(DES)PROTECCIÓN A LAS PERSONAS REFUGIADAS EN ECUADOR

COLECTIVO GEOGRAFÍA CRÍTICA ECUADOR

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG | ILDIS

CRÉDITOS

ESCRITURA

Carmen Gómez Martín

Francisco Hurtado Caicedo

INVESTIGACIÓN

Francisco Hurtado Caicedo

Carmen Gómez Martín

Soledad Álvarez Velasco

Manuel Bayón Jiménez

Lucía Pérez Martínez

ELABORACIÓN DE MAPAS

Camilo Baroja

ANÁLISIS ESTADÍSTICO

Jesús Tapia

Francisco Hurtado Caicedo

ILUSTRACIÓN Y DIAGRAMACIÓN

Daniela Hurtado Caicedo de ACHU! Studio

ASESORÍA DE:

Gustavo Endara

EN COOPERACIÓN CON

FES-ILDIS Ecuador

Agradecemos la retroalimentación que lxs miembrxs de la Red CLAMOR (Misión Scalabriniana-Ecuador, Servicio Jesuita de Refugiados-Ecuador y Cáritas-Ecuador) y de la asociación Migrante Universal nos dieron en el transcurso de esta investigación.

CLAMOR
Red Eclesial Latinoamericana y Caribeña de Migración, Desplazamiento, Refugio y Trata de Personas

Para citar esta publicación usar este formato:

Hurtado Caicedo, F; Gómez Martín, C; Álvarez Velasco, S; Bayón Jiménez, M.; Pérez Martínez, L; Baroja, C & Tapia López, J. (2020). *(Des)protección de las personas refugiadas en Ecuador*. Quito: FES-ILDIS y Colectivo de Geografía Crítica de Ecuador.

ISBN: 978-9978-94-213-0

COLECTIVO GEOGRAFÍA CRÍTICA EC

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG | ILDIS

Primera Edición, noviembre 2020

Agradecemos a las personas en necesidad de protección internacional de Colombia, Haití, Venezuela, Pakistán y Nigeria por habernos compartido parte de sus experiencias vitales en Ecuador; fueron sus ***voces migrantes*** /as que dieron pie a este escrito.

CONTENIDOS

Introducción 5

La política ecuatoriana de protección a las personas refugiadas 10

Vivir bajo la protección internacional de Ecuador 29

Conclusiones 48

Referencias 50

INTRODUCCIÓN

> "La vida en Ecuador ha sido difícil porque **aquí los africanos no son aceptados como refugiados.** Llegué en 2008 cuando Ecuador no pedía visa todavía a nigerianos. Muchos africanos llegaron porque no la pedía. Muchos venimos perseguidos, como yo. Yo huí de la violencia en Nigeria, por la persecución de Boko Haram en mi país. Volé hasta Brasil y luego llegué a Ecuador"
> *Keneth, 42 años. Refugiado nigeriano. Quito, junio 2020.*

La historia de Keneth, un refugiado nigeriano que desde hace una década vive en Ecuador, se multiplica alrededor del mundo. De acuerdo con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), hasta finales del año 2019, 79.5 millones de personas en el mundo fueron forzadas a desplazarse de sus lugares de origen o residencia; eso significa más del 1% del total de la población mundial. Para ese mismo año, además, casi 34 millones de personas habrían cruzado una frontera nacional en búsqueda de protección internacional. Ambas cifras son records históricos en términos del desplazamiento forzado y de refugiados en el mundo (ACNUR 2020a).

Esos datos son incomprensibles sin dar cuenta de que, durante las dos últimas décadas, la desigualdad sistémica se profundizó en todo el mundo, los conflictos armados –internos e internacionales–, religiosos y políticos, provocando así la masiva salida de migrantes y solicitantes de asilo en busca de lugares donde intentar salvar y reconstruir sus vidas (Castles, de Haas & Miller 2014). Esta tendencia creciente se intensificará, sin lugar a dudas, a la luz del brote de Covid-19 y la cadena de crisis económicas y sociales que ha desatado, afectando desproporcionadamente a las personas en condición de movilidad humana, más aún a aquellas que requieren de protección internacional como es el caso actual de la población en Yemen, Siria, Irak, el territorio de Nagorno Karabaj entre Armenia y Azerbaiyán, o la de Venezuela o Colombia.

No se puede perder de vista que la grave situación humanitaria contemporánea tiene como telón

de fondo el beneficio que le representa a varios países del norte global el mantenimiento de la beligerancia y la intensificación de numerosos conflictos armados determinados por el poder corporativo transnacional y su desmesurada acumulación. Por ejemplo, el incremento de la exportación de armas desde empresas privadas de países de la Unión Europea a países en permanente conflicto en los últimos años, entre ellos, Argelia, Libia, India, Pakistán, Tailandia, Israel y Palestina, Turquía, Ucrania o Colombia (Calvo et. al. 2020).

De los informes anuales que ACNUR publica sobre el estado mundial del desplazamiento forzado, llama la atención también cómo durante las últimas décadas ha sido más difícil el desarrollo de soluciones de largo alcance para estas poblaciones: retornos, integración o reasentamientos. En este sentido, ese organismo internacional reconoce que cada vez menos refugiados han podido retornar a sus lugares de origen o residencia. Si bien en la década de 1990 un promedio de 1.5 millones de personas refugiadas habían retornado a sus hogares cada año, en la última década, "ese número se ha reducido a alrededor de 385.000 personas, lo que significa que el aumento en el desplazamiento hoy supera ampliamente las soluciones" (ACNUR 2020b)[1].

La mayoría de las personas que cruza una frontera nacional en busca de protección internacional permanece en países vecinos. Esto lo vemos, por ejemplo, en los tres mayores receptores mundiales de flujos de desplazados forzados: Turquía acoge a 3.6 millones de personas provenientes de Siria, Colombia a 1.8 millones desde Venezuela y Pakistán a 1.4 millones desde Afganistán. Este escenario se replica también en el caso de Ecuador, país que ha recibido el mayor número de solicitantes de refugio procedentes de Colombia. Debido a su histórico conflicto armado, y pese a la firma de los acuerdos de la paz entre el gobierno y las FARC en 2016, el conflicto persiste, posicionando a Colombia como el país del mundo con mayor número de desplazados internos y con decenas de miles de personas que siguen cruzando sus fronteras en busca de protección internacional –189 400 en 2019– (ACNUR 2020a).

Adicionalmente, es mínimo el número de personas refugiadas que han sido reasentadas en países desarrollados del norte global bajo el esquema de las llamadas soluciones duraderas. Salvo el año 2016, en donde se dieron 163 000 plazas de reasentamiento, en la última década la tendencia ha estado siempre por debajo de 100 000 plazas. De hecho, el 85% de personas refugiadas acaban residiendo en países "en desarrollo". Es decir, han llegado hasta lugares en donde muy posiblemente también enfrentan problemas de desigualdad creciente que precariza su condición vital y que impide un posible retorno a su lugar de origen o procesos de integración reales (ACNUR, 2020a).

En este contexto, Ecuador no sólo es un país con una diáspora significativa viviendo en el extranjero, es también un país de tránsito y de

[1] Se debe tener en cuenta que los retornos de personas refugiadas en África en la década de los 90 hacia sus países de origen no necesariamente fueron voluntarios ni tampoco han sucedido en condiciones de seguridad. Formó parte de de políticas en que el retorno era la solución duradera mayormente buscada y en ese sentido se produjeron devoluciones masivas cuando el conflicto en los países de origen se relajaba. Esto provocó la pérdida de vidas, el empobrecimiento y con el tiempo nuevos desplazamientos de las mismas personas. Al respecto revisar Chimni (2004); Alvear Trenor (2008) o Zeender & Roothing (2010).

destino de miles de personas migrantes y en búsqueda de protección internacional. Según información proveída para esta cartilla por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, en tres décadas –desde el 1 de enero de 1989 al 31 de julio de 2020– 243 974 personas solicitaron refugio en Ecuador, de ellas 57 138 son refugiados reconocidos activos[2]. Si bien, en su gran mayoría son personas provenientes de Colombia –el 78% de solicitantes y el 97% de refugiados reconocidos–, también provienen de otros 148 países, de todos los continentes.

Cabe preguntarse, en este sentido, por qué Ecuador es un destino para personas solicitantes de refugio. Por una parte, su ubicación geográfica al sur de Colombia, lo ha llevado a ser, inevitablemente, un histórico receptor de solicitantes de refugio del prolongado conflicto armado colombiano. Por otra parte, ciertas características nacionales han resultado atrayentes para otros solicitantes de refugio regionales y extra continentales: el renovado marco constitucional de 2008 pro-derecho a la libre movilidad –que incluye el reconocimiento del derecho a solicitar refugio junto con un discurso de buenas prácticas en la protección a los refugiados– y la eliminación progresiva de la condición de extranjero dentro de una particular concepción de "ciudadanía universal"[3]; la existencia de una economía dolarizada; y los elevados ingresos por la exportación petrolera (Álvarez Velasco, 2020) que permitieron durante un cierto periodo el crecimiento de las políticas sociales. No obstante, su llegada no siempre ha estado acompañada del reconocimiento efectivo del mismo, ni tampoco de garantías para reconstruir vidas dignas y seguras.

