería 2018)

Finalmente, durante el proceso Cartagena +30, Ecuador suscribió la Declaración y Plan de Acción de Brasil que se enfocó en el desarrollo e implementación de soluciones duraderas, resaltando la importancia de “la integración local, el reasentamiento, la repatriación voluntaria, entre otras”. (Cancillería 2008,14)



### **Capítulo 3. Caso de estudio**

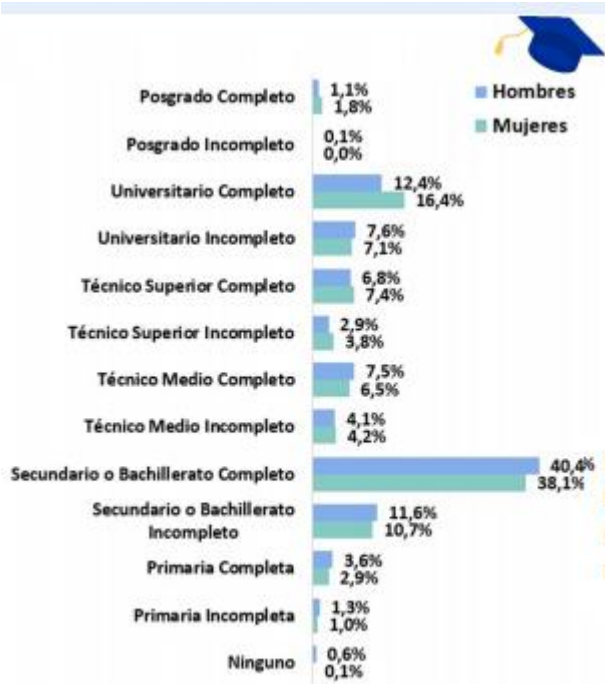
El caso de estudio se concentra geográficamente en la frontera norte del Ecuador, específicamente en la zona de influencia del paso fronterizo Rumichaca, ya que, en el período comprendido entre los años 2017 y 2019, fue el escenario de un paso masivo de migrantes venezolanos hacia Ecuador.

Durante estos años, según datos de la Plataforma Regional de Coordinación Interagencial R4V, se registró un aproximado de 4.3 millones de venezolanas y venezolanos que salieron de su país con destino hacia América del Sur principalmente. Ecuador es uno de los países latinoamericanos que más ha acogido a ciudadanos/as de esta nacionalidad, así, hasta octubre de 2019, 1.845.659 migrantes ingresaron al país, de los cuales 1.473.746 salieron de las fronteras del país para la misma fecha. Esto deja un saldo migratorio de 371.913 personas que se quedaron en el país. Esta cifra es seis veces mayor a la registrada en el año 2017. (OIM 2019)

De este saldo que se ha establecido en el país, según el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (2018), aproximadamente el 49% es población femenina.

En noviembre de 2019 se realizó el séptimo Monitoreo de Flujo de Población Venezolana a cargo de la OIM. En este informe se hace una caracterización sociodemográfica en base a una muestra de la población migrante. En dicho estudio se determina que el 59,5% se encuentra en el rango de edades de 18 a 30 años, es decir, es una población mayormente joven, soltera (61,2%) que en su gran mayoría ha culminado la educación secundaria o bachillerato.

**Gráfico 3.1. Perfil de la población venezolana encuestada**

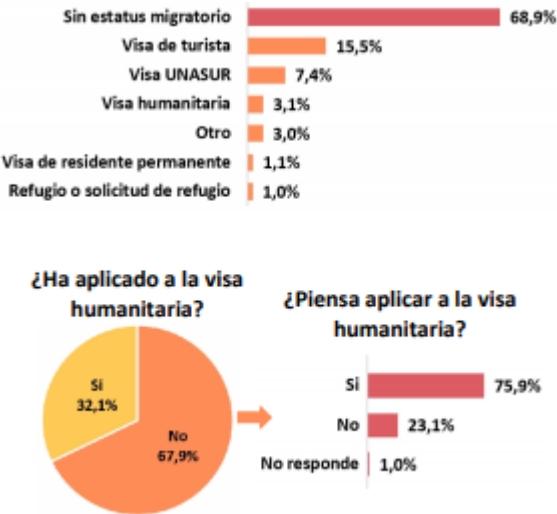


Fuente: OIM 2019

De la muestra encuestada en el Monitoreo mencionado el 84,1% de la población afirmó haber ingresado al país por un paso fronterizo oficial, mientras un 14,9% reconoció su paso a través de vías irregulares. Otro dato relevante es la incertidumbre respecto al tiempo de permanencia en el país, llegando a un 76,2% de personas que no tenían un plan trazado a mediano y largo plazo.

En relación a la situación migratoria de la mayoría de encuestados, el 68,9% declaró estar en una situación irregular, mientras que del porcentaje restante el 15,5% obtuvo una visa de turismo, 3,4% visa de UNASUR y 3,1% visa humanitaria. (OIM 2019)

**Gráfico 3.2. Situación migratoria en Ecuador**

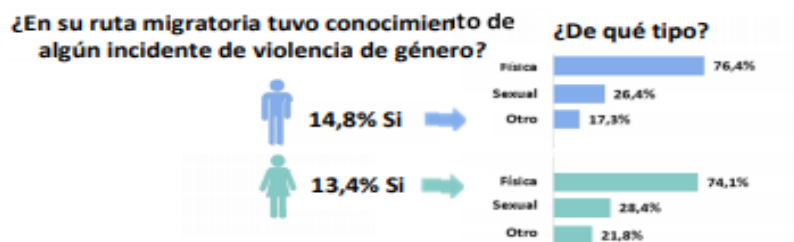


Fuente: OIM 2019

En relación a la situación laboral es relevante mencionar que del porcentaje que expresó encontrarse sin ningún tipo de actividad que genere ingresos, un porcentaje mayor de mujeres se encontraban desempleadas con un 21,6%, frente a 12,7% de hombres. Con respecto al acceso a servicios de salud el 77,7% declaró tener algún problema de salud, mientras un 65,6% no solicitó atención médica debido a desconocimiento sobre el sistema de salud local. (OIM 2019)

Finalmente, durante la ruta del total de personas que conocieron de violencia basada en género , el 74,9% expresó tener conocimiento de violencia física, 27,3% violencia sexual y 19,3% otros tipos de violencia. (OIM 2019)

**Gráfico 3.3: Violencia basada en género**



*Fuente:* OIM 2019

En términos generales, según el informe citado, se puede concluir que las condiciones en las cuales se encuentra la población reflejan una vulnerabilidad en relación al trabajo por el alto nivel de empleo irregular y desempleo, problemas de salud, y falta de acompañamiento institucional.

El paso fronterizo de Rumichaca es el lugar de ingreso de miles de migrantes venezolanos al país y es, además, el escenario en donde se pudieron evidenciar situaciones humanitarias complejas. Según Marín y Méndez (2019) a partir de las nuevas realidades relativas a la migración que se impusieron a partir de la globalización, los espacios fronterizos son los espacios en donde son más visibles las expresiones de tensiones existentes. De esta forma, más allá del derecho soberano de los Estados a gobernar sus territorios, los espacios geográficos que se configuran como fronteras determinan un punto de inflexión y de encuentro entre la política interna, externa y el derecho a la libre movilidad, por mencionar aspectos que se abordan en el presente estudio.

La perspectiva securitista de las migraciones, es también un factor sumamente importante que determina un tipo de condiciones y de relaciones de poder en las fronteras. Así, “la vigilancia fronteriza, el control, filtrado y la generalización de “sospecha” que recae sobre los migrantes convierten a las fronteras en un espacio de tensión en el que se externalizan toda suerte de obstáculos para las personas objeto de movilidad humana” (Marín y Méndez 2019).

La falta de preparación para un fenómeno migratorio de tal magnitud por parte de las instituciones ecuatorianas, unido a una toma de posición restrictiva respecto del ingreso de los y las migrantes, ocasionó situaciones agudas de conflicto que terminaron, en el año 2019, en el bloqueo del puente y la demanda de entrada al país por parte de miles de migrantes contenidos en la frontera. La obligatoriedad de visa para las y los ciudadanos venezolanos a partir del mes de agosto de 2019, ocasionó un aumento considerable del número de ingresos,

llegando a cerca de 11.000 personas en el fin de semana previo a la vigencia del decreto, y sumando más de 80 mil ingresos en un mes, según la prensa local e internacional<sup>8</sup>

Como parte de la caracterización de las difíciles condiciones de llegada de la población migrante proveniente de Venezuela, hay que tomar en cuenta los factores estructurales de expulsión de su país de origen, como falta de medicamentos, alimentos, servicios básicos, entre otros productos y servicios de primera necesidad, así como las difíciles condiciones de tránsito. De esta forma, son muchos los estudios y notas de prensa que describen enfermedad y desnutrición que acompañaron a los impactos psicológicos del desplazamiento forzado. Según el informe del Grupo de Trabajo de la OEA para abordar la crisis de migrantes y refugiados en la región (OEA 2019) la diáspora venezolana sólo es superada por la ocurrida en Siria después de un proceso bélico de 8 años.

El mismo informe de la OEA señala, además, que las restricciones al ingreso, lejos de resolver la crisis humanitaria, la agrava. Según Renny Ochoa, especialista en temas de movilidad humana en Tulcán, “el Estado tienen una posición rígida con respecto a la población venezolana, ya que los trata como migrantes, no como refugiados con necesidades de protección internacional, en ese sentido la protección es compleja, el refugio es limitado” (entrevista, Tulcán, 16 de marzo 2021).

Además de lo mencionado, según Carola Iñiguez, funcionaria de ONU Mujeres en Ecuador, la situación de las personas que llegaron evidenció que existe una falta de acceso a la información adecuada sobre las condiciones del país en relación a requisitos legales, oportunidades laborales, acceso a vivienda, alimentación, moneda, entre otros temas fundamentales. Esta falta de acceso a la información, unida a la falta de documentación, es una de las causas de la vulnerabilidad de la población migrante venezolana en el caso que se analiza. (entrevista, Quito, 13 de febrero 2020)

En el trabajo de campo, se pudo observar que, aunque evidentemente el motivo que empuja a la salida de su país de origen a venezolanos y venezolanas es la mejora de sus condiciones de vida, catalogar de migración económica a este fenómeno sería errado, puesto que el elemento fundamental es la ausencia de una voluntad de salida. Es decir, en términos generales, el desplazamiento no se da por un deseo personal sino porque las personas se ven obligadas a

---

<sup>8</sup> BBC News Mundo. Crisis en Venezuela: la caótica situación de los migrantes venezolanos que quieren entrar en Ecuador, 28/08/2019

dejar su país de origen debido al empobrecimiento general y, por ende, la falta de garantías en términos del cumplimiento de derechos básicos, como alimentación, salud, educación, entre otros. (Jaimes 2014). Según Fernando Yar, Tutelar especialista en movilidad humana y protección internacional para la delegación zonal de la Defensoría del Pueblo:

El trabajo enmarcado ya netamente con la población venezolana, hace determinar que en su mayoría las personas podrían necesitar refugio, y podrían tener elementos de protección internacional. Como hablábamos antes, Ecuador también ratificó el Acuerdo de Cartagena, en el que el concepto de una persona refugiada es de una forma más amplia. (entrevista, Tulcán, 05 de marzo 2020)

La forma en la que se concibe la migración venezolana es uno de los puntos centrales de la presente investigación, ya que de aquí parten muchas de las acciones o vacíos en la gestión de los organismos internacionales en relación a la migración, y de las agencias de la ONU específicamente. Según Carola Iñiguez, funcionaria de ONU Mujeres en Ecuador, no existe una postura generalizada en las agencias de la ONU que determinen el tipo de desplazamiento al que nos enfrentamos entre 2017 y 2019 y puede variar su tratamiento dependiendo la postura del país y gobierno de turno; así, se habla de “desplazamiento forzado en unos casos, de migración económica en otros, o migración por razones políticas.” (Entrevista, Quito, 13 de febrero 2020)

Como ya se mencionó, dentro de la población migrante son las mujeres uno de los grupos que acumula múltiples vulnerabilidades, ya que corren un mayor riesgo de ser cooptadas por redes de narcotráfico y trata de personas. El tema de la documentación es también una de las principales vulnerabilidades que expone a las mujeres (...) las venezolanas son captadas para la explotación. Hay redes que funcionan hace mucho tiempo en la frontera. Esta situación se ha visto agravada desde la obligatoriedad de la visa para el ingreso al país, puesto que se “promovió una migración irregular, insegura y no ordenada que ha aumentado la incidencia de tráfico y trata ilícitos, explotación sexual y laboral, como por ejemplo el intercambio de favores sexuales por trabajos o seguridad.” (entrevista a Renny Ochoa, Tulcán, 16 de marzo 2021)

Existe también una idea instalada respecto de las mujeres venezolanas respecto a formas aceptadas de ser mujer, que tiende a reforzar su hipersexualización. Esta idea parte de una diferencia cultural que en palabras de una migrante tiene que ver con que los venezolanos y venezolanas no están acostumbrados a ser extranjeros, sino que han sido receptores de

migrantes, por lo tanto, no están instaladas culturalmente estrategias de adaptación a la sociedad de llegada. Según Hervasia Maurillo, migrante venezolana,

lo que sucede con las mujeres venezolanas es que somos muy espontáneas, somos muy libres porque Venezuela es un país matriarcal, la mujer tiene la voz cantante, no nos dejamos, somos expresivas y hemos sido mal vistas, muy aparte de que exista cualquier trabajo, ya nos etiquetan por la manera que somos y eso nos desfavorece, eso ha traído malos ratos.