Objetivos

El objetivo de este texto es hacer una lectura crítica sobre el cumplimiento de la obligación internacional del Estado ecuatoriano sobre la protección de las personas refugiadas en su territorio. Pese a la significativa diferencia respecto de otros grupos poblacionales, el análisis realizado no se reduce exclusivamente a la situación de la población colombiana. El acercamiento analítico que se propone da una panorámica más amplia de la evolución histórica (1987-2020) del derecho al refugio en el país. Para ello, se analiza la política pública en materia de protección internacional –ahondando tanto en las acciones como en las omisiones– para resaltar las transformaciones normativas que regulan el derecho humano a solicitar refugio. Puesto que la obligación de protección internacional no se restringe al reconocimiento del estatus de refugiado –acto declarativo de los Estados sobre la condición de una persona– sino, sobre todo, a la garantía del ejercicio de derechos económicos, sociales y culturales que permitan garantizar su integración social, incluimos una reflexión al respecto en base a ciertas experiencias vitales de personas refugiadas reconocidas y solicitantes de

[2] Información entregada por la Dirección de Protección Internacional del Ministerio de Relaciones Internacionales y Movilidad Humana, según base de datos Progres V4, entregada el 19 de agosto de 2020. Se advierte que el referido ministerio, de manera pública, informa al 12 de noviembre de un total histórico de 69 904 personas refugiadas, sin embargo esa cifra incluye tanto a los activos como a quienes, por distintas razones, dejaron de ser refugiados (al respecto ver la metodología).

[3] Con la entrada en vigor de la Constitución de 2008, el Ecuador de manera progresiva reconoció el derecho a migrar, los derechos a solicitar asilo y refugio, prohibió la discriminación por el origen nacional y por la situación migratoria y estableció una serie de principios tendientes a garantizar una ciudadanía universal (especialmente suramericana), la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento transformador de las relaciones desiguales entre países. (Art. 416 numeral 6).

refugio originarias de países caribeños, africanos, asiáticos y sudamericanos que dan cuenta de claras restricciones en el ejercicio de esos derechos en el Ecuador contemporáneo.

Metodología

En el contexto del incremento masivo de salida de migrantes ecuatorianos registrado a finales del siglo anterior e inicios del presente, FES-ILDIS apoyó el proyecto Plan Migración, Comunicación y Desarrollo[4] que elaboró veintitrés cartillas temáticas sobre migración, en donde se analizaron diversas dimensiones sociales, económicas, políticas y culturales del proceso migratorio ecuatoriano[5]. A casi una década de la última publicación, FES-ILDIS y el Colectivo de Geografía Crítica de Ecuador han juntado esfuerzos con el propósito de actualizar esa reflexión y producir renovada información sobre la cuestión migratoria en el país. Al cierre de la segunda década del siglo XXI, resulta fundamental que en Ecuador se discuta públicamente en torno a la transformación de su patrón migratorio, de los giros que la política migratoria ha tenido, de los vacíos que persisten y de la evolución que ha tenido la situación de las personas refugiadas en el país.

La investigación que se presenta en este texto surge de una metodología mixta cuantitativa y cualitativa. La revisión de la base de datos (1989-2020) de la Dirección Nacional de Protección Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del Ecuador, nos permitió hacer un análisis de la evolución a través del tiempo del número de solicitudes y de estatus de refugiado concedidos según países de procedencia y por años, complementándolo con la revisión de datos estadísticos sobre desplazamiento forzado producido anualmente por ACNUR (2010-2019).

Sobre esta información, se advierte que dicha Institución de manera pública informa que el Ecuador, al 1 de septiembre de 2020, ha reconocido un total histórico de 69 904 personas reconocidas como refugiadas[6]; sin embargo, según la base de datos proporcionada para esta cartilla, con corte temporal entre el 1 de enero de 1989 y el 31 de julio de 2020, 57 138 personas constan como refugiados activas, es decir, quienes a esa fecha continúan bajo la protección internacional del Estado ecuatoriano. La diferencia –alrededor de 13 000 personas– no se ha entregado de manera desagregada, pero incluiría a quienes después de ser reconocidas por la Comisión de Refugio y Apatridia, dejaron de ser refugiadas por distintas razones, sea porque hayan encontrado una solución duradera –retornado a su país de origen, reasentados, por integración en el país de acogida– o sea por la cesación, cancelación y revocatorias adoptadas en función de la normativa nacional. En ese contexto, el presente análisis de información estadística está basado partir de los datos desagregados de personas refugiadas activas.

En términos cualitativos, esta investigación fue realizada en el contexto de la pandemia de

[4] Entre las organizaciones que formaban parte del proyecto *Plan Migración, Comunicación y Desarrollo* Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica – ALER; Caritas, España; Radio Comunitario España, Comisión Episcopal de Pastoral Social de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana - CEPAS Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio – FEPP; Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales – ILDIS/FES.

[5] Para revisar y descargarse las Cartillas sobre Migración, ver: https://www.fes-ecuador.org/mediateca/publicaciones/

[6] Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Histórico de refugiados reconocidos. Disponible en: https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2020/09/Estadi%CC%81sticas-de-refugiados-histo%CC%81rico.png

COVID-19, recurrimos a plataformas digitales y redes sociales para lograr el encuentro con personas que han llegado a Ecuador en busca de refugio. En este proceso, contar con la Red CLAMOR (Misión Scalabriniana, Servicio Jesuita a Refugiados y Cáritas) y la asociación Migrante Universal como aliados fue decisivo puesto que ambas instancias complementaron nuestra identificación de otras personas refugiadas o solicitantes de refugio en el país. Entre los meses de junio y julio de 2020 llevamos a cabo esos encuentros virtuales para, a través de entrevistas, obtener testimonios de solicitantes de refugio y refugiados provenientes de Haití, Venezuela, Colombia, Pakistán y Nigeria.

Adicionalmente, entrevistamos a la principal autoridad de la Dirección Nacional de Protección Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, a representantes de las tres organizaciones que son parte de la Red Clamor y que trabajan directamente en territorio con personas refugiadas y a un experto en derechos humanos y migraciones. Dado que uno de los objetivos centrales de este texto es reconstruir una línea de tiempo crítica sobre el prolongado proceso de trasformaciones normativas e institucionales del derecho al refugio en Ecuador, una parte fundamental de nuestra investigación ha consistido en la revisión exhaustiva de normativa y política pública nacionales, a partir de 1971. En todo caso, se ha puesto énfasis a partir de 1987, fecha en que se emite normativa específica sobre personas refugiadas, hasta el presente.

Esta información se contextualiza en dos escalas: una nacional, que enfatiza en la situación social, política y económica ecuatoriana y, otra internacional, en función de la modificación de conflictos regionales y extra-continentales que inciden en el sostenimiento del ingreso de personas refugiadas, como parte de flujos migratorios más amplios que atraviesan el Ecuador. La reconstrucción normativa y de política pública se ha basado en información bibliográfica secundaria debidamente contrastada con registros oficiales y otros documentos públicos nacionales e internacionales. El objeto, finalmente, ha sido plantear un análisis que permita verificar la validez y actualidad de un discurso que se ha vuelto costumbre en la última década en Ecuador: la consideración de este país como un modelo de protección internacional debido a las buenas prácticas implementadas. ■

LA POLÍTICA ECUATORIANA DE PROTECCIÓN A LAS PERSONAS REFUGIADAS

Con la necesidad de enmarcar el análisis sobre los actuales límites que enfrenta la población refugiada en Ecuador –sea ésta reconocida como tal, solicitante de esa condición o que, por distintas razones, no lo ha hecho– se presenta, en primer lugar, un breve recuento histórico sobre la configuración del país como lugar de refugio y, en segundo lugar, un análisis más detallado de las modificaciones de la política pública y de la normativa nacional e internacional vigente. Ambas secciones dan cuenta del recorrido del derecho a solicitar refugio en Ecuador y de su capacidad estructural real para brindar protección integral.

Con este fin, distinguimos cuatro fases de desarrollo normativo y político del refugio en Ecuador. La primera y más prolongada desde 1987 a 2006, en la que se plantea el problema y la necesidad de dar una respuesta al gradual incremento en el ingreso de personas en necesidad de protección internacional, en medio de una política migratoria más amplia regida por la seguridad nacional, el control y la selectividad, mientras se cede por primera vez al mundo humanitario (ONG y organismos internacionales) la respuesta de la asistencia de emergencia.

La segunda fase, muy corta, que se extiende de 2007 a 2009 y representa la época "dorada" en términos de reconocimientos del estatus de refugiado –fundamentalmente por la adopción de la Política del Ecuador en Materia de refugio en septiembre de 2008 y la entrada en vigor de la Constitución en octubre de ese mismo año–, junto con la planificación de políticas de acceso a derechos y la expansión de los programas procedentes de la cooperación internacional.

Una tercera fase, a partir del año 2010 hasta el año 2017 marcada por fuertes contradicciones discursivas, normativas y políticas en las que, en materia de refugio, predominan el desarrollo de restricciones y una inexistente política de protección internacional. Si bien suceden ciertas mejoras en el acceso a servicios, a partir de 2012 se obstaculiza gravemente el derecho a solicitar el reconocimiento como refugiado, junto con el incremento de operativos de control a población migrante, incluidas las personas en necesidad de protección internacional (Coalición por las Migraciones y el Refugio s/f), incluso expulsiones colectivas. En esta etapa se producen, además, evidentes problemas de coordinación y tensiones entre diversas instituciones ecuatorianas encargadas de los asuntos de movilidad[7] (Laplace 2016).

Ni siquiera la promulgación de la Ley Orgánica de Movilidad Humana (LOMH) en 2017, que mantiene un carácter garantista basado en la

[7] Nos referimos por ejemplo a la desaparición de la SENAMI o a las tensiones constantes entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH) y el Ministerio del Interior ecuatoriano por el control sobre los asuntos migratorios y de refugio.