(Entrevista vía zoom a Hervasia Maurillo, 16 de marzo de 2021)

Otro de los elementos fundamentales que se deben tomar en cuenta en esta problemática es que los organismos internacionales responden no sólo a una agenda internacional priorizada desde la mirada de los poderes dominantes y Estados donantes, sino que depende también de la dinámica que se establece con el gobierno receptor de la cooperación. Así, a decir de Rodríguez, Altamar y Blanco (2019)

Las instancias institucionales a nivel nacional y local no se encuentran preparadas en un tema que aún les resulta extraño. “La capacidad de respuesta institucional, la desarticulación de los entes locales con los nacionales y los limitados recursos económicos merman las intenciones para garantizar de alguna manera tales derechos” (Rodríguez, Altamar y Blanco 2019, 222)

El Marco de Cooperación para el Desarrollo Sostenible ONU - Ecuador (2019 - 2022), UNDAF por sus siglas en inglés, es una herramienta guía del abordaje de problemáticas sociales, priorizadas desde una mirada conjunta. Sin embargo, según el testimonio de las personas entrevistadas, esta herramienta ha sido ignorada de forma sistemática en los años que conciernen a esta investigación, debido al avance de políticas neoliberales impulsadas desde el Gobierno nacional en el contexto de negociaciones con instituciones financieras internacionales, como el FMI. Es así, que la reducción de presupuesto en áreas sensibles como educación, salud, trabajo, además de afectar a la población local, es un elemento más que acentúa la vulnerabilidad de la población migrante, en especial a grupos vulnerables como las mujeres.

El sistema de Naciones Unidas le dice al Estado que no son sólo migrantes sino flujos migratorios mixtos que incluye desplazados forzados, que vienen de forma voluntaria, e incluso por turismo y hay que separarlos. “Quienes alimentan el discurso de que los migrantes venezolanos son en su mayoría desplazados es ACNUR. El Estado tiene la resistencia y está inobservando los perfiles.” (Entrevista a Renny Ochoa, Tulcán, 16 de marzo 2021)

En la compleja dinámica de la cooperación, vista desde la perspectiva neocolonial asociada al concepto de desarrollo, los recursos de la cooperación son destinados a países en vías de desarrollo en ámbitos que no pueden ser cubiertos por el gobierno. (Piqueras 2008). Sin embargo, no se puede perder de vista el hecho de que son los Estados los que deben garantizar, en última instancia, los derechos de la población dentro de sus fronteras. A decir de Carola Iñiguez,

El accionar del gobierno ha sido muy complejo y fuera del marco del respeto a los derechos humanos en movilidad humana, esto se ha sentido mucho ahí en la frontera y el rol de ONU. Desde mi visión personal, ha sido suplir un poco, intentar, generando campañas en contra de la xenofobia, intentando generar recursos que puedan de alguna forma paliar estas cuestiones de servicios y de acceso a ciertos derechos que se han visto reducidos desde el estado y que afectan a población venezolana que es la que está llegando y también a la población local.(Entrevista, Quito, 13 de febrero 2020)

Jackson (2008) hace referencia a una suerte de cáscara jurídica para referirse a la contradicción que existe entre la legitimidad legal que pueden tener la existencia ciertos Estados, aun cuando no cumplen su principal mandato que es el de otorgar las condiciones sociales mínimas de seguridad para su población.

Los vacíos que deja un Estado de estas características puede ser aprovechado por los poderes transnacionales tanto para generar procesos que sean políticamente provechosos para sectores particulares nacionales e internacionales, como para negociar una cooperación en espacios que deberían ser garantizados por un Estado soberano e independiente.

### **3.1. Análisis de la gestión de las agencias de la ONU en la frontera norte**

Como se ha podido observar, la relación entre los organismos internacionales y los gobiernos es un elemento complejo que depende de múltiples factores. En el caso analizado, existen dos perspectivas distintas que valoran de forma totalmente distinta esta relación. Por un lado, la población migrante expresa su inconformidad respecto de la ayuda recibida por la cooperación internacional y el Estado ecuatoriano, y por otro, funcionarios de las instituciones nacionales como de ONU, señalan la limitación impuesta por el Estado para un accionar más contundente y acorde a los mandatos constitutivos.



De esta forma, Daniel Regalado, presidente de la asociación civil “Venezuela en Ecuador” señaló que el rol de las agencias de la ONU ha sido investigativo en su mayor parte y que, a pesar de que levantar data es sumamente relevante, esta acción no se ha visto reflejada en una mejoría de las condiciones de las y los migrantes en el país. Además, mencionó que los proyectos implementados tienen muy poca incidencia.

Es la funda de comida, no son planes de inclusión plenas, hay situaciones emergentes que necesitan apoyos por temas de vulneración, discapacidad, niños, irregularidad, que es el factor más relevante. Sin embargo, no hay un proceso mucho más concreto para lo que es el tema del migrante en su inclusión económica y social en el país. (Entrevista vía zoom, 18 de marzo de 2021)

Según la percepción de los migrantes, además de la falta de una asistencia adecuada, existe también un cansancio debido a los constantes llamados a talleres para levantamiento de información y generación de diagnósticos que no se pueden palpar en resultados reales. Al no existir un sistema centralizado y coherente de asistencia a los y las migrantes, se da una competencia solapada entre instituciones para poder justificar el trabajo con migrantes según sus propios y particulares objetivos estratégicos.

He visto con preocupación el hecho de que trabajan de manera aislada y no sincronizada. A veces sacan unos proyectos que pueden ser buenos inclusivos y formativos que eso también se necesita. A veces los proyectos de un lado y otro chocan e impide una diferenciación en el trabajo. A veces se trabaja un proyecto bueno con ONU Mujeres, pero vemos que viene otra ONG internacional e implementa lo similar tropezando el proyecto que ya se estaba trabajando. Realmente el extranjero está cansado. cuando se vulnera el derecho también viene de parte de las mismas organizaciones que someten a los migrantes a procesos que no están dando resultados que no están bien concebidos ni ajustados a una realidad y se generan otras vulnerabilidades, y ya no quieren participar en los proyectos. Se están repitiendo los errores y pierden interés en participar. (Entrevista a Daniel Regalado, entrevista por Manuela Ernst, 18 de marzo de 2021)

En el tema específico de la atención a mujeres migrantes, según Freedman (2011) existen dificultades internas de las entidades de la ONU que impiden transversalizar una perspectiva de género de forma eficaz y oportuna como la cultura organizacional, falta de formación y mecanismos de rendición de cuentas. Sin embargo, el autor nombra también la dependencia de la financiación de los donantes como una limitante en el abordaje de ciertas problemáticas, como la de género, ya que los Estados donantes (que abarcan casi el 98% de los fondos de

ANUR, por ejemplo) pueden tener un control fuerte sobre las agendas, que pueden no estar alineadas con las necesidades de refugiados y migrantes en búsqueda de asilo.

In particular the contributions of the European Commission And individual European states make up nearly half of the UNHCR's budget, thus placing Europe in the position of a 'majority shareholder' in the agency. These pressures from states have led to what some have argued is a change of direction by the UNHCR, moving from a function of protecting refugees to one of controlling them in the interests of donor states. One sign of this has been the promotion of the policy of 'voluntary returns' which might be argued to be more 'forced' than 'voluntary'. Thus a function of 'containment' of humanitarian emergencies can be seen to have been added on to, or indeed to have replaced, the UNHCR's primary functions of protecting refugees.

(Freedman 2011, 596)

No se debe dejar de lado la influencia de factores políticos en la toma de decisiones de la cooperación internacional, en beneficio de sus donantes. Así, la resolución o mantenimiento de las crisis en los ámbitos de frontera puede ser manejado de acuerdo a un cálculo político en función de priorizar áreas cercanas a los países influyentes, o mantener la inestabilidad en aquellas que pueden promover una correlación de fuerzas positivas para los mismos.

(Freedman, 2011)

De la misma manera, según Freedman (2011) es importante el factor de visibilidad de resultados de la gestión de la organización hacia los países o grupos que la financian, así, los programas enfocados en resolver las causas estructurales de vulnerabilidad derivada de la violencia basada en género de las migrantes, pueden arrojar resultados positivos en un mediano o largo plazo, o tener resultados considerados como marginales.

## Conclusiones

- Existe una limitación en cuanto al abordaje de la complejización de los desplazamientos internacionales desde el sistema internacional de protección desde un enfoque de derechos de las y los migrantes. Esta limitación tiene que ver con la falta de caracterización, y subregistro de la amplia diversidad de situaciones que se configuran como situaciones de riesgo y que expulsan a las personas de sus lugares de origen.
- La determinación de una situación específica de desplazamiento debe partir de la reconceptualización de la migración en función de nuevas realidades, que tome en cuenta factores sociales estructurales que provocan la salida de los territorios de forma forzada, es decir, es una migración que no contempla la búsqueda de una mejor situación de forma voluntaria, si no que se huye de situaciones de riesgo.
- Tanto el régimen regional como nacional de protección de los y las migrantes es ampliamente garantista y se configura a través de tratados y convenciones que han sido ratificadas en el país. De la misma manera la Constitución de la República del Ecuador y leyes de menor rango son, en términos declarativos, garantistas de los derechos humanos. Esta normativa se generó desde la perspectiva de la realidad de los países de América Latina y el Caribe y tiene una marcada predominancia de los principios de igualdad, no discriminación y libre movilidad. Sin embargo, este sistema se cumple de forma parcial y utilitaria según el contexto y las tendencias políticas de los Gobiernos de turno.
- En el contexto político del período en el que se inserta esta investigación ha sido evidente que la normativa ecuatoriana en temas de movilidad humana no cumple con el principio de progresividad asociado a los derechos humanos, sino que, por el

contrario, ha hecho más evidente su enfoque securitista, posicionando un discurso de amenaza y crimen asociado a los migrantes.

- En relación a las agencias de la ONU analizadas, los programas implementados y la asistencia hacia organismos gubernamentales y no gubernamentales en el país, tiene dos vías de análisis: Por un lado, en el marco de la Reforma de la ONU se ha buscado hacer más efectiva la gestión de los recursos humanos y financieros para la asistencia a los Países Miembro, sin embargo, se ha podido evidenciar una acción limitada y hasta sesgada, tal como se abordó en el capítulo IV. Por otro lado, el marco de cooperación con el país a través del UNDAF ha marcado una línea de apoyo en temas de gran relevancia programática para el país, que, sin embargo, ha quedado en el incumplimiento, limitando la acción de las agencias a suplir vacíos estatales sin tener un marco de planificación amplio y coherente.
- Según lo anotado, la coherencia de la política que guía la implementación de la ayuda por parte de las 3 agencias de la ONU en el país, tiene un sesgo político que es notorio y se alinea con los poderes políticos y financieros a nivel internacional, sin embargo un elemento de gran relevancia en esta falta de coherencia entre los mandatos constitutivos y la asistencia efectiva, está marcada en gran parte por el tipo de relacionamiento que se genera con el Gobierno ecuatoriano, en lo relativo a la gestión pública y el marco de la tendencia política en la que se inserta. Entre 2017 y 2019 el Gobierno de Lenin Moreno dio claras muestras de un acercamiento hacia los poderes financieros, empresariales e Instituciones Financieras Internacionales como el FMI. Este péndulo hacia el neoliberalismo en el país, trajo como consecuencia una retracción de los servicios sociales, mayor desempleo e inequidad que, en los grupos vulnerables, como las mujeres migrantes, tiene un impacto más marcado.
- Si en el actual Gobierno, se da muy poco espacio a la implementación de acciones de protección y asistencia a los migrantes en general, el tema de género asociado a la migración es un tema que no ha tenido posicionamiento ni análisis más allá de la acción concreta de algunas organizaciones sociales, fundaciones, y ONU Mujeres. De esta forma tanto en el UNDAF 2015 - 2018, como en el de 2019 - 2022 se evidencia claramente una transversalización de la problemática de género, así como la movilidad humana, sin embargo, ya se mencionó que estos marcos programáticos han quedado relegados y desactualizados en la actual gestión gubernamental.