Constitución, pudo evitar el ahondamiento en las formas de desprotección y, en general, la falta de anclaje institucional tanto de las políticas migratorias como de refugio. Esto sucede a la par de dos hechos externos que muestran este contradictorio momento y el desfase entre la normativa y la situación real. Por una parte, el paulatino incremento en la llegada de otras poblaciones en necesidad de protección internacional, especialmente a partir de 2008 en que se retiró el requisito de visa para ingresar en Ecuador. A nivel regional, primero, poblaciones haitianas y cubanas, posteriormente, venezolanas; a nivel extra-continental, poblaciones africanas y asiáticas, estas últimas sobre todo de Oriente-Medio. Por otra parte, la firma en 2016 de los acuerdos de paz en La Habana, que ponen fin al histórico conflicto entre las FARC y el Estado colombiano, genera el discurso de "sin conflicto no hay refugiados", a pesar del evidente recrudecimiento de la violencia durante el gobierno de Iván Duque, y el sostenimiento en los desplazamientos internos y de refugiados que siguen ingresando por la frontera norte ecuatoriana.

Finalmente, tiene lugar una cuarta fase, a partir de 2018, en la que el nuevo gobierno ecuatoriano fortalece los discursos xenofóbicos haciendo referencia constante a la soberanía nacional y las amenazas a la seguridad, para legitimar socialmente retrocesos acelerados de los derechos de las personas en necesidad de protección internacional, con la particularidad de que muchas de las acciones se sostienen en las medidas adoptadas en la fase previa. Esta última fase sucede, además, en el marco de la implementación de un ajuste estructural de carácter neoliberal, condicionado por los acuerdos internacionales de crédito suscritos con el Fondo Monetario Internacional en marzo de 2019 y octubre de 2020, y una deficiente gestión de la pandemia del COVID-19, en medio de una profunda crisis social, económica y política acumulada desde el 2014, con la caída de los precios del petróleo (Hurtado, Velasco & Tapia 2020).

Breve recuento histórico del derecho al refugio en Ecuador

Si bien Ecuador ratificó rápidamente la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, tratados de la Organización de Naciones Unidas, no sería hasta 1987 en que se norma internamente el proceso para solicitar refugio, con lo que empezaron a registrarse las primeras solicitudes[8]. Durante los años 90, las mutaciones que sufre el conflicto colombiano empiezan a producir una expulsión mayor de población, sin embargo, no es hasta inicios de la década del 2000 que esta llegada se vuelve más masiva[9], convirtiendo el tema del refugio en un problema de política pública y de seguridad nacional para el país (Acuña, Benalcázar, López & Saavedra 2004).

[8] En las décadas previas, en el marco de las dictaduras y conflictos armados en la región latinoamericana, el marco jurídico regional del Asilo diplomático y territorial había gestionado las solicitudes de protección internacional, pero, a la vez, había mostrado sus límites en la protección de los crecientes flujos masivos que se estaban dando en la región ante los nuevos procesos de violencia.

[9] La mayor parte de las 18.000 peticiones de refugio que se producen entre 1989 y 2006 tienen lugar en el periodo comprendido entre 2000 y 2006.

Este cambio de perspectiva tuvo lugar en el momento en que el conflicto en Colombia se intensificó y regionalizó (1998-2005)[10], teniendo un impacto considerable en las zonas fronterizas: presencia de grupos armados, expansión de cultivos ilícitos y de la minería ilegal, desarrollo de las redes del narcotráfico, aumento de la agroindustria a través de la palma aceitera y de actividades petroleras a ambos lados de la frontera, así como la expulsión incesante de personas huyendo de la violencia (Santacruz Benavides & Flórez Holguín 2012; Acuña, Benalcázar, López & Saavedra 2004; Rojas 2003).

Este momento de desplazamiento forzado rebasó al Estado ecuatoriano, que no contaba con la capacidad institucional para afrontar la situación, lo que llevó al ACNUR a realizar un pedido expreso de instalación en el país en el año 2000. Junto a esto, y desde el año 2002, se produce también el establecimiento progresivo de varias organizaciones de carácter humanitario regionales e internacionales que se encargaron, algunas de ellas en coordinación con el ACNUR, de la puesta en marcha de la ayuda de emergencia, la asesoría jurídica y los programas de inserción socio-económica (Laplace 2016).

La historia del refugio en Ecuador se modifica y expande, por lo tanto, desde el plano político, normativo y humanitario en torno a la omnipresencia del conflicto colombiano[11]. Pero, además, y de una forma que entrelaza los intereses del Estado ecuatoriano con los de la cooperación internacional, el sistema de refugio se construirá a partir del ensalzamiento del modelo de protección que conjuntamente ponen en marcha estos dos actores. Un modelo legitimado, no por el desarrollo de una política integral de protección internacional, sino por la lectura cuantitativa que se hace del proceso, es decir, por la referencia obsesiva por las cifras de refugiados reconocidos, que se sitúan por encima del resto de países de la región[12]. Los datos se emplazan, en este sentido, como el recurso por excelencia del gobierno y los organismos internacionales para justificar que están haciendo una política basada en derechos, aunque los aspectos cualitativos de dicha política –el modo en que se produce la protección– queden en un segundo plano.

El análisis que realizamos aquí se aleja explícitamente de ese relato condescendiente que magnificó, sin la necesaria mirada crítica, los procesos y resultados de las políticas de acogida y las medidas de protección que se fueron dando en Ecuador, desde la segunda mitad de los 2000. Si bien se suele considerar que la situación en la que se encuentra el país actualmente en esta materia está influenciada por situaciones y presiones externas, regionales y globales, consideramos conveniente analizar las sinuosidades de la política ecuatoriana con respecto al derecho al refugio para identificar no sólo los avances, sino también las continuidades y retrocesos de la política de

[10] La política belicista que desde Colombia acompaña el desarrollo del conflicto desde finales de los años 90 con la implementación del Plan Colombia y, posteriormente, sus derivaciones en el Plan Patriota y Plan Consolidación, dentro de la política de Seguridad Democrática de Álvaro Uribe Vélez, provocará un aumento exponencial en el número de desplazados internos y el desencadenamiento del desplazamiento internacional.

[11] Este hecho dificultará posteriormente el reconocimiento del estatus para poblaciones procedentes de otros países y latitudes, de los que se desconoce por completo los motivos y dinámicas de la violencia y la expulsión. Es el caso, por ejemplo, de poblaciones sirias, iraquíes o afganas, también de poblaciones del África Subsahariana, llegadas al país desde la segunda mitad de los 2000, o más recientemente con respecto a las poblaciones venezolanas.

[12] Al 31 de diciembre de 2019 el número de refugiados reconocidos en Ecuador se situaba en 54 624 refugiados reconocidos activos, frente a los 32 860 de Brasil o los 28 533 de México, de acuerdo con el reciente informe de Tendencias Globales del Desplazamiento Forzado 2019, publicado por ACNUR en junio de este año (ACNUR, 2020a).

protección internacional, más aún en un momento de crisis económica y social, la exacerbación de los nacionalismos, de las medidas de control y de los discursos de xenofobia que recorren la región.

Hay que partir de que la construcción discursiva idealizada sobre el modelo de protección desarrollado en Ecuador –basado en la fetichización de los datos– es extrapolable también a nivel regional a la idea de una "excepcionalidad latinoamericana" referida a la defensa de los derechos de las poblaciones refugiadas (Demant 2013; Murillo 2011). Si bien dicha excepcionalidad tiene una base real en la Declaración de Cartagena de 1984 –respuesta jurídico política a las dos décadas previas de violencia y desplazamientos en la región–, que implicó el aumento de las causas que definen la condición de refugiado –existencia de violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público–, no se ha tenido en cuenta el suelo movedizo en el que se asientan posteriormente las múltiples declaraciones, compromisos y planes de acción regionales que caracterizan el campo latinoamericano de la protección de los refugiados en estas dos primeras décadas del siglo XXI[13].

Es decir, la expansión de un tipo de híper-legalidad "soft"[14] (Inder 2010) –típico de la comprensión neoliberal del derecho internacional desde los años 90– que evita, precisamente, el cumplimiento obligatorio estatal de cualquier acuerdo internacional en materia de derechos humanos. Así, se generan un sinnúmero de normas para la protección internacional de personas –declaraciones, compromisos y acuerdos–, que dan la sensación de reforzamiento del sistema, pero que en la realidad producen todo lo contrario, debido a su nula capacidad de garantizar lo que en el discurso proponen, por no ser vinculantes o por su subordinación a otras normas que rigen el control de las migraciones basado en la soberanía estatal.

Tampoco se ha tenido en cuenta el contexto en el que se basaba dicha "excepcionalidad" regional, marcado por el crecimiento de las desigualdades estructurales históricas que han impedido sistemáticamente que lo normativo fuera acompañado de garantías para el ejercicio de derechos económicos, sociales y culturales, pues ni siquiera a amplios sectores de la población de los países receptores de personas refugiadas se les garantizan esos derechos. Todo lo contario, nuevos procesos de creciente desigualdad auguran nuevas expulsiones de población por las violaciones masivas a esos derechos, tal como pasó con la diáspora venezolana que camina por la región, la mayoría viviendo en Colombia, Chile, Perú, Ecuador, Argentina y Brasil (ACNUR 2020a)[15].

Adicionalmente, a partir de 2015, el cambio progresivo hacia gobiernos conservadores en gran parte de América Latina, viene acompañado de la des-financiación de los programas solidarios que se proyectaron en el encuentro de México de 2004[16], el incumplimiento sistemático de

[13] Nos referimos a las revisiones periódicas que se van produciendo del proceso de Cartagena cada 10 años (San José 1994, México 2004, Brasil 2014), la incorporación de una multiplicidad de actores no gubernamentales y de la sociedad civil en foros de discusión supranacionales, el desarrollo de rutas de trabajo en torno a las llamadas ciudades y fronteras solidarias, así como los programas de reasentamiento solidario que se formulan a partir de 2004 o los extensos encuentros que llevan a cabo desde 2016 a 2018 para desembocar en el Pacto Mundial de los Refugiados.

[14] En referencia a los instrumentos internacionales denominados como "derecho blando" (en inglés "soft law").

[15] Según el informe de ACNUR, esos países concentraban, en ese orden, la mayor cantidad de población venezolana en 2019.

[16] Se trata del segundo encuentro que se produce de revisión de la situación del refugio en la región desde la firma de Cartagena. De hecho, se le conoce también como Cartagena + 20, por los 20 años de la firma de la Declaración.

los acuerdos firmados, el uso cada vez más restringido de Cartagena o la exacerbación en la selectividad de a quiénes se considera refugiados y a quiénes no, dependiendo de la nacionalidad de los solicitantes y los intereses políticos –externos e internos– de los Estados receptores. El cambio de tendencia es drástico y dramático, pero no se produce espontáneamente, sino que lo posibilitan los pilares frágiles sobre los que se asentó el proceso anterior.

El caso ecuatoriano es un fiel reflejo de esta "excepcionalidad" construida en falso. Durante una larga década, el modelo que levanta la institucionalidad ecuatoriana y el mundo humanitario se sostiene en la idea de que, frente a la crisis permanente de la protección internacional de los refugiados, verificable en amplias regiones del planeta, es posible otro tipo de posicionamientos apegados a la defensa de los derechos de las personas migrantes y refugiadas.

La Constitución de Montecristi de 2008 emergió como signo de aquello, con su marco garantista que abiertamente reconocía los derechos humanos a la libre movilidad y a solicitar refugio, sin discriminación de ningún tipo, ni siquiera por la condición migratoria, así como ciertas medidas concretas y discursos del gobierno ecuatoriano que dieron signos de robustecer el sistema de protección, en un marco internacional más amplio en que se plantea el despliegue de una 'ciudadanía universal'.

Sin duda, una de las medidas más recordadas –que servirá de base al modelo fundado en datos– es la *Política del Ecuador en Materia de Refugio* (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración 2008). Aprobada en septiembre de 2008, si bien terminó centrada en la ejecución de un proceso de reconocimiento masivo del estatus de refugiado –el famoso *Registro Ampliado* de 2009– que sacó de la irregularidad a aproximadamente 28 000 personas colombianas huidas del conflicto en años anteriores (Moscoso & Burneo, 2014; Molina 2010), también planteó metas pero sin indicadores para la inclusión social a través de dos programas: *Ciudades Solidarias y Fronteras Solidarias*, junto con el compromiso político de adaptar la normativa nacional a los estándares más progresistas para la protección de las personas en necesidad de protección internacional.

Junto a esto, la llegada constante de fondos y asistencia técnica procedentes de la cooperación internacional y el establecimiento de programas para propiciar la integración de estas poblaciones, generó un cierto ambiente de euforia que dio lugar a la consolidación de la idea de 'país modelo' y el que sea presentando como un ejemplo de buenas prácticas a seguir a nivel internacional, lo que contribuyó al 'efecto llamada' para otras poblaciones en búsqueda de refugio[17]. Este imaginario de tierra de acogida generará un aumento en el número de solicitantes de refugio extra continentales, particularmente de Siria, Irak y Afganistán; junto con haitianos, después del terremoto de 2010 y cubanos y venezolanos en años posteriores (Gómez & Malo 2020).

Este aperturismo oculta, sin embargo, dos cuestiones fundamentales que profundizan estructuralmente la desprotección. Por un lado, la existencia de intereses políticos y estratégicos

[17] El imaginario de tierra de acogida generará también un aumento en el número de solicitantes de refugio: extra continentales, particularmente de Siria, Irak y Afganistán; haitianos, tras el terremoto de 2010 y cubanos y venezolanos en años posteriores (Gómez & Malo, 2020).

que hacen de los derechos humanos un recurso utilitario para el discurso gubernamental ecuatoriano. Recordemos el contexto de consolidación ideológica en el que se producen estos discursos, marcados por el reforzamiento de gobiernos progresistas en América Latina y sus posicionamientos comunes frente a la hegemonía histórica estadounidense en la región, pero que requieren, a la vez, la legitimación de la población de origen –los ciudadanos– de las políticas internas que adoptaron.

Por ejemplo, la posición de defensa de las poblaciones refugiadas en el primer período de gobierno de Rafael Correa (2007-2009) estuvo marcada por las pugnas políticas e ideológicas entre su gobierno y el de Álvaro Uribe, haciendo que los desplazados forzosos se convirtieran en una especie de arma arrojadiza entre los dos Estados. El Registro Ampliado constituyó –y así ha sido publicitado– un enorme avance del Estado ecuatoriano en la defensa de los derechos de la población colombiana a través del reconocimiento masivo del estatus, pero terminó fuertemente atravesado por la continuidad del conflicto armado y sus efectos en territorio ecuatoriano. En efecto, años más tarde, el interés en la protección a los refugiados colombianos empezó a diluirse con el reacomodo de las relaciones diplomáticas con Colombia a partir de 2010. Como consecuencia, esas mismas poblaciones reconocidas como refugiadas verán en los años siguientes cómo revisiones de sus procesos de solicitud volvía a dejar a algunas de ellas fuera del estatus (Laplace 2016).

Por otro lado, el Estado ecuatoriano parte de una serie de fallas a la hora de concebir y llevar a la práctica la protección. Nos referimos en este sentido a tres situaciones que se dan en paralelo y de forma continua desde inicios de los 2000 y que llevan implícitas la supeditación del sistema de protección internacional de los refugiados al régimen de control de las migraciones basado en la soberanía y la seguridad nacionales.

En primer lugar, la comprensión histórica del refugio en Ecuador como una forma de gestión de flujos migratorios. La protección internacional se fue asociando con la posesión de un estatus migratorio regular que permitiera registrar y controlar numéricamente a los refugiados. Esto se materializó en el llamado "carné de refugio" que se entregaba al final del proceso de solicitud, transformando a la protección internacional en una categoría migratoria. Se hace, por lo tanto, una equivalencia errónea entre estar protegido –tener acceso y disfrute igualitario a derechos fundamentales y proteger a las personas frente a los hechos que ocasionaron su desplazamiento– y estar regularizado en el país, que permite a las poblaciones no nacionales de un Estado evitar el riesgo de la deportación que enfrentan las personas indocumentadas.

Desde hace bastantes años, los refugiados de cualquier nacionalidad instalados en el país reconocen que alcanzar dicho estatus no solo supone un periplo tortuoso y de espera excesiva, sino que no implica necesariamente el respeto o la garantía de sus derechos o lo hace de forma limitada (Gómez & Malo 2020). Es más, en el caso de las poblaciones colombianas conseguir el estatus tampoco ha supuesto poder librarse de la violencia del conflicto, pues las persecuciones de actores armados dentro del

[18] Particularmente el bombardeo de un campamento de las FARC en Angostura en la provincia ecuatoriana de Sucumbíos por parte de las Fuerzas Aéreas de Colombia el 1 de marzo de 2008 que dio lugar a una crisis diplomática sin precedentes entre los dos países.

territorio ecuatoriano y el cobro de "vacunas" son moneda corriente y causantes de un clima exacerbado de tensión y de miedo entre los refugiados (Plan V 2019).

En segundo lugar, el refugio nunca dejó de mirarse como una cuestión de seguridad nacional y, por lo tanto, un motivo de control que ejerce el Estado ecuatoriano debido a la relación que se establece entre el refugio, el conflicto en Colombia y dos elementos que subyacen a la política de seguridad democrática uribista y que han subsistido hasta nuestros días: la lucha contra el narcotráfico y la consideración de los grupos insurgentes como "terroristas" (Laplace 2016).

Si bien la *nueva política de refugio* que se desarrolla en Ecuador a partir de 2008 denuncia las implicaciones sociales de dicho discurso y busca corregir el aumento de detenciones y deportaciones en frontera que tuvieron lugar entre 2002 y 2005, en pleno desarrollo del Plan Colombia, el ataque en Angostura en marzo de 2008 y el acercamiento entre los dos Estados a partir de 2010 consolidan el objetivo común de reforzar la seguridad binacional. Así, cuestiones como la exigencia de pasado judicial para la población colombiana y, en general, antecedentes penales para los inmigrantes resurgen como parte de la normativa de control migratorio ecuatoriana y un motivo directo de discriminación y estigmatización sobre estas poblaciones, sospechosas por su nacionalidad de llevar con ellas toda clase de estereotipos e imaginarios que configuran un 'enemigo externo' que amenaza a la seguridad. Esta idea se ve reforzada, además, por la militarización constante de las zonas fronterizas, legitimando socialmente los imaginarios que relacionan al refugiado, en general, y al colombiano, en particular, como responsables de la violencia de la cual huyen.