- A nivel teórico, las discusiones de las diferentes perspectivas sobre el actuar de los organismos internacionales aportan en el sentido de que permiten vislumbrar el enfoque que desde las fuerzas internacionales se le da a determinada problemática. Así, el liberalismo, funcionalismo, la teoría de los regímenes internacionales pueden explicar la importancia de la cooperación internacional y las instituciones internacionales para lograr una relación justa entre Estados; el realismo llama la atención sobre la importancia que tiene el poder dentro de la ecuación de la cooperación internacional y sus instituciones. Sin embargo, las perspectivas críticas de las relaciones internacionales son las que ayudan a enfocar de mejor manera los resultados obtenidos en la investigación.
- Desde la Economía Política Internacional, el análisis de las situaciones de inequidad que provocan la salida forzada de los migrantes de sus lugares de origen, se realiza bajo el supuesto de que estas ocurren dentro de un sistema complejo en el que la vulnerabilidad de los individuos se determina por desigualdades que se dan en varios espacios y niveles. Este concepto, asociado al de interseccionalidad acuñado por el feminismo no hegemónico permite explicar la situación de los y las migrantes venezolanas desde las situaciones estructurales e históricas de inequidad que se han vivido en los países latinoamericanos desde la época colonial con la especialización productiva basada en la explotación de recursos naturales.
- De la misma forma, el abordaje teórico sobre las migraciones internacionales, permite llegar a la conclusión de que una sola de las teorías convencionales no llegan a explicar el fenómeno de forma integral, ya que la complejización de los flujos de movilidad humana en origen, tránsito y destino hacen necesario un nuevo enfoque que sea crítico, multidisciplinario y localizado en la región. Un análisis crítico no debe dejar de lado, sin embargo, procesos ya conquistados referentes, sobre todo a normativa. Las personas en situación de movilidad humana debido a situaciones de riesgo en sus lugares de origen no deben ser tomados como migrantes voluntarios, sino como personas que requieren asilo y la activación del sistema de protección nacional e internacional.
- Como se comentó previamente, el carácter bicéfalo del sistema de protección a nivel regional, da la posibilidad a los Gobiernos de interpretar el régimen universal a la luz de una serie de herramientas locales ad hoc, que responden a la necesidad de controlar

los flujos de desplazamiento. El comportamiento del Ecuador en relación a la migración venezolana se inscribe dentro de la perspectiva securitista de la migración, misma que se acerca más a las políticas de seguridad que a la protección de derechos, que se ven condicionados a una situación de regularidad. El saldo de gobernabilidad migratoria, es decir entre las demandas sociales y la respuesta del Estado, es débil y no da atención a los problemas centrales que se enfrenta en una situación como la que se vivió en Ecuador entre 2017 y 2019, con la entrada masiva de migrantes venezolanos y venezolanas al país.

- Las políticas migratorias en América latina se aplican de forma parcial, aun cuando la región se ve desbordada de movimientos complejos e incontrolados que producen crisis humanitarias profundas. A pesar de ello, las garantías del derecho internacional no son aplicadas cabalmente.
- A pesar de las múltiples herramientas normativas existentes para transversalizar el análisis de género en los procesos de migración, son pocos los países que aplican un protocolo especial de atención a mujeres migrantes, en una cultura predominantemente machista que hace más grave la situación de vulnerabilidad de las mujeres venezolanas en situación de movilidad humana. Los abusos sexuales e hipersexualización de las migrantes venezolanas fruto de estereotipos, unido a condiciones de irregularidad en el país de tránsito o destino es una realidad conocida, que debe ser abordada de forma más contundente y de forma coordinada entre los organismos internacionales y las entidades gubernamentales.
- Existen varios sistemas de protección y coordinación entre entidades gubernamentales, locales, centrales y organismos internacionales que se debe fortalecer con mayores recursos humanos y económicos, así como procesos sostenidos de sensibilización y capacitación. No se ha evidenciado en las entidades de la ONU un programa enfocado específicamente en la atención a las mujeres migrantes venezolanas en Ecuador. Es necesaria una caracterización más profunda de este sector poblacional en movilidad y la generación de instrumentos de atención específicos. Los programas que están activos actualmente en la frontera norte se enfocan en temas como el empoderamiento económico, desarrollo, erradicación de la pobreza, que son elementos fundamentales para una mejora de la calidad de vida de la población en general, migrantes y no

migrantes. La falta de especificidad reproduce la sensación de falta de acompañamiento institucional.

- Entre las situaciones que ahondan la vulnerabilidad de las mujeres en movilidad, se encuentra la falta de acceso a la información adecuada sobre las condiciones del país en relación a requisitos legales, oportunidades laborales, acceso a vivienda, alimentación, moneda, entre otros temas fundamentales. Esta falta de acceso a la información, unida a la falta de documentación, complejizan mucho la situación de las mujeres venezolanas en el país.
- Durante las conversaciones con funcionarios y funcionarias de la ONU e instituciones estatales, se pudo constatar que el accionar del Gobierno en el lapso de tiempo que comprende la investigación, se ha dado por fuera del marco del respecto a los derechos de las personas en movilidad humana. Se han generado campañas de sensibilización en contra de la xenofobia, intentando generar recursos que puedan de alguna forma paliar la falta de servicios y acceso a derechos que se han visto reducidos desde el Estado y que afectan a población venezolana, así como a la población local
- Muchas de las políticas implementadas en el país respecto a la migración y la problemática de género, se generan en contradicción con lo expuesto en la Constitución de la República y en instrumentos internacionales ratificados en el país, peor aún, vulneran los derechos, principios de garantías y derechos internacionales.
- Los programas implementados por la ONU se mantienen en la superficie del problema y, a decir de los y las entrevistas, utilizan la figura del migrante vulnerable como forma de sostener y justificar un trabajo humanitario que sea “vendible” a ojos de los países donantes.

## Referencias

- Acosta Arcarazo, Diego y Luisa Feline Freier. “Discursos y políticas de inmigración en Sudamérica: ¿hacia un nuevo paradigma o la confirmación de una retórica sin contenido?”. *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 44 (23 2015):171-189. Brasilia.
- Acharya, Amitav. “Dialogue and Discovery: In Search of International Relational Relations Theories and Beyond the West”. *Millennium: Journal of International Studies*. 39(3 2011) 619-637.<https://doi.org/10.1177/0305829811406574>
- ACNUR. “Países latinoamericanos acuerdan hoja de ruta para la integración de venezolanos: Comunicado de prensa conjunto de ACNUR y OIM”. 2019 <https://www.acnur.org/noticias/press/2019/7/5d2330654/los-paises-latinoamericanos-acuerdan-una-hoja-de-ruta-para-la-integracion.html>
- ACNUR. *Manual para la protección de los derechos de los desplazados internos*. Ginebra. 2010
- Alonso Alicia y Nadia Silhi. “El refugio por razones de género.” *Anuario de Derechos Humanos* No. 12 (2016): 55-66. Chile.
- Araujo, Lorena; Eguiguren, María Mercedes. “La gestión de la migración en los países andinos: entre la securitización y los vínculos diaspóricos” (Dossier central). En: *Andina migrante*, Quito: FLACSO sede Ecuador. Programa de Sociología, *Sistema de Información sobre Migraciones Andinas*, (no.3, abril 2009): pp. 2-10 <http://hdl.handle.net/10469/197>
- Barkin, Jamie. *International Organization: Theories and Institutions*. Palgrave Mcmillan. Estados Unidos. 2013
- Barnett, Michael and Martha Finnemore. “The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations.” *International Organization* 53, no. 4 (1999): 699–732. <http://www.jstor.org/stable/2601307>.
- Bertola, Luis y Jose Antonio Ocampo. *El desarrollo económico de América Latina desde la independencia*. Fondo de Cultura Económica. México 2013
- Cabrera, Ada, Gustavo Rodríguez y Rangel Blanco. *Migraciones internacionales. Un análisis desde la perspectiva crítica*, México. 2019.
- Carcedo, Juan Facundo. “Una discusión sobre el rol de las Organizaciones Internacionales en la teoría de las Relaciones Internacionales.” *Journal de Ciencias Sociales* Año 7 (2019) N° 12, Argentina. <https://doi.org/10.18682/jcs.v0i12.914>
- CARE. *Análisis rápido de género: Ecuador*. Grupo Innovando. Ecuador. 2019.
- Carranco, Santiago. *Nociones y enlaces conceptuales de la Economía Política Internacional para comprender los mundos plurales de la industria minera aurífera en Bolivia y Ecuador durante el boom de los commodities*. Tesis para obtener el título de doctorado en Estudios Internacionales. Ecuador. 2019.



- <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/19273/2/TFLACSO-2023SFCP.pdf>
- Castro, Jhonny. “El derecho a la movilidad humana en las políticas migratorias de América Latina en el siglo XXI: entre la regionalización y la (re) nacionalización de un problema público.” *Nullius: revista de pensamiento crítico en el ámbito del Derecho*. Vol. 1 Núm. 2 <https://doi.org/10.33936/revistaderechos.v1i2.2621>
- Celis, Raquel y Xabier Aierdi, “¿Migración o desplazamiento forzado? Las causas de los movimientos de población a debate”, *Cuadernos Deusto de Derechos Humanos* Núm. 81 (2015), Bilbao Universidad de Deusto
- Mencías, Alejandro. *Ecuador y el FMI: un año más hacia el fondo*. Ecuador. 2020 <https://www.celag.org/ecuador-y-el-fmi-un-ano-mas-hacia-el-fondo/>
- Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional. *Naciones Unidas como principal elemento del multilateralismo del siglo XXI*. Monografías del CESEDEN 109. Ministerio de Defensa. España. 2009.
- CEPAL. *Determinantes de género en las políticas de movilidad urbana en América Latina*. número 3. 1564-4227. Chile. 2019,
- Chimni, Bhupinder. “The Birth of a Discipline’: From Refugee to Forced Migration Studies”, *Journal of Refugee Studies*, Vol. 22, No. 1 (2009).
- Cohen, Benjamin. *Advanced Introduction to International Political Economy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, UK. 2019
- Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana. *Agenda Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana 2017 - 2021*. Ecuador. 2019
- Cox, Robert. “Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales: Más allá de la Teoría de Relaciones Internacionales.” *Relaciones Internacionales* Número 24. Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI) – UAM. 129 - 162. 2013.
- Cox, Robert. “Gramsci, hegemony and international relations: an essay in method.” *Journal of International Studies*, 12(2), 162-175. 1983.
- Diez de Velasco, Manuel. *Las organizaciones internacionales*. Tecnos. Madrid. 2006.
- FLACSO. “De la era de la migración al siglo de la seguridad: el surgimiento de políticas“ *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* No. 23 - Quito, Ecuador. 2018. <https://doi.org/10.17141/urvio.23.2018.3745>
- Franco, Leonardo (coord). *El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina: Análisis crítico del dualismo “asilo-refugio” a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. San José: Editorama. 2004
- Freedman, Jane. “Mainstreaming gender in refugee protection”. *Cambridge Review of International Affairs*, 23:4, 589-607. Estados Unidos. 2010
- Gálvez, Sergio, et al. “Desarrollo histórico de la estructura judicial y arbitral de la Justicia Internacional” en Olasolo, H., et al. (Coords.) *Alcance y límites de la justicia internacional*, Tirant Lo Blanch e Instituto Joaquín Herrera Flores, Valencia. 2018
- Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Pichincha. *Guía informativa para personas en situación de movilidad humana*. Aquattro. Ecuador. 2014.
- Harvey, David. Traducción de Ana Varela Mateos. *Breve historia del Neoliberalismo*. Ediciones Akal. Madrid. 2007
- Hermosa, Antonio. “La concepción kantiana de las relaciones internacionales” *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época) Núm. 64. Abril-Junio 1989 pp.163 - 189. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-estudios-politicos/numero-64-abriljunio-1989/la-concepcion-kantiana-de-las-relaciones-internacionales-1>
- Herrera Sonia. *Atrapadas en el Limbo: Mujeres Migraciones y violencia sexual*. Barcelona. 2013.

- Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Naciones Unidas como principal elemento del multilateralismo del siglo XXI* Ministerio de Defensa, Madrid - España. 2009.  
file:///C:/Users/GamersPro/Downloads/Dialnet-NacionesUnidasComoPrincipalElementoDelMultilateral-497469%20(1).pdf
- Jackson, Robert. “Los estados fallidos y la tutela internacional” *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, núm. 10, febrero de 2008, GERI – UAM
- Jaimés, Juan Pablo. *Desplazamiento Forzado y Derechos Humanos*. Universidad de Granada - España. 2014
- Jiménez, Carolina. “La Persecución de género en el derecho internacional de los refugiados: nuevas perspectivas”. *Revista electrónica de estudios internacionales* 33 , Málaga. 2017. SSN-e: 1697-5197
- Karns, Margaret y Karen Mingst. *International Organizations. The Politics and Processes of Global Governance*. Lynne Rienner Publishers. 2009
- La Barbera, María. *Interseccionalidad, un ‘concepto viajero’: orígenes, desarrollo e implementación en la Unión Europea*. España. 2016.
- Magliano, María José y Eduardo Domenech. “Género, política y migración en la agenda global. Transformaciones recientes en la región sudamericana”. *Revista Migración y desarrollo* 11: 53 - 68, 2009
- Marín, Angel y Carmen Méndez. *Análisis de la dinámica de la movilidad humana de los venezolanos en el paso fronterizo de Rumichaca entre Colombia y Ecuador*. Universidad Regional Autónoma de los Andes. Ecuador. 2019
- Mármora, Lelio. “Modelos de gobernabilidad migratoria. La perspectiva política en América del Sur” en *Revista Internacional sobre Movilidad Humana*, Brasilia, Año XVIII, Nº 35, p. 71-92, jul./dez. 2010,
- Merino, Víctor. “Derecho de asilo y género. ¿Ha evolucionado el derecho de asilo?” *Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho*, ISSN-e 1138-9877, Nº. 17, 2008, Valencia.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. *Plan Nacional de Movilidad Humana*, Ecuador. 2018
- MIREDES. *Declaración de Nueva York de Migrantes, Refugiados(as), Desplazados (as) sobre el Informe Final de la Comisión Mundial sobre Migraciones Internacionales*, Nueva York. 2005
- Mora, Claudia. *Globalización, género y migraciones*. Universidad Alberto Hurtado. Chile. 2008
- OIM. *Monitoreo de la población venezolana en Ecuador*, Quito - Ecuador. 2019
- OIM. *Monitoreo de flujo de población venezolana, Agosto - septiembre*, Ecuador. 2019
- OIM. *Misión*. 2021. <https://www.iom.int/es/mision>
- OIM. *Marco de gobernanza sobre la migración*. Ginebra - Suiza. 2016
- ONU. *Resolución aprobada por la Asamblea General el 16 de septiembre de 2005*, Nueva York - Estados Unidos. 2005
- ONU. *Anuario de las Naciones Unidas*. Anuario Express. Vol 62, Nueva York - Estados Unidos. 2008
- ONU. *Resolución no. 64/289 de la Asamblea General sobre la coherencia en todo el sistema*, Nueva York - Estados Unidos. 2010,
- ONU Mujeres. *Qué hacemos*.. <https://ecuador.unwomen.org/es/que-hacemos>.
- OEA. *Informe del Grupo de Trabajo de la Organización de los Estados Americanos para abordar la crisis de migrantes y refugiados venezolanos en la región*. Sigma editores. Estados Unidos. 2019