La *novedosa política* de refugio aprobada en septiembre de 2008 y los auspiciosos derechos que reconoció la Constitución, en vigor desde octubre de ese mismo año, rápidamente encontraron su primer obstáculo en la imposición de pasado judicial para personas colombianas adoptado en diciembre de ese año por Decreto Ejecutivo 1471[19], previo al inicio de la campaña para las elecciones presidenciales de 2009 en que fue reelegido Rafael Correa, afectando de paso a la meta propuesta para el proceso de Registro Ampliado[20]. Además, esa medida se convirtió en el prólogo de 8 años en que el gobierno ni derogó las leyes de migración y extranjería vigentes desde 1971, ni aprobó una ley en la Asamblea Nacional para regular el derecho a solicitar refugio, adaptada a la Declaración de Cartagena de 1984 y demás estándares progresistas para la protección.

Al contrario, en las reformas normativas realizadas en 2009 para fundamentar el proceso de Registro Ampliado[21], se introdujeron a la vez, las primeras restricciones al proceso de solicitud de refugio que perfilaron el posterior 'nuevo reglamento' de 2012 que erosionó el carácter tutelar del

[19] Véase la aprobación del decreto ejecutivo 1471 de 3 de diciembre de 2008, R.O. 490 de 17 de diciembre de ese año. Declarado inconstitucional en 2017.

[20] La Cancillería y el ACNUR reconocía que alrededor de 135 000 personas se encontraban en Ecuador en necesidad de protección internacional, por lo que esperaban que el Registro Ampliado permitiera hasta junio de 2009, registrar a 50,000 nuevos refugiados. Sin embargo, a diciembre de 2009 había reconocido a 21 000 y hasta marzo de 2010 alcanzó a cerca de 28 000 personas, ligeramente superior a la mitad de la meta propuesta, según se detalla en declaraciones de Cancillería en esa época. Al respecto ver: https://www.bbc.com/mundo/cultura_sociedad/2009/12/091215_2350_ecuador_refugiados_jrg

[21] El Decreto Ejecutivo No. 1635 de 25 de marzo de 2009 (R.O. 565 de 7 de abril de ese año), ya incorporó

proceso, al adoptar un principio de 'sospecha' del solicitante[22]. Posteriormente, la demorada Ley Orgánica de Movilidad Humana –enero 2017– aprobada justo antes de las elecciones de ese año en que Rafael Correa dejó de ser Presidente, junto con su reglamento –agosto 2017–, emitido después de la inauguración del actual gobierno de Lenín Moreno, convirtieron a las restricciones reglamentarias de 2009 y 2012 en Ley Orgánica. Ni siquiera la Corte Constitucional en 2014 falló a favor de garantizar el derecho a solicitar refugio, sino que optó por matizarlo de acuerdo con el principio de soberanía nacional y la seguridad del Estado[23].

Estas reformas, además, han provocado que muchos demandantes o posibles demandantes de refugio acaben optando, aunque esto desvirtúe los motivos de la salida de su país de origen, por otras vías de regularización más fáciles de obtener y que les generan menos obstáculos administrativos o sociales. En este sentido, la drástica reducción en el número de solicitudes de refugio por parte de ciudadanos colombianos no se debe exclusivamente, como se esgrime desde el discurso oficial, al supuesto fin del conflicto armado en Colombia, sino que también está vinculado con el descrédito que ha vivido el propio reconocimiento del estatus de refugiado y las restricciones paulatinas que se han ido imponiendo (Gómez & Malo 2020).

Por otra parte, el modelo de protección ecuatoriano se apoya en dos discursos contradictorios: el del refugiado como sujeto de derechos y el del refugiado como carga para el Estado debido a sus necesidades de asistencia. La paradoja que genera la garantía de derechos en el papel y el no acceso a ellos en la práctica se resolvió haciendo que el refugiado asumiera la responsabilidad de su propia subsistencia. Esto se consigue de forma progresiva a través de una doble externalización del problema: del Estado hacia la esfera humanitaria compuesta por ONG y organismos internacionales y de esta última hacia los refugiados (Gómez & Malo 2020). Es así, que los programas de 'medios de vida'[24] y la idea del emprendimiento se hacen fuertes desde principios de los 2000 en Ecuador (Laplace 2016), pero lejos de solucionar problemáticas fundamentales como el derecho al trabajo, producirá una normalización de la precariedad (Malo 2020) y ésta, a su vez, una responsabilidad exclusiva de los refugiados sobre sus destinos.

En marzo de 2018 –nueve años después del ataque en Angostura– se produjo el secuestro y posterior asesinato de tres periodistas del Diario El Comercio –Paúl Rivas, Javier Ortega y Efraín Segarra–, en el medio de detenciones en Ecuador de personas que estarían vinculadas a grupos de las FARC no desmovilizados, de atentados y otros secuestros cometidos en territorio ecuatoriano, e incluso, el enfrentamiento con el ejército ecuatoriano. El discurso de la seguridad y del 'enemigo externo' que amenaza la seguridad nacional rápidamente se robusteció, asumidos desde los Ministerios del Interior y de Defensa, con graves implicaciones en la política en materia de refugio.

[22] El Decreto Ejecutivo 3301 de 6 de mayo de 1992, basado en la Convención y Protocolo Adicional sobre el Estatuto de los Refugiados, estuvo vigente 20 años y sirvió de base, con pocas reformas realizadas en 2009, para el Registro Ampliado.

[23] Véase al respecto el Decreto Ejecutivo 1182 de 5 de mayo de 2012, la Sentencia de Constitucionalidad parcial No. 002-2014-SIN-CC de 14 de agosto de 2014, la Ley Orgánica de Movilidad Humana (R.O. suplemento No. 938 de 6 de febrero de 2017) y su reglamento (R.O. suplemento 55 de 10 de agosto de 2017).

[24] Según este enfoque, dentro del nuevo paradigma del desarrollo que se expande a partir de los 2000, las personas en situación de pobreza cuentan con capacidades materiales y sociales que les permiten salir de la adversidad, involucrándose activamente en sus propias estrategias para generar ingresos (Akram-Lodhi, 2011).

En definitiva, a lo largo de estos 12 últimos años el modelo de protección de personas refugiadas que se fragua en Ecuador no consigue consolidarse desde prácticas garantistas claras. Para bien o para mal está demasiado centrado en la relación con Colombia, lo que profundiza su subordinación a la seguridad nacional. Además, reproduce contradictoriamente gran parte de la retórica neoliberal sobre los derechos humanos y de las personas refugiadas, haciendo que el sistema de protección acabe debilitado y supeditado al régimen de control de las migraciones.

La política de refugio en Ecuador y la (des)protección que genera

Teniendo en cuenta este contexto, ¿qué lleva entonces a pensar en Ecuador como un modelo "excepcional" en la protección de las personas refugiadas? Consideramos aquí dos explicaciones articuladas: por una parte, la tendencia histórica del país a dotarse de instrumentos internacionales garantistas de los derechos de las poblaciones migrantes y refugiadas o ser signatario y asumir que con firmar basta. Por otra parte, la magnificación de los avances en política pública y en el marco normativo que se produjeron entre 2007 y 2009, es decir, durante el primer mandato de Rafael Correa, resultado de la emergencia del movimiento Patria Altiva i Soberana (PAIS) y su posicionamiento político regional e internacional, en el medio de una bonanza en los ingresos petroleros.

Existen varios elementos que explican, sin embargo, por qué los mecanismos normativos y de política pública que caracterizan al modelo

ecuatoriano no permitieron en ninguna de las etapas consolidar el derecho al refugio, solo generar una aparente institucionalización de su administración (Laplace 2016). Primero, la firma de los instrumentos internacionales se ve reflejada con lentitud en la expedición de normativas de origen nacional y en las dificultades de consolidación institucional respecto al sistema de refugio (Rivera & Larreátegui 2007). Segundo, la producción de normas de rango infra legal –decretos ejecutivos y acuerdos ministeriales– que se contradicen con la Constitución y con las normas de origen internacional vigentes en Ecuador, provocando discrecionalidad y graves vulneraciones a derechos. Tercero, la omisión en la elaboración e implementación de políticas públicas que garanticen la protección internacional, lo que impide llevar a la práctica los planteamientos establecidos desde el ámbito normativo. A continuación, haremos un recorrido por los principales hitos normativos y de política pública en materia de refugio en Ecuador, en relación con estas tres situaciones.

Ecuador firmó y ratificó rápidamente la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 –en 1957– y en su Protocolo adicional de 1967 –en 1969–. Con ello, el país asumió obligaciones internacionales de orden jurídico y humanitario relativas a la protección de estas poblaciones. No obstante, estos compromisos no se vieron reflejados internamente hasta 1987, con la expedición del Decreto Ejecutivo 3293 y su modificación en 1992 a través del Decreto Ejecutivo 3301[25]. Ambos de rango infra legal, estuvieron subordinados a la Ley de Migración y a la Ley de Extranjería, ambas aprobadas en diciembre de 1971 por decreto supremo, durante el largo período de la última dictadura que vivió el país[26], fundamentadas en un marco de seguridad nacional, de construcción y persecución del enemigo interno (Álvarez Velasco 2020). Dicho reglamento estuvo caracterizado por el amplio margen de discrecionalidad de los distintos gobiernos, que lo ejecutaron a su conveniencia.

A través de este reglamento se implementó en Ecuador un procedimiento administrativo que cumpliera con el compromiso internacional asumido por Ecuador para proteger a las personas refugiadas[27]. La incorporación en 1987 de la definición amplia adoptada en la Declaración de Cartagena de 1984 resulta notable tomando en cuenta que el gobierno de turno –de León Febres Cordero– se caracterizó por su sistemática política de graves violaciones a derechos humanos: detenciones arbitrarias, tortura, ejecuciones extrajudiciales y personas desaparecidas, contra opositores políticos, grupos irregulares insurgentes y la población civil (Comisión de la Verdad 2010). Sin embargo, la entrada en vigor de esos reglamentos no tendrá en sus inicios una aplicación práctica consecuente. De hecho, 13 años después, ACNUR al instalarse en el año 2000 en el país, llamó la atención al gobierno ecuatoriano en cuanto a la aplicación

[25] Reglamento para la Aplicación en el Ecuador de las Normas Contenidas en la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y en su Protocolo de 1967 de 1987 y modificado en 1992.