- Paez, Tomas y Leonardo Vivas. *The Venezuelan Diáspora: Another Impending Crisis?*. Freedom House. Estados Unidos. 2017
- Posada, Paola. “Refugiados y desplazados forzados. Categorías de la migración forzada creadas como medidas de contención a las migraciones no deseadas”. *Estudios Políticos*, 35, junio a diciembre, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, (pp. 131-152). 2009
- Piqueras, Andrés. “De la colonización al desarrollo. Del paralelo devenir del Sistema Mundial, la desigualdad, el desarrollo y la cooperación” en Piqueras, A.. *Desarrollo y cooperación : un análisis crítico*. Valencia. Tirant Lo Blanch. 2008
- Stanley, Leonardo. “The IPE of Development Finance in Latin America”. In E. Vivares, ed., *The Routledge Handbook of Global Political Economy*. Chapter 34. 2020. <https://doi.org/10.4324/9781351064545>
- Vargas, Pablo. *Transmigración centroamericana. Violación sistemática y derechos migratorios en la reforma a la Ley de migración en México*, Universidad Centroamericana en Nicaragua (UCA). 2016
- Vieira, Edgar. “Evolución de las teorías sobre integración en el contexto de las teorías de las Relaciones Internacionales” *Papel Político*, núm. 18 diciembre, pp. 235-290 Pontificia Universidad Javeriana Bogotá, Colombia. 2005

## Anexos

### Anexo 1: Entrevistas a funcionarios de instituciones internacionales

#### Entrevista. Carola Iñiguez

Funcionaria ONU Mujeres

#### 1. Acercamiento con OI que trabajan con migrantes

En el tema de frontera norte a raíz de la migración venezolana todas las agencias empezaron a tener presencia, en realidad va variando con el tiempo, las circunstancias han ido cambiando con la norma migratoria, porque claro al exigir visa cambia el flujo migratorio regular. Las agencias han dejado de tener esta presencia más de carácter humanitario, de atender directamente a las personas que llegaban en los pasos regulares, en Rumichaca y los otros con menos presencia. Esto ha ido variando un poco, pero en principio hasta mediados del 2019 estaban como agencias el ACNUR por su rol, ellos tienen bastante tiempo y experiencia ahí, también hacen un trabajo con enfoque de género, aunque no es su mandato principal. UNFPA, tenía mucha presencia también. En términos de situaciones humanitarias la agencia que tiene las competencias en temas de violencia de género es el UNFPA, entonces ellos están haciendo atención directamente con prevención de violencia sexual y también con salud sexual y reproductiva con las mujeres. UNICEF hace mucho trabajo en convenio con el Gobierno, OIM tiene una presencia importante y esporádicamente las otras agencias, pero todas han estado de alguna manera involucradas, y ONU Mujeres ha estado haciendo un trabajo dirigido a las mujeres venezolanas, porque hay alrededor de ellas un tema de acoso y abuso sexual, de estos estereotipos que se van creando, de la hipersexualización, abuso de funcionarios públicos, policía, se ha estado haciendo un trabajo de capacitación y algunos temas vinculados al análisis de esta situación. Se hizo un estudio de explotación sexual de mujeres venezolanas

particularmente, que lo podrías mirar, porque se levantaron encuestas en la zona de frontera, hasta Ibarra en realidad, para mirar un poco cómo era la situación de las mujeres en movilidad humana, y ver cómo estaban afectadas por la explotación sexual. Era un poco por la emergencia de la población venezolana y ver cómo se diferencia de acuerdo a la nacionalidad, la migración colombiana y venezolana con respecto a la explotación sexual. El tema de la documentación es una de las principales vulnerabilidades que expone a las mujeres y después de la situación de las mujeres y la situación general de la explotación, de la trata de personas y demás, que ahora con la presencia de mujeres venezolanas son captadas para la explotación, Hay redes que funcionan hace mucho tiempo en la frontera.

## **2. Cual consideras tu que ha sido el rol del gobierno ecuatoriano y su interacción con los OI en esta problemática**

El tema del gobierno ha sido bastante cuestionado por haber roto discursivamente el tema de la ciudadanía universal, de los acuerdos a nivel sudamericano, latinoamericano. Ha habido algunos picos, por ejemplo, después de enero de 2019 y de los hechos de Ibarra, que por el accionar del Gobierno se dio este brote xenofóbico muy fuerte orientado a toda la población en especial a la venezolana y a las mujeres particularmente. Creo que el accionar del gobierno ha sido muy complejo y fuera del marco del respeto a los derechos humanos en movilidad humana, esto se ha sentido mucho ahí en la frontera y el rol de ONU, desde mi visión personal, ha sido suplir un poco, intentar, generando campañas en contra de la xenofobia, intentando generar recursos que puedan de alguna forma paliar estas cuestiones de servicios y de acceso a ciertos derechos que se han visto reducidos desde el estado y que afectan a población venezolana que es la que está llegando y también a la población local . Es un tema que afecta a todos, pero va generando mayor vulneración para las personas que tienen algunas condiciones adicionales, entre ellas por supuesto las personas en movilidad humanas y las mujeres han sido de las que más se han visto afectado por esta reducción de capacidades en temas de salud, en temas de acceso a los documentos, al empleo también, porque la cuestión económica ha afectado a todo el país y en especial a la zona de frontera. En resumen, en cuanto a protección de derechos y el tema de la normativa, ha sido una vulneración en respetar los acuerdos, en generar una migración segura, ordenada, que pueda ser de acogida, eso no se ha hecho desde el gobierno nacional, y después, en cuanto a la protección de los derechos en general y de lo

que históricamente ha sido Ecuador, un país que protege, en este último tiempo enfocado en los derechos, a no hacer diferencia entre la población local y en movilidad. Al reducir las capacidades reduces la posibilidad atender por ejemplo en educación y salud, y al generar un discurso de xenofobia lo que se hace es un rechazo automático a la gente en movilidad y emergen estos discursos de me roban el trabajo, se hacen atender en salud, están copando la educación. Estas retóricas y manejo discursivo han sido muy complejos para las personas en movilidad humana y en especial para las mujeres. Es bastante penoso lo que está pasando, porque además con el tema de las visas, yo no estoy en contacto ahí en la zona de frontera, pero tengo los relatos de las instituciones, y la gente que está haciendo el trabajo y te dicen que el paso regular ha disminuido terriblemente y da lugar a que haya trata de personas y este pedido de favores sexuales de funcionarios para permitir el paso de mujeres, que las redes de trata y explotación se puedan aprovechar más de las personas, entonces creo que la situación está cada vez más complicada.

**2. Acuerdo marco entre el gobierno y la ONU, en el caso del Ecuador hay algún incumplimiento de los acuerdos que constan en este documento, o hay algún margen de acción que incida en la situación de las migrantes venezolanas específicamente, que se pueda empujar desde el UNDAF**

La última versión del UNDAF se firmó en el año 2018, es por 5 años, es el que orienta y planifica la cooperación, esto se hace porque la cooperación internacional no puede estar fuera de la política pública y sus enfoques, la cooperación debe acompañar las líneas que se priorizan porque si no es muy complejo que la cooperación tenga sentido. Esta planificación que había, por ejemplo, en zonas de frontera que puedan ser acompañadas por experticias y capacidades específicas de la cooperación, lo que ha pasado es que el Estado ha reducido cada vez más sus capacidades, ha cambiado los enfoques de lo que se había pensado y planificado cuando se firmó el UNDAF, entonces la cooperación se queda básicamente sola. Algo que estamos discutiendo mucho en todos los espacios, es que no puedes querer reemplazar el Estado con la cooperación, primero porque es insuficiente y porque no alcanza para generar la protección de derechos, y después porque realmente no es el rol de la cooperación internacional. Cada vez se ve más esto del nivel micro, de que los funcionarios al no tener los recursos y capacidades lo que hacen es dejar o pedir cosas a Naciones Unidas, es un descargo sobre la cooperación internacional que dice bueno, yo

puedo darte asistencia técnica, pero no puedo reemplazar la acción del Estado, y bueno estas intervenciones que han quedado como muy sueltas tienen mucho menor impacto, porque al no estar acompañadas del Estado se convierten en pequeñas acciones. En ese marco el UNDAF queda como incumplido, desactualizado a lo mejor, y no se permite que sea lo que debe ser: la creación de sinergias, establecer prioridades, establecer espacios donde se va a apoyar y fortalecer porque se identifican como prioritarios, entonces esa es la situación compleja. Lo que pasa es que tampoco creo que haya nadie desde el Estado ni desde la cooperación cuestionando esto. Es seguir el ritmo que se ha marcado sin poder hacer incidencia o sin poder cuestionar, que a lo mejor lo podrían hacer algunos organismos y organizaciones, eso tampoco se hace, entonces queda como simplemente para la historia de cómo esto se está dejando abandonada una estrategia que no va a dar resultado, no es sostenible, no está generando los resultados esperados y que no va a generar cambios a mediano o largo plazo.

**3. En relación a cómo es percibida la migración, quisiera saber cómo se aborda desde la ONU y desde el Gobierno el tema de la migración, es desplazamiento forzado o migración económica. Cómo está el tema de la protección de derechos en función de cómo se percibe la migración.**

Yo no logro identificar una posición unívoca de todo. es como muy cambiante de acuerdo al momento político, desde el gobierno ha ido mutando esta posición, en estos años de gobierno no se ha mantenido una sola posición. Yo entiendo que ahora con el reconocimiento, además, de otro gobierno venezolano, es otra dinámica y relaciones que son bastante complejas de seguir. A mí me cuesta mucho seguir también cómo el gobierno ecuatoriano percibe esto, porque es muy cambiante el discurso, creo que una línea puede ser lo de la visa humanitaria, supongo que es porque consideran que hay un desplazamiento humanitario, pero eso tampoco queda claro en la retórica, ni hay instrumentos, ni hay como un documento que diga esta es la posición del estado ecuatoriano, sino que es como muy dependiente de la coyuntura, muy coyuntural. Entonces a mí me cuesta un poco seguir, por un continuo cambio de qué es lo que se entiende. Entiendo que hay unos, habría que ver cómo están los datos, unos reconocimientos de unas visas de protección internacional para personas refugiadas, entiendo que se han reconocido

algunas, no sé exactamente y no sé si hay datos actualizados del Estado que digan efectivamente cuántas se han entregado por nacionalidad, en este caso a los venezolanos.

En cuanto a las agencias es un poco complicado porque tampoco sé si hay una posición común y compartida que todas digan bueno vamos a denominar a esto una migración de este tipo, sino que es como muy cambiante y a lo mejor tu puedes ver en algunos de los documentos de ONU, dependiendo del país, que hablan de desplazamiento forzado en unos casos, de migración económica en otros, o migración por razones políticas. Es como muy cambiante y dependiendo de la agencia, dependiendo en dónde pone el foco, pero creo que principalmente, mirando qué es lo que más se dice pienso que tiene que ver con esto de ser una migración por razones económicas, que ha sido forzada de alguna forma.

#### **4. ¿Qué discurso maneja ONU específicamente?**

Se habla de la situación de la crisis venezolana y cómo esto genera el desplazamiento, pero no, tampoco es que se lo denomina de una manera siempre y en todos los documentos y en todas las instancias. Sé que hay unas instancias de articulación por razones humanitarias, pero ahí claro también se mezcla el tema. ha habido muchas críticas también... por el tema del término humanitario que tiene una connotación específica que al ser utilizado en cualquier contexto que sea complejo, puede dar lugar a que también todo lo que tiene que ver con el derecho internacional humanitario se vaya desgastando y complejizando.

Tenemos además la situación colombiana donde si hay un caso de situaciones humanitarias por el tema del conflicto y demás. Es muy importante ir visualizando de manera clara que no existe en Venezuela, no hay un conflicto armado como sí ocurre en Colombia que también es frontera con Ecuador y si hay una situación de necesidad de una protección humanitaria. Pero lo que sí, es que se habla de una emergencia relacionada al tema masivo, numérico del tema venezolano. No sé cómo están actualmente las cifras, pero en algún momento teníamos las imágenes del puente de Rumichaca casi colapsado, y eso por supuesto genera una necesidad de atención, de respuesta inmediata para la gente, que es todo, hidratación, alimentación. Digamos que más allá de lo que pasa en Venezuela también hay una realidad que es el trayecto y lo que va pasando en el camino, estos caminos largos que por ejemplo para las mujeres el tema de haber encontrado en la mitad de su trayecto personas que les ofrecen un trabajo supuestamente fácil, o las engañan, les dicen que les pagan el pasaje para venir a Quito y demás, y está asociado a estas redes de



explotación o de trata de personas. Hay muchos riesgos durante el viaje, es un viaje en el que tienen que cruzar territorios complicados, encontrarse con muchas personas que pueden sacar provecho de esta situación, Creo que particularmente es una situación difícil porque muchas personas viajan sin mucho recursos en términos de información que esto también es algo que se ve mucho, que la gente no sabe los nombres de las ciudades, ni cómo manejarse cuando lleguen, ni saben la situación económica, no tienen un plan más concreto como decir voy a trabajar de esto o sé que lo que ha pasado en otros procesos migratorios, Si hay una necesidad específica de mano de obra para la cosecha de un producto o para la construcción porque hay un boom en ese campo o porque hay un área específica en la que de alguna manera, ya sea talento humano calificado o no calificado, pueden insertarse en alguna actividad, es más comprensible. Pero acá lo que se veía eran muchos relatos que no tienen muy claro qué es lo que están enfrentando, qué viaje van a hacer, cómo son las condiciones y que se evidencia incluso en cómo llegaba la gente, que no sabía que Rumichaca es uno de los puntos más fríos del país, y viene gente de zonas más tropicales y demás, entonces llegar así es... la falta de información es algo muy serio y muy riesgoso principalmente para mujeres y niños que pueden ser presa de estas cuestiones, que te ofrecen algún tipo de estos trabajos o estas situaciones.

**5. Hablando de la ayuda humanitaria, hay unos principios duros que maneja la ONU en términos del apoyo que brinda para la resolución de conflictos o para la prevención de estos. Cómo se conjuga esto con el accionar que ha tenido que adaptar la ONU y sus agencias en relación a la situación del país, la posición del gobierno y los mismos cambios que ha ido teniendo la migración venezolana.**

En el tema de conflictos yo no conozco qué está haciendo ONU, pero lo que conozco que está haciendo es uno de los proyectos que está funcionando en la frontera norte, que es un proyecto de construcción de paz, estos de PEACE BUILDING FUND, que se utilizan para temas de conflicto, y ahí la visión es principalmente la frontera con Colombia que es una frontera compleja por toda la operación de grupos irregulares, ilegales de reclutamiento para los chicos y chicas, de prácticamente poca accesibilidad para el resto de la población, de poca conectividad con algunas zonas, entonces hay zonas en las que realmente en tema de la población venezolana es un elemento más de una frontera ya muy compleja debido a otras dinámicas, entonces a lo mejor saliendo de la situación más visible que es la de

Rumichaca, la de los puntos regulares, lo que fue en algún momento que es lo más visible en general y que es lo que los medios presentan, en realidad hay esta otra preocupación importante que qué es lo que pasa con estas otras zonas de la frontera rurales, alejados de los centros urbanos y de las cuales no hay caminos ni accesos tan fáciles y que además, con los hechos de Esmeraldas de enero de 2018 del secuestro de los periodistas, ciudadanos, muerte, la explosión de la bomba en San Lorenzo. Hay como una situación más compleja de mirar cómo se puede aportar a esa situación de frontera. En términos de construir unas relaciones distintas que puedan atender todas estas cosas, y ahí es donde viene toda esta complejidad porque realmente tienes todos estos elementos juntos y es muy difícil porque no es solamente un problema de seguridad, que no se resuelve únicamente con seguridad, que no se resuelve únicamente con políticas restrictivas en cuanto a visas que es lo que las personas piensan, entonces son como situaciones muy complejas en la frontera y ahí es donde se está trabajando con este proyecto que busca construir un espacio de comunidad, de ver cómo se construye la paz desde lo local, pero no está acompañado de otra política que sea como más integral, pensando en general en la protección de derechos, creo que es importante lo que está haciendo Naciones Unidas pero tal vez insuficiente para lo duro y lo complejo de la situación de la frontera norte.

**6. Y esta insuficiencia tiene que ver con un tema de recursos o esta situación de irse adaptando a apagar incendios.**

Lo que pasa es que si no tienes la política pública digamos, si tú no tienes capacidades construidas en materia de educación que te permitan realmente cambiar algunas dinámicas, todo lo que se haga en materia de capacitación es pequeño en relación a lograr los objetivos.

**7. Faltaría el elemento de la coordinación efectiva con el Gobierno**

Si, de la política pública realmente orientada a esa zona y con una visión clara de lo que implica proteger los derechos de la población en movilidad humana y lo que implica proteger a una población fronteriza en la cual, otra vez hablando de temas de género, el embarazo adolescente es súper alto, el estereotipo de los niños y las niñas es el narcotraficante, o es el paramilitar del otro lado de la frontera, o lo que te permite a lo mejor tener una idea de un futuro que no sea el que estás acostumbrado, sino un futuro digamos como lo ven en estas poblaciones, como el que te permite tener poder o algo de

glamour, como que ese es el ideal de vida. Entonces si es que estas cosas no las atienden integralmente a través de otras dinámicas, de educación, trabajo, esparcimiento, el uso de mejores vías de acceso, de otras cosas, todo lo demás que puedes hacer de cooperación es sí, trabajar sobre los estereotipos de género es importante, hacer capacitación y acompañamiento a estas comunidades y ver qué se puede hacer a nivel local, pero no alcanza creo para poder realmente revertir una situación tan compleja.

**8. El último tema: Además de este trabajo que hay que hacer sobre las condiciones emergentes que ONU lleva a cabo, supliendo lo que el gobierno no hace, crees que hay algún elemento ideológico del trabajo de la ONU.**

Yo creo que todo es ideológico y todo tiene que ver con una orientación política, no creo que haya muchas cosas que puedan ser neutros porque todo tiene que ver con una decisión de dónde realmente quiero priorizar o incidir y la cooperación no es ajena a eso, la cooperación también tiene una visión de cuáles pueden ser las prioridades de cada uno de los países y dentro de esas prioridades hay algunas que tienen que ver con intereses geopolíticos también, eso es claro e innegable en muchísimos casos, hay muchas experiencias y relatos de qué es lo que durante algún período determinado algunos países deciden dónde poner su cooperación, invertir recursos, y la manera cómo se hace la cooperación también, porque la cooperación tampoco es algo que sea igual, unívoco y de la misma forma siempre, la cooperación también tiene distintas formas de intervención y distintas formas de mirar cómo se posiciona frente a las personas con las que trabaja, de qué es lo que quiere general en cuanto a cambios, actitudes y realmente ver si es que la manera cómo la va a hacer está orientada para conseguirlo. Yo creo que eso para partir siempre va a pasar, después creo que particularmente en el tema de la frontera ocurre, y además porque la cooperación no es sólo para la construcción de la paz, también hay cooperación para temas militares, por ejemplo, y ahí es donde se claramente cuáles son los acuerdos, los intereses y lo que ha ocurrido respecto del otro lado de la frontera. Hablando del caso colombiano la cooperación militar que ha recibido, qué efectos ha generado dentro de las dinámicas sociales y muchas de esas cosas pueden o podrían ser replicadas en Ecuador, y en algunos casos yo creo que se ha evidenciado eso. En cuanto a la cooperación humanitaria yo creo que sí, efectivamente también hay una priorización de decir quiero hacer esto para estas personas porque me interesa de determinada manera, y eso pasa

también en todo el sistema de ONU y sistemas internacionales, quienes financian dicen bueno esta es la línea, quiero hacer esto y esta otra cosa. Creo que hace falta... han pasado muchas cosas a nivel internacional y el financiamiento de los organismos internacionales principalmente porque EEUU ha dejado de contribuir periódicamente, y que es una de las maneras como se evita que haya cooperación direccionada a través de los fondos de ONU y que ya tienen una misión y que los países contribuyen regularmente a estos fondos y ya saben lo que va a hacer, y tiene una orientación de cuáles son las prioridades, pero al retirar estas contribuciones que son más regulares, programáticas y que permiten una planificación en la cooperación, hay que cambiarlas por cooperaciones puntuales, direccionadas a ciertos temas, puede dar lugar a esto que tu mencionas. Ahora lo que hago es con menú, qué es lo que necesitas y te lo preparo, creo que es una situación real que pasa en todo el sistema de ONU, no sólo aquí, nosotros vimos en algunos casos también la influencia de empresas transnacionales en países financiando programas que tienen que ver con el tema ambiental, y bueno ahí mínimamente hay conflictos de intereses, entonces eso para empezar. Y después habría que ver a dónde están dirigidos esos programas, eso es algo que hay que tenerlo siempre presente y siempre va a poder ser una opción y habría que estudiarlo un poco más para el caso ecuatoriano, pero creo que también sin estas herramientas que te hacen prevenir que esto pase como el UNDAF, planificación, la presencia estatal, hace que esto sea más fácil que ocurra. Entonces el debilitamiento de estas herramientas da lugar a que algunas de estas otras cooperaciones puedan establecerse. Además van de la mano el tema militar y el lado el tema humanitario; el tema de cooperación policial , entonces esto te hace mirar también cuáles son las prioridades de estos países que son cooperantes o donantes.

## **Anexo 2. Entrevistas a funcionarios de instituciones nacionales**

### **Entrevista. Fernando Yar**

Tutelar especialista en movilidad humana y protección internacional para la delegación zonal de la provincia del Carchi

**1. ¿Usted trabaja coordinadamente con algún organismo internacional que trabaje el tema de migraciones?**

Si, se ha coordinado varias acciones con varios actores internacionales, dentro de estas organizaciones y a su vez agencias de ONU. En Carchi manejamos una red contra la vulneración de los derechos humanos y de la naturaleza, ese es el nombre establecido de la red, misma que tiene 3 secretarías: una de medios de vida, antes llamada laboral, una secretaría de protección y una de género, enmarcadas en tres ejes de trabajo. Todos estos con visión de una ciudadanía universal y mención en derechos humanos. Se ha trabajado con varias de esas agencias para nombrar algunas, se trabaja dentro de la secretaría de género con OIM por el tema de trata, se trabaja de igual manera en la secretaría de protección con ACNUR, la de medios de vida se la trabaja con HIAS, la red está coordinada por la defensoría del pueblo. Otros actores fundamentales que están establecidos son UNICEF; el PMA, ONU/ Mujeres, el UNFPA. Como organizaciones se recibe el apoyo o se trabaja en temas legales con el Consejo Noruego para los Refugiados y el Servicio Jesuita de Refugiados.

**2. Y trabajan de alguna forma con organizaciones de refugiados. No necesariamente organismos oficiales sino de la sociedad civil.**

No existe acá en Carchi una organización como tal sólo de personas refugiadas, sino que más bien el trabajo que se ha fomentado desde la red, desde las secretarías y a su vez desde la Defensoría del Pueblo es el trabajo con población mixta, a medida que este impacto en la ciudadanía ecuatoriana o en la ciudadanía local, no refleje actos de xenofobia. Estamos trabajando con asociaciones en las que no únicamente se ha concentrado a extranjeros, sino que, a su vez, se trabaja con la población no migrante. Entonces en enfoque de ayuda desde la organización internacional en base al trabajo que hace la red se lo hace con impacto a las dos poblaciones.

**3. En el caso específico de la migración venezolana, desde el año 2017 al 2019, cual ha sido el trabajo que han llevado adelante**

En el 2017 empezó un poco el tema de la crisis, que si bien llegó a su tope en 2018 y 2019 pero ya se veía como ciudadanos de nacionalidad venezolana estaban día a día en el Puente

internacional de Rumichaca buscando su ingreso regular al país, y bueno, ahí empezó esta ola que en un principio se puede decir que estaba un poco más controlada, porque había el conocimiento. También se puede decir que la población venezolana ha ido variando, los perfiles que migraban en 2017 no son los mismos que actualmente ingresan de forma irregular. Antes se veían a personas un poco más preparadas técnicamente, profesionales, entonces tenían un conocimiento respecto a derechos humanos en general, por lo que, si bien las vulneraciones en 2017 si existían, no se daban a gran escala. La Defensoría del Pueblo maneja como ejes principales la tutela de los derechos humanos, dentro de estos ejes tenemos herramientas, lo que llamamos investigación defensorial y la herramienta cumbre que usamos nosotros dentro de nuestras competencias es la interposición de garantías jurisdiccionales. Una garantía jurisdiccional que es muy utilizada es la acción de protección, entonces en 2017 como tal, obviamente se presentaban casos por malos servicios, malas atenciones, que no pasaban de una gestión oficiosa o una investigación defensorial que viene siendo un trámite administrativo. Sin embargo, en el 2018 se empezó a tener problemas porque ya se sintió más el impacto de la crisis, aún más cuando el Estado ecuatoriano tomó dentro de sus políticas migratorias empezar a requerir documentos adicionales a los establecidos en convenios internacionales, buscando justamente el tema de la ciudadanía universal, se había llegado al acuerdo de que para los países de Suramérica, de Unasur, únicamente se requería de la cédula de ciudadanía para realizar el ingreso y transitar libremente en cualquier territorio de los países que pertenecen al convenio. Sin embargo, a los ciudadanos venezolanos en 2018 se les hizo el requerimiento de pasaporte y antecedentes penales.