[26] Si bien José María Velasco Ibarra había sido elegido democráticamente en 1968 como Presidente (su quinto período presidencial), el 22 de junio de 1970, con el respaldo de las Fuerzas Armadas, se autoproclama presidente de plenos poderes (la segunda vez que pasaba a gobernar en dictadura). Las leyes de migración y extranjería junto con sus reglamentos fueron aprobados por decreto supremo 45 días antes del golpe de estado militar de su ministro de defensa Guillermo Rodríguez Lara (15 de febrero de 1972). El Ecuador retornó a la democracia 9 años después, el 10 de agosto de 1979 con la posesión de Jaime Roldós Aguilera. Las leyes de Migración y Extranjería estuvieron vigentes 45 años.

[27] La Ley de Extranjería de 1971 reconoció el asilo/refugio como una categoría de visa de no inmigrante manteniendo este derecho en el campo de la extranjería y sin un reglamento específico hasta 1987 para regular la cuestión de los refugiados (Rivera y Larreátegui, 2007).

adecuada de su propia normativa interna en términos procedimentales y técnicos (Acuña, Benalcázar, López & Saavedra 2004).

Por otra parte, el Decreto Ejecutivo 3301 de 1992 estuvo vigente con escasas notificaciones durante 20 años, hasta el 2012. Esto implicó contar con un marco desactualizado e incompleto, con procedimientos y mecanismos de reconocimiento y protección que generaron constantes interpretaciones arbitrarias de los propios funcionarios del Estado ecuatoriano y terminaron reforzando un carácter fundamentalmente restrictivo del ordenamiento jurídico sobre migraciones que incluía la criminalización a las personas irregularizadas o al reconocer al principio de no devolución de rango constitucional (Rivera y Larreátegui, 2007). Esta obsolescencia del Decreto se exacerbó en 2008 con la aprobación de la nueva Constitución que requería consecuentemente normativas y políticas públicas que garanticen los derechos humanos de los refugiados.

No obstante, la Constitución no fue acompañada por una normativa acorde que debió ser aprobada en el primer mandato de la Asamblea Nacional[28]. Entre octubre de 2008 y enero de 2017, continuaron vigentes las referidas Leyes de Migración y de Extranjería –con sucesivas modificaciones–, claro indicativo de las dificultades que ha tenido el país para generar una legislación alineada con sus principios constitucionales en materia migratoria. Tal como explica Herrera (2016), en buena medida debido a las pugnas entre instituciones estatales con enfoques divergentes –unas más garantistas y otras más enfocadas en la seguridad– que han dificultado al extremo el llegar a consensos en materia de movilidad.

Esto nos lleva al segundo de los puntos señalados. Los decretos ejecutivos que funcionan como reglamentos de aplicación de la normativa constitucional e internacional sobre refugio se han caracterizado por interpretar restrictivamente los estándares de protección y, a la par, por reintroducir sistemáticamente el enfoque de seguridad y de control en el sistema de refugio. Tal es el caso de las reformas de 2009 introducidas al Decreto 3301 y de la aprobación del Decreto Ejecutivo 1182, expedido en mayo de 2012, que estuvo vigente, con pocas reformas, hasta agosto de 2017.

Como se dijo antes, con la finalidad de implementar el proceso de *Registro Ampliado* –plan insigne de la 'Revolución Ciudadana' para proteger a la población colombiana frente a los efectos devastadores del 'Plan Colombia' de Uribe–, mediante Decreto Ejecutivo 1635 de 25 de marzo de 2009, se reformó el Decreto 3301 para incluir la facultad de conformar Comisiones Temporales para determinar la condición de refugiado en distintas zonas del Ecuador y se eliminó las restricciones que limitaban la presentación de solicitudes de refugio: estar en situación irregular y el plazo de 30 días desde el ingreso para presentarla.

Si bien el *Registro Ampliado* no cumplió la meta esperada –se registraron 27 740 de las 50 000 personas previstas– el hecho de

[28] Así lo dispuso la disposición transitoria primera de la Constitución.

que a septiembre de 2010 el Estado había reconocido a 52 452 personas como refugiadas en Ecuador –más de la mitad durante ese reconocimiento masivo–, constituye un logro innegable derivado de la decisión política en ese momento de proteger a la población colombiana, a través del trabajo de brigadas móviles que operaron durante once meses en la frontera norte, sumado a los resultados procedimiento individual de solicitudes de refugio (ACNUR 2010a y 2010b).

Sin embargo, en el mismo decreto, se incorporaron tres reformas que marcan el inicio de la modificación restrictiva del procedimiento de solicitud de refugio individual: 1) una fase de inadmisión expedita a solicitudes 'manifiestamente infundadas' que impide que todas las peticiones lleguen a conocimiento de la autoridad que reconoce la condición de refugiado, así se construye a la vez a la figura del peticionario; 2) la presunción legal del desistimiento de la solicitud cuando un peticionario no asiste, hasta en tres ocasiones, a su entrevista –que se realizaba sólo en las ciudades de Quito, Lago Agrio y Cuenca–, con el consecuente archivo del proceso; 3) la presunción legal por la que, si una persona no acude personalmente a recibir la respuesta a su solicitud de refugio en los 60 días posteriores a la última entrevista, se presume su notificación, restringiendo los plazos de impugnación en el caso de ser negativas.

Así, el *Registro Ampliado*, irónicamente también constituyó el fin de una fase en que la política de refugio estuvo centrada, de acuerdo con sus objetivos, en la protección integral de la población pese a las presiones que, debido al ataque de Angostura, empezó a generar el creciente discurso de la seguridad nacional y, en un campo social más extendido, la xenofobia como supuesta explicación a problemas recurrentes de inseguridad y delincuencia.

La sesión 44º del Comité Permanente de ACNUR en 2009

Cuando el Ecuador refiere sobre el reconocimiento que el ACNUR habría hecho sobre sus prácticas como un modelo a seguir, está basado en un documento denominado 'Resumen de la presentación estratégica regional' de la Oficina de las Américas presentado entre el 3 y el 5 de marzo de 2009 en la reunión del Comité Permanente de ACNUR, en Ginebra. En dicho documento, se informa que:

La situación en el Ecuador representa un buen ejemplo de un enfoque integral de los problemas de protección en las zonas fronterizas, que podría servir de modelo para otros países de la región. En 2008, el Ecuador se benefició de la iniciativa piloto de evaluación de las necesidades mundiales del ACNUR, que dio lugar a una estrategia integral del Gobierno, el ACNUR y otros asociados. Este proceso fue acompañado por la puesta en marcha de una nueva y generosa política de asilo por parte del Gobierno ecuatoriano en septiembre de 2008. En el marco de esta política, el Gobierno ha iniciado el Registro Ampliado de colombianos en las zonas fronterizas del Ecuador, con el apoyo del ACNUR. Este procedimiento es un mecanismo innovador que permite acelerar el registro, la determinación de la condición de refugiado, la documentación y la identificación de las necesidades especiales de protección. Mediante brigadas móviles, en las provincias fronterizas septentrionales, el Gobierno se propone procesar a unas 50 000 personas que necesitan protección internacional durante 2009, muchas de las cuales nunca han sido registradas como solicitantes de asilo (refugiados invisibles). El Gobierno ha descentralizado su Oficina de Refugiados a lugares sobre el terreno en las zonas fronterizas para la aplicación efectiva de la nueva política de asilo (ACNUR 2009, p. 2).

Ese documento, elaborado cinco meses después de la emisión de la Política de Refugio y varios días antes del inicio del Registro Ampliado, se erigirá también en el discurso oficial para legitimar las acciones posteriores, independientemente de que, en la práctica dicha política y el mandato constitucional no hayan sido implementados a cabalidad. Desde entonces, las declaraciones de ACNUR sobre su trabajo conjunto con el gobierno ecuatoriano serán asumidas como un auto elogio de sus logros que se basa en la cifra de personas reconocidas como refugiadas en relación con la de otros países de la región.

En efecto, tres años más tarde, el reglamento de 1992 fue sustituido por el Decreto Ejecutivo 1182 de mayo de 2012 e introdujo en su articulado las reformas de 2009 junto con nuevos cambios sustantivos que erosionaron el carácter tutelar y expedito que debería tener el proceso de solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado. En primer lugar, se eliminó del reglamento la definición de persona refugiada prevista en la Declaración de Cartagena de 1984, que había sido expresamente incorporada desde 1987, vulnerando la tradición regional latinoamericana asumida desde esa época y reflejada en varias legislaciones internas de la región, lo que constituyó una acción regresiva en términos de derechos humanos.

Se debe recordar que la definición de Cartagena fue uno de los pilares centrales de la Política de Refugio emitida en 2009 y el fundamento para aplicar el procedimiento de Registro Ampliado y, como se verá más adelante, la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad de dicha regresión normativa.

La Declaración de Cartagena sobre los Refugiados

Este instrumento internacional fue adoptado en 1984 como resultado de un Coloquio conformado por un grupo de expertos gubernamentales y académicos provenientes de Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Venezuela. De acuerdo a la memoria de su vigésimo aniversario elaborado por el ACNUR (2004).

La Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984 se refiere a la importancia de la adhesión a los instrumentos internacionales en materia de refugiados sin reservas y la adopción de mecanismos internos para su efectiva implementación; el carácter civil, apolítico y estrictamente humanitario de la concesión del asilo y el reconocimiento del estatuto de refugiado; el respeto irrestricto del principio de non-refoulement [no devolución]; la importancia de utilizar correctamente el término refugiado y su diferenciación de otras categorías de migrantes; y los estándares básicos de protección y asistencia a los refugiados, particularmente en las áreas de salud, educación, trabajo y seguridad (ACNUR 2004, p. 26).

Este instrumento internacional de Derechos Humanos constituye la respuesta regional de América Latina a dos hechos claves: la poca cantidad de países que habían ratificado la Convención de Ginebra de 1951 y su Protocolo de 1967 y la ausencia generalizada de legislación nacional que lo implemente; junto con las limitadas capacidades de la tradición del Asilo político latinoamericano frente a la altísima movilidad registrada en las décadas previas, por ejemplo, la afluencia masiva de refugiados en el Caribe en los cincuenta y sesenta, el éxodo de refugiados de países del Cono Sur y de países centroamericanos durante las décadas de los setenta y ochenta (ACNUR 2004).

Los Estados y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos habían advertido, en los años previos, sobre la ausencia de una definición de refugiado que se adecue a las necesidades que se avizoraba sobre la afluencia a gran escala de personas refugiadas, regionales y extra-continentales (ACNUR 2004).

En ese marco y bajo un espíritu multilateral de respeto y garantía de los derechos humanos, la Declaración consideró pertinente recomendar como concepto de refugiado:

"Aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere 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" (Declaración de Cartagena 1984).

Resta decir que, en 1987 Ecuador incorporó dicha definición en su normativa nacional que normó la aplicación de la Convención de Ginebra de 1951 y su Protocolo de 1967 sobre el derecho a solicitar refugio, tal como se ha referido, mediante decreto ejecutivo, reformado en 1992 y 2009[29].

Junto con la restricción a la definición de refugiado, el Decreto Ejecutivo 1182 respondió política y normativamente al siempre latente discurso xenófobo que vincula a la inseguridad y la delincuencia en Ecuador cuya responsabilidad es usualmente trasladada a la población extranjera, en este caso a la colombiana. Así, pese a que la cifras de personas solicitantes y

[29] Según el propio ACNUR, quiere decir "el reconocimiento de la condición de refugiado por parte de un Estado o del ACNUR con base en circunstancias evidentes y objetivas en el país de origen o, en el caso de los solicitantes de asilo apátridas, el país de su anterior residencia habitual". Tomado de: https://www.acnur.org/5c6c387a4.pdf.

reconocidas como refugiadas involucradas en delitos es mínima[30], el ex presidente Rafael Correa anunció públicamente en la sabatina de 18 de junio de 2011 la necesidad de revisar el proceso de solicitud de refugio para controlar supuestos abusos cometidos:

> *"Se han reducido drásticamente las solicitudes de refugio porque ahora se* ***exigen muchos más requisitos****, y esto será revisado estrictamente para darle el estatus de refugiado al que verdaderamente lo merece.* ***Antes era muy laxo*** *el proceso, eso ya ha sido corregido […] tenía ciertas deficiencias, había abusos, no se controlaba bien […] Algunas veces,* ***delincuentes pedían refugio y eran refugiados. Esto se está acabando****"*[31].

En consecuencia, el Decreto Ejecutivo 1182 establece una reinterpretación restrictiva para el proceso de solicitud de refugio por varias razones, las cuales fueron justificadas desde un único discurso, sus insistentes referencias a personas que podrían constituir una 'amenaza para la comunidad ecuatoriana', tal como refiere su artículo 9. En ese contexto, el nuevo Decreto:

1) Restringe el plazo para presentar una solicitud de refugio a un plazo de 15 días desde el ingreso al Ecuador y la necesidad de justificar el hecho de estar en situación irregular;

2) Establece una fase de admisibilidad para identificar la presentación de posibles solicitudes 'manifiestamente infundadas', 'abusivas' o 'ilegítimas', las que con sus definiciones, vulneran hasta el principio de inocencia en materia penal. Además, dicha declaración le compete a un funcionario a cargo de la recepción de solicitudes quien emite un informe y recomienda si deben ser admitidas a trámite o no. Así, el Estado pasa a diferenciar a las personas refugiadas entre *peticionarias, solicitantes y reconocidas como refugiadas.*

3) La etapa de admisibilidad no tiene plazo, la persona recibe una certificación en papel, de haber presentado una solicitud sin ser todavía solicitante de refugio y solo se les reconoce la situación regular pero se les niega el derecho al trabajo.

4) Si un peticionario no asiste hasta en dos ocasiones a su entrevista, el proceso se declara abandonado y se archiva la petición, sin ninguna excepción ni opción para volver a solicitar refugio.

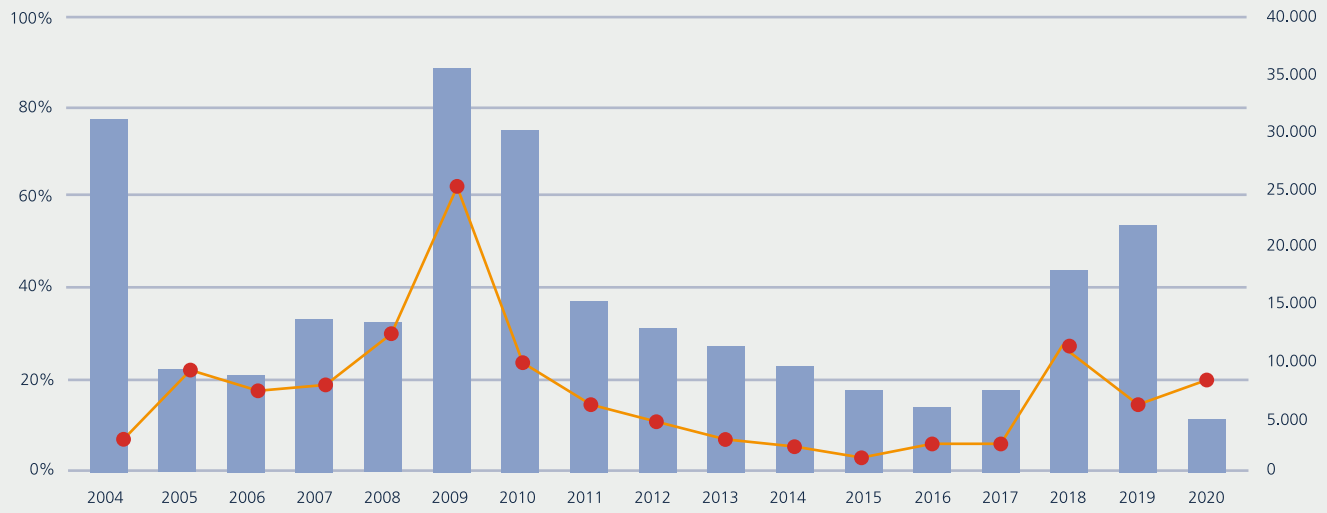
5) Se restringe la impugnación judicial, al expresamente establecer que el fin de la apelación administrativa pone fin al proceso y "el solicitante deberá ser deportado".

6) El Estado puede revisar en cualquier tiempo las solicitudes de refugio concedidas. Así, se regulan procesos expeditos de extinción –en base al análisis administrativa de que la solicitud carecía de fundamento– y de revocatoria –por hallarse inmerso en delitos o situaciones que atenten contra la seguridad del Estado–. Estas tres restricciones, cuya redacción es abierta

[30] Según datos en prensa, el número de personas privadas de libertad por delitos que no son ecuatorianos es inferior al 10%, y tanto la Cancillería como el ACNUR afirmaron que que el número de refugiados supuestamente implicados en delitos es mínimo.

[31] Declaraciones del Presidente Rafael Correa Delgado. 18 de junio de 2011. Se puede revisar las notas periodísticas: https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/correa-dice-que-ecuador-endurecio.html; https://www.bbc.com/mundo/noticias/2011/06/110623_ecuador_refugiados_rg; https://issuu.com/la_hora/docs/diario_la_hora_zamora_21_de_junio_2011/11.

GRAFICO 1. PORCENTAJE DE REFUGIADOS RESPECTO DEL NÚMERO DE PETICIONARIOS (2004-2020)



Fuente: Dirección Nacional de Protección Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. La información del año 2020 corresponde hasta el corte 31 de julio de 2020.
Elaborado por: Colectivo de Geografía Crítica.

y ambigua, también vulneran el derecho a la defensa de las personas refugiadas. Además, quedan sometidas a que el inicio de un proceso de deportación o el de extradición habiliten la revisión posterior de su reconocimiento como refugiado, poniendo en riesgo, el principio de no devolución.

En un análisis pormenorizado del Decreto Ejecutivo 1182 y de la sentencia de inconstitucionalidad parcial que emitió la Corte Constitucional dos años más tarde, en agosto de 2014, al resolver las demandas presentadas por la organización no gubernamental Asylum Access y la Clínica Jurídica de la Universidad San Francisco de Quito, Ubidia Vásquez (2015) señala que el máximo órgano de interpretación constitucional, si bien dispuso la reincorporación de la definición ampliada de refugiado prevista en la Declaración de Cartagena de 1984, declaró constitucionales casi todas las restricciones impuestas, modificando solamente los plazos para la solicitud de refugio y para la fase de apelación administrativa.