Esto empezó a hacer efectivo que se empiece a dar el ingreso irregular de personas, y a su vez, cuando hablamos de migración irregular, hablamos de desconocimiento, al hablar de desconocimiento hay vulneración de derechos. Es así que, en abril, marzo del 2018 se presentan dos deportaciones de facto en la localidad, en las que, a 22 personas de nacionalidad venezolana en un caso, y en el otro a 7, policía nacional les invita a que abandonen el país, escoltándolos hasta el puente internacional de Rumichaca, y observando que llegue a Colombia. Estos hechos llegaron a conocimiento de Defensoría del Pueblo y se accionó una garantía jurisdiccional que es la acción de protección en ambos casos, que se presentaron ante los jueces constitucionalistas de la provincia del Carchi y en los dos casos

de ganó las acciones de protección, condenado judicialmente las deportaciones de facto, que se encuentran prohibidas constitucionalmente, y que aparte la deportación era grupal y no un proceso individualizado como está en la ley.

**4. Estas políticas que ha implementado el gobierno en 2018 y 2019 en relación a la migración venezolana, considera usted que se contradicen, o están a favor de lo que ya está establecido en las herramientas legales, tanto ecuatorianas como los acuerdos internacionales.**

De verdad dentro de estas políticas migratorias consideramos que no se ha hecho un estudio jurídico, ni un estudio en el marco del ordenamiento jurídico ecuatoriano. Tenemos una constitución aprobada en el 2008 en la que se establece que el Ecuador es un estado de derechos y dentro de un estado de derechos, lo que prima son los derechos humanos, la persona, por sobre otras situaciones. En ese aspecto, las nuevas políticas migratorias del año 2019 y las que en su momento se quiso implantar en 2018, no está apegadas a lo que está establecido constitucionalmente, peor aún, vulneran gravemente temas de derechos internacional, tratados internacionales y a su vez, principios de garantías y derechos internacionales que han sido ratificados por Ecuador. Por ejemplo, el mismo estatuto de los refugiados, la declaración de Cartagena que incluso actualmente no se está tomando en tanta consideración por parte de los ministerios de gobierno, bueno, Ministerio de relaciones exteriores, porque en la actualidad ya tenemos un Ministerio de Gobierno.

**5. Hablando de las causas que provocan la salida de los migrantes venezolanos, considera usted que se puede calificar como migración económica o que es un desplazamiento forzado por temas estructurales de violencia y desigualdad.**

Hay que hacer una diferencia entre lo que es un migrante económico y una persona que busca protección internacional. Entonces, se han presentado de los dos perfiles, sin embargo, el trabajo enmarcado ya netamente con la población venezolana, hace determinar que en su mayoría las personas podrían necesitar refugio, y podrían tener elementos de protección internacional. Como hablábamos antes, Ecuador también ratificó el Acuerdo de Cartagena, en el que el concepto de una persona refugiada es de una forma más amplia. En esta amplitud de conceptos se establece que no únicamente la persecución por pertenencia a un determinado grupo social, opinión política, religión, etnia, etc., son las razones para declarar a una persona refugiada (Estatuto de Ginebra los refugiados del 51), sino que en la

Declaración de Cartagena se abarca el tema de violación masiva de derechos humanos, entonces ahí se abre la brecha de qué entendemos por una violación masiva de derechos humanos. Un derecho humano: por ejemplo, el derecho a la vida, el derecho a la integridad física, el derecho a la seguridad, a la alimentación, a la salud, como uno de los derechos fundamentales de un ser humano, que están siendo vulnerados por la falta de recursos del Estado venezolano. Miramos a muchas personas enfermas que padecen una enfermedad catastrófica, personas con discapacidad, que se han tenido que desplazar forzosamente desde Venezuela en busca de un tratamiento gratuito o incluso de un tratamiento con costo, pero que acredite su vida, como fin. Ahí está esta brecha de análisis en la que el Estado ecuatoriano no logra asimilar, o establecer la relación de estas personas que salen de Venezuela, y apegarse a los elementos que el Estado ecuatoriano considera necesarios para determinar un estatus de refugio.

**6. Por otro lado, los organismos internacionales cómo están valorando a la migración venezolana: como desplazados forzados o migrantes económicos. ¿En qué medida se aplican estas medidas de protección internacional desde los organismos internacionales?**

Lastimosamente los organismos internacionales deben actuar conforme a las políticas de Estado, entonces es ahí donde no se puede garantizar totalmente el derecho internacional de refugiados, o el derecho internacional de protección ante las políticas estatales, porque la diplomacia que conlleva que un estado reciba cooperación por parte de una agencia, es esa diplomacia que en marco del respeto a las políticas del Estado, en el momento en que esas políticas ya no sean respetadas, pues el Estado en la amplitud de sus competencias puede disponer o puede cesar las actuaciones de esa organización internacional en territorio ecuatoriano, y ha pasado.

**7. ¿Se puede decir que todas las herramientas de protección internacional en relación a las personas migrantes o refugiadas, están supeditadas a un tema de soberanía estatal, es decir que el gobierno de apertura o no, a que se tornan efectivas estas medidas de protección?**

Claro y a la final termina siendo un tema de soberanía que no puede violentar una organización internacional, termina siendo eso, el Estado te dice: yo quiero que trabajes de esta forma, puedes hacer hasta esto y si quieres hacer más, de pronto te dicen gracias y tienes



que abandonar el territorio ecuatoriano. Entonces por eso es que las Agencias han buscado estrategias. No es tampoco que se han limitado, sino que se han buscado estrategias como por ejemplo la cooperación con el Estado mismo; lo que está pasando en la Defensoría del Pueblo, en el marco de la cooperación entre ACNUR y Defensoría del Pueblo, la institución nacional de los derechos humanos, pública, se llevó a cabo un convenio, con el cual personal de ACNUR; puede hacer presencia dentro del servicio público. Esas son buenas estrategias, porque, a su vez, la Defensoría del Pueblo como tal es una institución autónoma que independientemente de si al Estado le gusta el trabajo que está realizando está trabajando por un mandato constitucional.

**8. Aparte de esta relación, entiendo además que hay un marco de cooperación entre ONU y el gobierno ecuatoriano, a parte de estos lineamientos o limitantes que establece el Estado ecuatoriano, ¿hay algún otro lineamiento que dirija a las agencias de la ONU en el trabajo con migrantes?**

Claro, directamente cada agencia de la ONU tiene sus lineamientos, y cada quien se dedica a trabajar en su mandato, sin embargo, al menos acá en territorio, si se logra la coordinación entre las agencias para llegar a un fin. Por decirte, ACNUR es una agencia para refugiados, sin embargo, en el marco de que el Estado no está aceptando todas las solicitudes de refugio, o por desconocimiento y falta de asesoramiento, la migración irregular muchos de esos migrantes irregulares podrían tener elementos de refugio, el ACNUR no se ha limitado netamente a trabajar con población refugiada reconocida, sino con población migrantes en general. Como tal no hay dentro de ONU un lineamiento que no permita desarrollar actividades en beneficio de la población con la que se está trabajando.

**9. ¿Eso depende directamente del espacio que brinde el Estado?**

Sí, netamente las limitaciones vienen por parte del Estado.

**10. ¿Se solapan esfuerzos de alguna forma? Por ejemplo, OIM y ACNUR; ¿Cómo diferencian los programas, el público al que se dirigen?**

Por ejemplo, OIM dentro de sus proyectos, contemplados aquí en frontera norte, ha ofrecido algunos servicios, que a su vez han ido variando en estos años. En un principio cuando había el tema de la migración masiva regular, se ofreció el tema del corredor humanitario por

OIM. ANUR, con otros socios implementadores, como por ejemplo HIAS o Consejo Noruego, en cambio, establecieron puntos de atención en el puente internacional de Rumichaca, brindando asistencia jurídica y legal, y a su vez, manejando la referencia de casos. Si teníamos un caso de refugio internacional, pero la persona iba a Perú, se coordinó con OIM para que la persona ingrese al corredor humanitario, pueda llegar a Perú, y solicitar protección internacional.

### **11. Entonces no se solapan esfuerzos...**

No, más bien el trabajo de la RED con sus secretarías ha hecho que no se dupliquen esfuerzos, sino más bien coordinar los esfuerzos y aportar desde todas las agencias e instituciones estatales que forman parte.

### **12. ¿Qué especificidad tienen las migrantes mujeres venezolanas y se les ha brindado alguna atención especial, específica?**

Nuestra Constitución establece como grupos prioritarios a las mujeres embarazadas, precisamente ese es el grupo de personas que es como que se le mira en condiciones de doble vulnerabilidad al pertenecer al grupo del contexto de movilidad humana. Y a su vez, no se le permite el ingreso total al sistema de salud, ahí siempre hemos tenido un choque con el Estado. Les han solicitado muchas veces demostrar su embarazo, o someterse a una prueba de embarazo, siendo notoriamente comprobable, que están en estado de gestación. Sin embargo, fuera del perfil que nosotros manejamos por nuestras competencias, como Defensoría del Pueblo, que es la intervención ante el Estado, o ante servicios públicos, lo que se ha llegado a determinar es que lastimosamente, las migrantes mujeres de nacionalidad venezolana, existe una dependencia, o la búsqueda de una dependencia, basada en protección, de un hombre. Por eso se dan muchísimos casos de mujeres que iniciaron el viaje solas, pero en la actualidad se encuentran bajo una relación muy corta pero por lo que se llega a determinar en las atenciones, son relaciones que las mujeres buscan como protección al viaje, y a sus hijos incluso, porque son madres solteras que vienen en camino, se dan cuenta de los peligros y riesgos de la migración, porque no es lo mismo coger un avión y desplazarse que venir a pie caminando varias semanas de Venezuela a Ecuador y seguir y peor, pasar por un país en conflicto que es Colombia, entonces hay esa necesidad, que yo le

veo así, es una necesidad que tienen las mujeres de entablar relaciones para sentirse protegida.

**13. ¿Y esa es una problemática que está trabajando la Defensoría del Pueblo con los organismos internacionales?**

Como defensoría del Pueblo, en el marco de nuestras nuevas competencias en la Ley de erradicación de la violencia contra la Mujer, sin embargo, como es una Ley nueva, estamos en un proceso de capacitación, para ver de qué forma puede actuar DP, porque hasta ahora los canales que se han activado para tratar esas problemáticas es el canal de la RED por medio de la secretaría de Género y a su vez dentro de la secretaría de Género se encuentran un sinnúmero de organizaciones como Alas de Colibrí, ONU mujeres. OIM y desde ese punto también podemos articular con Defensoría Pública, con Fiscalía, tenemos una casa de acogida para mujeres víctimas de violencia basada en género, independientemente de la nacionalidad, y siempre hemos activado esos canales. El hecho de no tener algo en Ley que nos determine ese trabajo no ha hecho que no lo hagamos porque consideramos que uno de los factores fundamentales en este año, uno de los principales lineamientos es la lucha y empoderamiento de género. Por eso mismo DP en todo el Ecuador ha emprendido una campaña de sensibilización por medio de la presentación de garantías jurisdiccionales, de acción de protección en virtud de la paridad de género.

**14. En relación a la composición de la migración venezolana, ¿hay más hombres o mujeres?**

En un principio podemos hablar del año 2017, migran familias, pero siempre más jóvenes solteros, sin embargo, actualmente y en el año 2018, se empezó a notar el crecimiento dentro de la población venezolana migrante de hombres. Los hombres casi siempre andan en grupos, difícilmente vas a encontrar un grupo de mujeres migrantes solas. Cuando están con mujeres es porque se emprendió una relación de corto plazo con uno de los hombres, ahí se determina que posiblemente esa relación fue en razón de buscar protección para el viaje.

**15. Y esta búsqueda de protección tiene que ver con una vulnerabilidad específica de las mujeres o es fortuito**

Tiene que ver con la vulnerabilidad de las mujeres, precisamente por la violencia.

**16. Finalmente, desde una perspectiva académica, existe un viraje de la noción de migración desde un campo receptivo a un tema de contener los flujos migratorios. En nuestra región no hemos sido países receptores de flujos de migrantes, no tenemos por ejemplo campos de refugiados. ¿Usted considera que predomina una perspectiva de contención o de resolver las problemáticas y de integrar a los migrantes?**

Eso va cambiando respecto del contexto migratorio, en un principio precisamente la búsqueda del Estado era contener, por eso fue la imposición del decreto 826 de la solicitud de visa. A su vez, las necesidades que se buscaba solucionar por parte de las agencias de toda institución que busca proteger derechos humanos era el tema de libre tránsito. Se buscó regularizar el ingreso por medio de un protocolo que se desarrolló para tratar los flujos migratorios relacionados a NNA en contexto de movilidad humana, basado en principios internacionales como la unidad familiar, entonces ahí lo que se aplicó fue buscar regularizar para que puedan transitar, por eso también la activación del corredor humanitario que antes hablé, en 2018. Pero a su vez desde la entrada en vigencia del decreto las visiones han cambiado, porque ya no se busca tanto la regularización y el libre tránsito, sino que se busca posibles perfiles de protección internacional para que accedan al procedimiento y no por desconocimiento se queden sin acceder a este derecho. Eso es lo que se trabaja con la población en tránsito, sin embargo, hoy se están duplicando esfuerzos, buscando la integración local. Estamos buscando la regularización de las personas que ya viven acá, que sus hijos ya están estudiando en unidades educativas locales, que tienen trabajo formal o informal, pero tienen medios de vida. Hoy se busca la integración, empezando por la protección legal de una persona que implica entregarle un estatus migratorio con el que se puedan desarrollar actividades laborales, pueda integrarse al Estado ecuatoriano, en la actualidad ese es el trabajo. No nos hemos determinado en uno u otro punto, sino que nos hemos tenido que ir apegado a las condiciones que también ha propuesto el Estado y la misma población migrante.

**Entrevista. Leonardo Ruales,**

Defensor público encargado del tema de movilidad humana en Carchi

**1. ¿Cómo es la interacción entre las instituciones gubernamentales y organismos internacionales en el caso de la migración venezolana?**

Respecto a ese tema en este caso la defensoría pública tiene un convenio suscrito con las Naciones Unidas, se ha venido trabajando en conjunto, en el sentido de prestar el debido patrocinio y asesoramiento jurídico a las personas en este caso, en general, pero si nos enfocamos específicamente en el tema, a las personas que están migrando y que son de nacionalidad venezolana.

**2. Sobre los requisitos que pide el país para la entrada de migrantes venezolanos, está empezando a darse la migración irregular. ¿Cómo actúa el gobierno en ese sentido y las organizaciones internacionales en lo que a usted le compete?**

En lo que nosotros manejamos como defensoría pública hay una resolución 032 en la cual nos basamos para el ejercicio de nuestras actividades como defensores públicos dada por el Defensor Público general y avalada por la Ley de Movilidad Humana. Hay que analizar la vigente a partir del 26 de mayo del 2019 de la visa que deben presentar las personas explícitamente de nacionalidad venezolana para poder ingresar al país, se ha venido realizando de esa forma. Entiendo que los organismos de gobierno lo están exigiendo como tal, en este caso Migración para que ellos puedan ingresar al país. La Defensoría Pública no tiene conocimiento referente a cómo se está manejando migración, pero lo que sí podemos decir es que referente a ello, se ha impedido que las personas puedan regularizar su situación migratoria, porque sabemos y tenemos claro que previo a su ingreso necesitan una visa. Eso no ha impedido a ciertas personas para que pasen por pasos irregulares, traten de regularizar su situación migratoria una vez en territorio, pero no se puede dar la misma porque la exigencia es una visa previa a su ingreso.

**3. ¿En relación a la protección internacional son considerados en su situación irregular, como sujetos de protección internacional?**

No, si hablamos del tema de protección internacional, es un tema totalmente diferente a la exigencia de visa por parte del Estado ecuatoriano. La cuestión de refugio se ha venido

manejando normalmente, pero eso no implica que todas las personas que vengan a nuestro país, requieran protección internacional. Tomemos en cuenta que muchos de los factores que tienen que ver con la protección de personas venezolanas, tiene que ver con factores económicos, laborales, pero el ministerio de RREE tiene conocimientos y nosotros como defensores públicos, estamos en el patrocinio legal, previo análisis de los casos de personas que requieran de protección internacional y que tengan elementos para solicitarla, en base a lo que establece la Convención de Ginebra que es el elemento clave, o es la norma que es la que da los lineamientos para quienes necesitan protección internacional o refugio, y quienes no pueden ser amparados por parte del Estado ecuatoriano. Pero es un tema totalmente diferente a la exigencia de la visa para ingresar al país. Tómese en cuenta en ese sentido que en la actualidad se lleva adelante un censo de personas de nacionalidad venezolana con la finalidad de que estas personas puedan regularizar su situación migratoria, se ha creado por parte del Estado ecuatoriano la visa humanitaria de excepción para todas las personas que realicen el censo y que hayan ingresado hasta antes del 25 de julio del año 2019.

**4. El Convenio de Cartagena amplía las causales por las que una persona puede ser sujeto de refugio, amplía el tema de los derechos, y tomando en cuenta que la migración venezolana es más una migración económica porque busca mejoras en la situación forzada, o se puede decir que es una migración forzada por las condiciones del país. Sobre todo, a partir del Convenio de Cartagena que amplía las causales y esta cuestión de que se ven forzados a salir.**

Es una opinión personal. porque la situación del Estado venezolano es conocida por todos y todas, entendemos nosotros que esa situación ha generado que las personas empiecen a migrar a otros países, entre ellos a Ecuador, pero tómese en cuenta que para el tema de refugio existen lineamientos claros, el Estado ecuatoriano ha respetado como el que más la Convención de Ginebra, la de Cartagena, se ha respetado y las personas que necesitan protección internacional la están obteniendo para tener su calidad de refugiado. Las demás personas, previo un análisis de caso por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, se ha negado también muchas peticiones de personas por no estar avaladas por la Convención de Ginebra o no tienen los elementos que nos exige dicha convención y de esa forma el Estado ecuatoriano no puede, más allá de comprender la situación migratorio, no puede considerar como persona refugiadas a todos, porque como usted lo mencionó, muchos de los casos tiene

que ver con casos de mejoras económicas y laborales, que vienen desatadas por las condiciones del país. Es entendible sobre todo concepto, que estas personas estén en nuestro país buscando mejores días para ellos y sus familias. hay personas que vienen con todo el núcleo familiar, buscan mejores días, Tómese en cuenta que, para ello, si hablamos del tema migratorio existen otras formas de regularización migratoria, no todos los casos son refugiados y entendiendo eso, el estado ecuatoriano determinó la creación de la visa de excepción, que intenta regularizar a todas las personas de nacionalidad venezolana, previo a censo que se mencionó anteriormente.

Este proceso viene desde el anterior año y va a durar hasta fines de marzo (2020) y entiendo que muchas personas de nacionalidad venezolana han accedido a esa visa, las personas que ingresaron hasta el 25 de julio del 2019. El Estado ecuatoriano está cumpliendo en ese sentido, se está dando trámite a dichas visas y tratando de que las personas se regularicen con estas herramientas.

**5. ¿Cree que hay una coordinación efectiva entre las agencias de la ONU y el Estado?**

De todas las instituciones adscritas a la ONU, mal haría en dar una opinión de cómo están trabajando porque se maneja en base a temas jerárquicos. Nosotros como defensores públicos y el convenio con ACNUR, se tiene en nuestra oficina en Tulcán a una persona que es consultor de ACNUR para la Defensoría Pública, es un trabajo que lo hemos llevado de forma excelente y es lo que yo podría manifestar. El trabajo de la defensoría del pueblo con las Naciones Unidas, en especial con ACNUR es un excelente trabajo, es un excelente equipo. En los casos que nosotros como Defensoría hemos conocido. Más allá de eso existen otras organizaciones que están en la ciudad de Tulcán que están prestando ayuda.

Lastimosamente no puedo afirmar qué tan buena o mala sea la ayuda porque nosotros no tenemos contacto con ellos, más bien en el sentido de los casos en los que la Defensoría deba intervenir. Ya en tema de competencias de ellos desconozco cómo se trabaja.

**6. Cómo trabaja la defensoría en el marco de la cooperación con el ACNUR el tema específico de la migración femenina, ¿hay algún trabajo específico con la población femenina venezolana?**

No porque la Defensoría Pública en base a la Ley de Movilidad Humana y en base a la resolución 32 que le hacía referencia nos marcan los parámetros sobre los que tenemos que trabajar. En ese sentido obviamente existe la cuestión de atención a grupos vulnerables que es algo prioritario para nosotros en el tema de menores no acompañados hemos trabajado en bastantes casos porque eso está existiendo, y es un tema que debería tratarse y analizarse por parte del Estado ecuatorianos porque vienen NNA no acompañados, con amigos, con un familiar que no es su mamá o papá, vienen con vecinos. Ese es un tema que hay que analizar y la DP ha estado trabajando al 100%. Todos los casos de menores no acompañados los hemos tratado. Me atrevo a decir que casi el 100% de casos de menores no acompañados tienen su protección legal, han accedido a una visa y es un análisis que se debe hacer, sobre cómo se cubre la emergencia sobre menores. En el caso de las mujeres la DP atiende a todas las personas sean mujeres, hombres, NNA, grupos GLBTI, pero en específico de mujeres se ha trabajado cuando son parte de grupos vulnerables. En lo referente a la cuestión legal

**7. ¿La LMH tiene algún elemento específico de la problemática de género?**

No porque el tema migratorio abarca todos los grupos. Si hablamos del tema de género no es algo que esté dentro de la Ley de Movilidad Humana, sino que va más allá de eso. Hemos tenido casos en los que se ha dado protección por parte del Estado ecuatoriano que hemos patrocinado como DP en los que por temas de violencia de género se ha dado refugio a mujeres que han sufrido violencia de género, que han tenido que migrar por cuestiones de violencia de género hacia nuestro país, estas personas han accedido al refugio y a la protección internacional. La Convención de Ginebra no nos habla de violencia de género, la de Cartagena si, entonces nosotros hemos patrocinado casos por violencia de género. Referente a programas específicos para mujeres que estén migrando de Venezuela, ya sería un tema de otros organismos internacionales, pero la DP está en el sentido de garantizar si cabe el término el acceso a la regularización migratoria para todas las personas, mujeres, NNA, hombres, a todos en general.

**Anexo 3. Entrevistas a representantes de migrantes**



## **Entrevista. Daniel Regalado**

Presidente asociación civil Venezuela en Ecuador

### **1. ¿Ha tenido algún acercamiento con organismos internacionales que trabajan con migrantes?**

Si, OIM ACNUR, World Vision, Misión Scalabriniana, Hias, CSIFT fundación extranjera italiana. Plan Internacional. Incidencia a nivel nacional.

### **2. ¿Qué rol han tenido estos organismos en Ecuador en el caso de la migración venezolana desde 2017? - 2019?**

El rol ha sido investigativo en su mayor parte, para conocer una realidad hay que tener una investigación previa, se realiza cada 6 meses y no se ven resultados de estas. ACNUR, que es uno de los principales socios de ONU y de otro tipo de donantes a nivel internacional trabaja arduamente en aplacar la situación de los venezolanos en el país, los proyectos son muy vagos, es la funda de comida.No son planes de inclusión plenas, hay situaciones emergentes que necesitan apoyos por temas de vulneración, discapacidad, niños, irregularidad, que es el factor más obsecuente, no hay un proceso mucho más concreto para lo que es el tema del migrante en su inclusión económica, social del país. últimamente se están abriendo canales adecuados que dependen de normativa específicas. Me han ofrecido cantidad de proyectos de fundas de comidas pero no cosas más sostenidas. ACNUR trabaja con el tema de la tarjeta alimentaria. Un trabajo legal pero más de eso no ha surgido mayor cosa

Hay otras fundaciones como world vision con quienes se instruyó y se dió herramientas para incluirse dentro de esta sociedad, y ese grupo de casi 55 personas están muy estables porque se siguieron los talleres.

### **3. ¿Es migración económica o desplazamiento forzado por situaciones estructurales?**

80% forzado, el otro 20% busca mejoras económicas porque el tema laboral los obliga, pero son muy pocos, el desplazamiento es el tema de vulneración de derechos por desesperación de no tener seguridad social ni calidad económica.

**4. ¿Cuál es la especificidad de la situación de las mujeres migrantes venezolanas?**

El mayor porcentaje de mujeres viene con hijos y esa especificidad se resume en trabajo, estabilidad, vivienda y alimentación y la regularización en la parte de ellas, porque los NNA tienen un tratamiento distinto.

Hay muchos casos de violencia de género, porque un ecuatoriano estaba maltratando a su esposa y fue agredida por ser venezolana, la agredió física, psicológica y moralmente. El tema de violencia de género es muy fuerte en Ecuador, y vemos con preocupación y vemos que esto se acrecienta con el tema de la mujer extranjera. Hay violencia sexual. El intento de la trata de blancas está muy acentuado en el país. el acoso sexual, la discriminación por género, la explotación laboral hacia la mujer es muy marcada. no solo de hombres a mujeres, es muy fuerte.

**5. ¿Existe una coherencia entre los planteamientos formales de la ONU y los programas que se han implementado en la frontera norte para resolver las problemáticas asociadas a la migración de las mujeres venezolanas en Ecuador?**

No hay coherencia, Con la ONU me he certificado en el tema de derechos humanos, y he visto con preocupación el hecho de que trabajan de manera aislada y no sincronizada. A veces sacan unos proyectos que pueden ser buenos inclusivos y formativos que eso también se necesita. A veces los proyectos de un lado y otro chocan e impide una diferenciación en el trabajo. A veces se trabaja un proyecto bueno con ONU Mujeres, pero vemos que viene otra ONG internacional e implementa lo similar tropezando el proyecto que ya se estaba trabajando. Realmente el extranjero está cansado. cuando se vulnera el derecho también viene de parte de las mismas organizaciones que someten a los migrantes a procesos que no están dando resultados que no están bien concebidos ni ajustados a una realidad y se generan otras vulnerabilidades, y ya no quieren participar en los proyectos. Se están repitiendo los errores y pierden interés en participar.

**6. ¿Qué marco normativo nacional e internacional conoce usted que se aplique?**

El gobierno está trabajando con CORPEI para implementar un proyecto de inclusión económica y laboral, con un fondo de China, no está mal, pero lo que implementa el gobierno con respecto a lo que hace a nivel de leyes y derechos, por un lado quiero que te incluyas solamente a una sector y deja al resto de lado, está dándole decreto de vulnerabilidad a cierto sector que normalmente tienen una cierta ... implementan procesos para armonizar al proceso regular en el país, pero no todos están regular 440 mil personas en el país de las cuales 130 mil están regulares y no se está tratando la problemática real, pero estas vulnerabilidades porque no están regulares porque las imposiciones del gobierno nacional, hace ver que no hay una política de inclusión y se les da más trabajo a las ONG con más proyectos.

Y los tratados internacionales también entran en contradicción en el país, no se puede decir que a este sector se puede regularizar y a este no y se están vulnerando más derechos. A nivel humanitario no se tiene que segmentar una población, porque pareciera que están clasificando como los judíos

**7. ¿Considera que está vigente una perspectiva securitista de las migraciones en los organismos internacionales en Ecuador en el caso planteado?**

Realmente a nivel político vemos con preocupación a los candidatos que tienen la batuta actualmente, Lenin vulneró los derechos de la comunidad migrante. Están tomando esta diáspora para poder manejar masas y votos. El ecuatoriano es muy sensible por la parte económica, por tema feriado y corrupción y demás y utilizan esto para justificar porque cree que el venezolano el país va a salir adelante y es una fantasía, y la problemática no es el extranjero porque se aportan impuestos, si no se han regularizado a los venezolanos se pierde un ingreso de impuestos y de pago del IESS. Toda carga genera un gasto no estoy reconociendo la atención en un hospital público. Estas contradicciones son una fantasía y el extranjero asume esto como parte de una sociedad con dificultades propias y no hay inclusión óptima, reconocida. Cuál es la visa más cara, en AL la ecuatoriana 450 por una visa y otros documentos como los 15 dólares de la cédula y un seguro médico. si me regularizan yo me inscribo desde el IESS

(Las OI) no exigen y no dan pie para una buena inclusión social para buenos proyectos, sectorizados, que no choquen porque me interesa hacer proyecto tras proyecto para mantener el sueldo.

Cuando estas ONG necesitan activar un proyecto nos llaman a nosotros porque no tienen base de datos de las personas, pero la del día a día la tenemos nosotros...

las ONGs creen que nos hacen un favor, yo quiero una ayuda óptima, coherente, solamente para cumplir un requisito de una ONG .

### **Entrevista. Hervasía Maurillo**

Migrante venezolana

#### **1. ¿Me puede comentar su experiencia como migrante?**

No fue difícil, fue normal el proceso en Rumichaca porque cuando yo bien ya llegué de Colombia con mi hija yerno, y nieta de un año, proceso migratorio, sellar pasaporte, después había filas de 3 000 personas, no se implementa la visa, solo se entraba con el pasaporte vigente.

No tuve ningún riesgo. Si bien es cierto que las mujeres migrantes han sido explotadas laboralmente, trata de blancas, violencia sexual, hay hombres que han pasado por lo mismo.

En el país, no ha sido extremadamente difícil porque no he sentido mis derechos vulnerados, he tenido mucha aceptación tanto de instituciones como de personas, si hay un porcentaje que me han tratado mal es 1 de 100. No he recibido nunca capital semilla porque no es mi intención, no he hecho plan en mi modelo de negocio para solicitar crédito en una cooperativa independientemente de la ONU.

#### **2. ¿Cuál ha sido su experiencia con las entidades de ONU?**

OIM y ACNUR no puedo decir que es bien o es mal, sé de personas que han recibido beneficios con programas de alimentación o ayuda que han dado. No se ha solicitado.

Cuando nosotros llegamos aquí no sabíamos que teníamos derecho a esos beneficios, a los 6 meses ya no éramos objetos de beneficio. buscan a HIAS y ACNUR porque se necesitan los primeros meses.

Para mí deberían mejorar, desconozco si ellos tienen una data cierta de la cantidad de mujeres migrantes que hay en el país, que no la deben tener porque hay muchos migrantes que han entrado por trocha que no están contabilizados por migración. ONU debería mejorar haciendo data de la población de migrantes bien sea de manera regular o irregular.

La atención a las personas irregulares se limita a salud y educación, pero en muchos planes de formación de la OIM y OIT están pidiendo que se tenga un documento regular en el país, ya ahí se nota que no están siendo atendidos en planes de formación.

### **3. ¿Es migración económica o desplazamiento forzado por situaciones estructurales?**

Es desplazamiento forzado, en 2017 no era tanto, pero mediados 2018 y 2019 el desplazamiento forzado ha sido notorio exhaustivamente porque si en el país no hay las condiciones sociales, económicas, sociales de seguridad están perdidos. la gente muere de hambre.

Yo tengo un problema las instituciones dicen que están haciendo mucho, pero hace falta mucho trabajo porque ahorita ahorita América Latina y específicamente Venezuela, pero sí en los países europeos viene pasando esto y han marcado una ruta, veo en AL falta mucho para ordenar a la población vulnerable por parte de las OI, no es responsabilidad de los países de acogida de que exista esa vulnerabilidad,

Cuando hablamos y decimos que no hacen, hay que tener en cuenta que el PIB es en función de los ciudadanos nacionales no de la avalancha que llegó. Los gobiernos han dejado pasar cosas, Los países no estaban preparando la avalancha de migrantes, y los países se desentendieron porque a lo mejor pensó que no era el volumen, y ahora no saben cómo resolver, no han tomado medidas sobre cómo resolver, la medida que vero es la reforma de la Ley es lo que están haciendo que lo que no está regulado se vaya, para mí fue como un ataque un arma de doble filo.

**4. ¿Considera que está vigente una perspectiva securitista de las migraciones en los organismos internacionales en Ecuador en el caso planteado?**

Es tratada como una amenaza, y esto tiene muchas variables porque la población migrante venezolana nunca ha sido migrante ha estado acostumbrada a recibir población, y ahora no sabe cómo asimilar esto. Fue una cosa tan sorpresiva y nos desfavorece la cultura, en los países del sur porque somos muy abiertos y espontáneos venimos de un país tropical, somos abiertos y si hay entonces una diferencia en el lado del sur, excepto Colombia, porque tenemos similitudes de cultural, pero en Ecuador, Perú, Bolivia y Chile. Y esto ha sido de forma negativa.

Qué sucede con las mujeres venezolanas, somos muy espontanea, somos muy libres porque Venezuela es un país matriarcal, la mujer tiene la voz cantante, no nos dejamos, somos expresivas y hemos sido mal vistas, muy aparte de que exista cualquier trabajo, ya nos etiquetan por la manera que somos y eso nos desfavorece, eso ha traído malos ratos.

Hemos tenido escuelas de ciudadanía con Jesuitas y Misión Scalabriniana, de varias nacionalidades y hemos llegado a esa intimidad de conocernos y saber que somos iguales, pero eso es a nivel mu micro, esos acercamientos no se han hecho desde los OI o desde las políticas públicas

En el año 12019 se hizo el congreso de migrantes y ahí los que menos participaron fueron migrantes, hicieron las mesas de diálogo entre ellos y nombraron 1 representante migrante que no recogía la información de lo que es ser migrante, entonces las políticas públicas no se pueden armar con tan poca participación.

**Anexo 4. Entrevista a expertos en movilidad humana**

**Entrevista. Renny Ochoa,**

Especialista en movilidad humana

**¿Ha tenido algún acercamiento con organismos internacionales que trabajan con migrantes?**

El tema de la movilidad humana no es nuevo en la región, el solo estar ubicado en una zona de frontera hace que salga a la luz, la dinámica es que tenemos más de 60 años de conflicto armado y el Ecuador ha recibido a población desplazada históricamente, esa es su característica. Desde los 70 hasta los 2000 la población salía.

Por otro lado, que si bien en la región el conflicto armado es importante que se tome en consideración que se alberga casi 60 mil refugiados de nacionalidad colombiana se ha aplicado el instrumento de la ONU, que corresponde a la convención de los refugiados.

Respecto a los venezolanos porque el Estado tienen una posición rígida con respecto a la población venezolana, son migrantes no refugiados con necesidades de protección internacional, en ese sentido la protección es complejo, el refugio es limitado, De hecho, desde que se empezó a migrar desde el 2014 las condiciones fueron distintas, hacían viajes planificados con documentos en regla y tenían dinero para estar los primeros meses. desde el 2017 se ha evidenciado que vienen en detrimento, caminando y riesgo de protección, son desplazados masivos. 5,5 millones han sido desplazados, segundo después de Siria.

No acceden al proceso de asilo, por desconocimiento y porque el estado no les da las garantías, y se desconoce las condiciones estructurales de crisis.

Hay una complejidad en ese sentido, mucho antes de que llegara la población venezolana ya estaba el sistema de naciones unidas en Carchi para dar respuesta a la población colombiana, con la migración venezolana esto aumentó y crecen las especificidades con la creación de la Ley de movilidad humana, en 2017.

Se fueron especializando los organismos y con la ley no solo interviene la cooperación internacional como parte del mandato, sino que hay temas especializados en temas de delitos conexos como trata de migrantes. julio de 2019 con pedido de visas a venezolanos y promovió una migración irregular, insegura y no ordenada que se han detectado tráfico y trata ilícitos, explotación sexual y laboral.

Tenemos organizaciones especializadas en violencia basada en género, en el cordón fronterizo hay violencia sexual hacia mujeres y glbti, sexo por supervivencia las personas han tenido que recurrir a esto como medio de supervivencia

Hay organizaciones especializadas en integración local, porque general un costo es complejo y la barrera es el acceso a una oportunidad laboral, las condiciones irregular e indocumentada son más vulnerables, y se perjudica la integración local

Instituciones con asistencia psicosocial por temas de cuadro de tortura. Organizaciones especializadas en temas legales, regularización y reconocimiento de la condición de refugiado. Hay una cobertura de los riesgos de una persona en movilidad humana.

Es un contexto dinámico, hay organizaciones con respuestas a la infancia, contacto familiar, acompañamiento para personas con necesidades médicas

Aspectos por mejorar es que la respuesta humanitaria no alcanza para todos y los contextos desafiantes que hay por estar en temas de frontera.

La cooperación internacional es el sistema de Naciones Unidas y el resto GIZ, HIAS; Consejo Noruego, son organismos internacionales. - sociedad civil fundaciones, organizaciones no sociales, líderes, defensores.

Más bien el sistema de naciones unidas le dice al estado que no son sólo migrantes sino flujos migratorios mixtos, desplazados forzados o que vienen de forma voluntaria, o turismo y separarlos de los desplazados. quienes alimentan el discurso de que son desplazados es ACNUR. El estado tiene la resistencia y está inobservando los perfiles.

El manual de directrices del ACNUR contempla con la actualización del 2018 la violencia de género como una de las causales para refugiados, está la normativa, el estándar de protección más alto es ONU, está dentro de la Ley de Movilidad, lo único que la diferencia es el artículo 98 de la condición de refugiado; la definición de ginebra, de la declaración de Cartagena y otros elementos que amplía la definición, pero es vinculante sólo en la región.

Ha sido una lucha el reconocimiento de VBG y es tortura, en este sentido la violencia basada en género es un elemento más que se suma para que una persona sea reconocida como refugiado.

Es importante destacar que dependiendo qué perfil hay en la investigación, sistema de ONU, principios de subsidiariedad y complementariedad. actúan bajo sus mandatos



claros. ACNUR, desplazados internos, soluciones duraderas, el retorno voluntario y digno y reubicación. OIM: promover el tema de migración ordenada, segura, delitos como trata y tráfico ilícito. ONU mujeres, fortalecimiento técnico en todo el sistema y fortalecer al Estado. Hay políticas que abarcan todo el sistema, integración, empoderamiento.

Los esfuerzos en ONU no se solapan, sino que se complementan.

**¿Es migración económica o desplazamiento forzado por situaciones estructurales?**

Las causas estructurales son del país de origen, el factor estructural la vulnerabilidad, enfoque diferenciado y de interseccionalidad en el tratamiento de la movilidad humana. Hay falta de voluntad política de parte del gobierno lo que se afianza es más barreras a la población, se limita no sólo derechos a servicios, si no que la propia postura del Estado ha generado conductas discriminatorias y eso se suma a un problema estructural y se criminaliza la migración.

**¿Cuál es la especificidad de la situación de las mujeres migrantes venezolanas?**

La barrera de que las personas son mujeres migrantes han tenido que recurrir a la actividad sexual, han tenido que someterse a temas de violencia de género y han estado sumergidas en temas de trata y tráfico ilícito de migrantes. Ha sido muy complejo el tema de la integración. Se les cierran las puertas y hay explotación laboral y sexual y ha conllevado temas de violencia de género.

Para cerrar la Defensoría Pública, desde la Ley de Movilidad Humana le dio competencias específicas como parte del poder judicial en temas de movilidad humana y tiene un área específica. La movilidad por mandato constitucional cuenta con una asistencia y asesoría legal dentro del estado, una de las áreas más costosas es la migración, brinda asistencia gratuita con ciertos perfiles para considerar refugio, expulsiones, etc.

El sistema de ONU en aras de brindar asistencia técnica se han promovido convenios que se despliegan en las instituciones o ministerios sociales. se tiene personal en Mineduc, MIES, MREMH, Defensorías, Consejo Nacional de Igualdad de Movilidad

Humana, para poder apoyar al Estado en esta deuda social y responsabilidad de protección