Desde nuestro punto de vista, dicha sentencia no eliminó el carácter restrictivo impuesto por el enfoque de seguridad nacional y de control a la movilidad, en tanto el documento normativo, salvo la modificación de plazos, se mantuvo en sus fines y estructura exactamente igual. En consecuencia, y tal como lo había afirmado el ex Presidente en las expresiones citadas anteriormente, tanto las primeras reformas de 2009 como la entrada en vigor del Decreto Ejecutivo en 2012, constituirán uno de los factores

determinantes en el descenso del porcentaje de personas que son reconocidas como refugiadas en Ecuador, respecto del número de solicitantes en cada año. Como se observa en el Gráfico No. 1, este significativo descenso no sólo se produjo respecto de los años 2009 y 2010, en que se realizó el Registro Ampliado, sino incluso respecto de los porcentajes de reconocimiento de años previos.

Entre los años 2005 y el 2010, bajo la normativa del precedente Decreto Ejecutivo 3301, el porcentaje anual de reconocimiento fue superior al 17% respecto del total de solicitudes ingresadas. En el año 2009 se aceptó el 61% de solicitudes como resultado palpable del *Registro Ampliado*, sin embargo, al finalizar éste en el año 2010 y con la implementación de las reformas ya señaladas, se constata un descenso anual significativo en el porcentaje de personas reconocidas: por debajo del 15% desde el año 2011 llegando al 3% del total de peticiones realizadas en el 2015, siendo este el año con el porcentaje más bajo.

Mientras que, entre los años 2017 y 2020 se observa un importante incremento en el porcentaje de reconocimientos, debido a que la Dirección de Protección Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana ejecutó un proceso específico para resolver más de 9 238 solicitudes de refugio represadas desde el año 2006, tal como lo afirmó su Directora[32]. Durante el año 2020, la tasa de reconocimiento se ubica en 19% respecto del número de peticionarios, sin embargo, este año y el próximo estará afectado por los efectos de la pandemia del Covid-19.

En enero de 2017 –después de 45 años de vigencia de las leyes migratorias aprobadas en la dictadura y a pocos días que Rafael Correa cumpliera 10 años en el poder–la Asamblea Nacional aprobó finalmente la Ley Orgánica de Movilidad Humana (LOMH), en medio de la campaña electoral que culminó en la elección de Lenin Moreno, como Presidente de Ecuador. La demorada LOMH constituye una modificación sustancial respecto de las normas que derogó, pues cuenta con un marco garantista para la protección de derechos humanos tal como ha quedado redactado en su objetivo, principios, fines y el reconocimiento de derechos específicos. En ese contexto, dicha ley incorporó artículos que regulan la situación de personas en necesidad de protección internacional –asiladas, refugiadas y apátridas– y distinguió entre el reconocimiento del estatus de persona asilada, refugiada o apátrida y el otorgamiento de una categoría migratoria –la visa humanitaria– para efectos de su regularización. Adicionalmente, la Ley eliminó las normas de privación de libertad, criminalización y sanciones penales en contra de las personas en situación irregular, ratificando su carácter administrativo.

En este contexto promisorio, su Capítulo V pudo convertirse en un avance progresista en términos de establecer con claridad y en una ley orgánica –no sujeta a mayorías simples y móviles en la Asamblea Nacional– una política integral en materia de protección internacional. Por una parte, debió garantizar el derecho a solicitar refugio sin restricciones o limitaciones excesivas y discriminatorias y, por otra parte, debió establecer qué implica el estatuto de protección internacional que reconoce a estas personas, determinando facultades expresas para el conjunto de

[32] Entrevista personal vía Zoom con Directora de Protección Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana en funciones (2017- al momento de redactar este texto), Junio 2020.

instituciones estatales, sobre la base de lo perfilado en la Política del Ecuador en materia de Refugio, emitida 9 años antes.

Esto no sucedió. La LOMH aparte de determinar quién es una persona asilada, refugiada y apátrida, lo único que hizo fue establecer el procedimiento para solicitar refugio, reduciéndolo a un trámite administrativo individual, eliminando las normas que permitieron reconocer de manera amplia y expedita a la población. Además, los artículos 102 y 103 sintetizaron e incorporaron las reformas previas de 2009 y de 2012 constantes en decretos ejecutivos, referidas a la etapa de admisibilidad y el archivo de la petición por no asistir a la entrevista; mientras que los artículos 106 al 108 sintetizan las reformas referidas a la cesación, cancelación y revocatoria bajo las mismas definiciones ambiguas basadas en la 'sospecha de la persona refugiada'. De ese modo, las graves restricciones que se habían formulado en normativa secundaria también pasaron a tener rango de Ley Orgánica, lo que ocasiona dificultades para reformarlas en el futuro por la mayoría calificada que se requeriría en la Asamblea.

De este modo el Ecuador dejó de lado su intención de implementar una política pública especializada de protección en materia de refugio y optó por restringir paulatinamente sus competencias a un proceso administrativo riguroso para determinar a quién se reconoce como persona refugiada y a quien no. Este proceso se dio en cumplimiento del anuncio realizado por el ex Presidente Correa en el 2011, alineado al enfoque de seguridad nacional. Además, con el cambio de gobierno, se aprobó a través del Decreto Ejecutivo No. 111 el Reglamento a la Ley que incorpora plazos más rigurosos para el proceso de solicitud de refugio, ajustando de ese modo el acumulado de reformas ensayadas en 8 años al mandato legal que ahora es su sustento.

VIVIR BAJO LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE ECUADOR

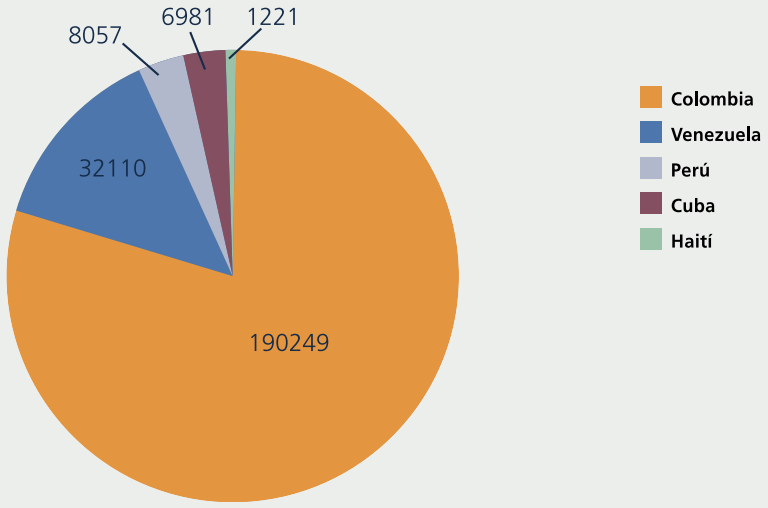
Con la profundización de la desigualdad sistémica y la intensificación de conflictos sociales, políticos y culturales, muchos de ellos de carácter armado, millones de personas en el mundo continúan abandonando sus hogares debido a temores fundados de ser perseguidos por su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social o por sus opiniones políticas. La violencia en contra de las mujeres o hacia personas LGBTI, sumado a las graves omisiones de distintos Estados para prevenirla, también constan entre las causas que hoy provocan miles de desplazamientos forzados en muchas regiones del planeta (ACNUR 2020a). Este cúmulo de violencias de diversa índole deriva en que países de destino reciban "flujos mixtos" de población, es decir, tanto a personas que emigran por la violencia de la pobreza, como a otras que se han visto obligadas a hacerlo por alguno de los motivos antes señalados (OIM 2020; ACNUR 2020a).

Este masivo movimiento de gente que huye de la violencia ha puesto en jaque los rígidos y cada vez más caducos sistemas de clasificación estatal frente a quién es un migrante "económico" o una persona refugiada, sobre todo porque en muchos casos las diversas violencias se traslapan y las categorizaciones estatales dejan por fuera, cada vez más, a personas que estando en necesidad de protección internacional supuestamente no calzan en definiciones pre-establecidas y poco relacionadas con la violenta realidad contemporánea.

El caso ecuatoriano no ha sido una excepción. Retomando lo dicho en la introducción, de manera generalizada, la gran mayoría de refugiados en el mundo se desplazan hacia países vecinos con la esperanza de retornar posteriormente a sus hogares. En el caso de Ecuador, la vasta mayoría de solicitantes de refugio y quienes han sido reconocidos como tales provienen de países latinoamericanos. Como se muestra en el Gráfico No. 2, según los datos de la Dirección Nacional de Protección Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, entre el 1 de enero de 1989 y el 31 de julio de 2020, los países de origen de las personas que presentaron el mayor número de solicitudes de refugio en el país fueron: 1) Colombia, 2) Venezuela, 3) Perú, 4) Cuba y 5) Haití. En el lapso de esos 31 años, esos cinco países sumaron 238 627 solicitudes que equivalen al 97.8% del total de solicitudes de refugio. El 2.2% restante [5 347 solicitudes] corresponden a personas de 144 nacionalidades provenientes de todos los continentes y a posibles apátridas, que suman 334 casos[33].

[33] De acuerdo con los datos históricos de la de la Dirección Nacional de Protección Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, se informa de 4 349 solicitudes de refugio presentadas por ecuatorianos, sin que se tenga información sobre qué se debe pese a la pregunta realizada. Este número ha quedado excluido del análisis cuantitativo que se presenta en este texto.

GRÁFICO 2. SOLICITUDES DE REFUGIO DE LAS 5 NACIONALIDADES CON MÁS SOLICITUDES EN ECUADOR 1 DE ENERO 1989 – 31 DE JULIO 2020



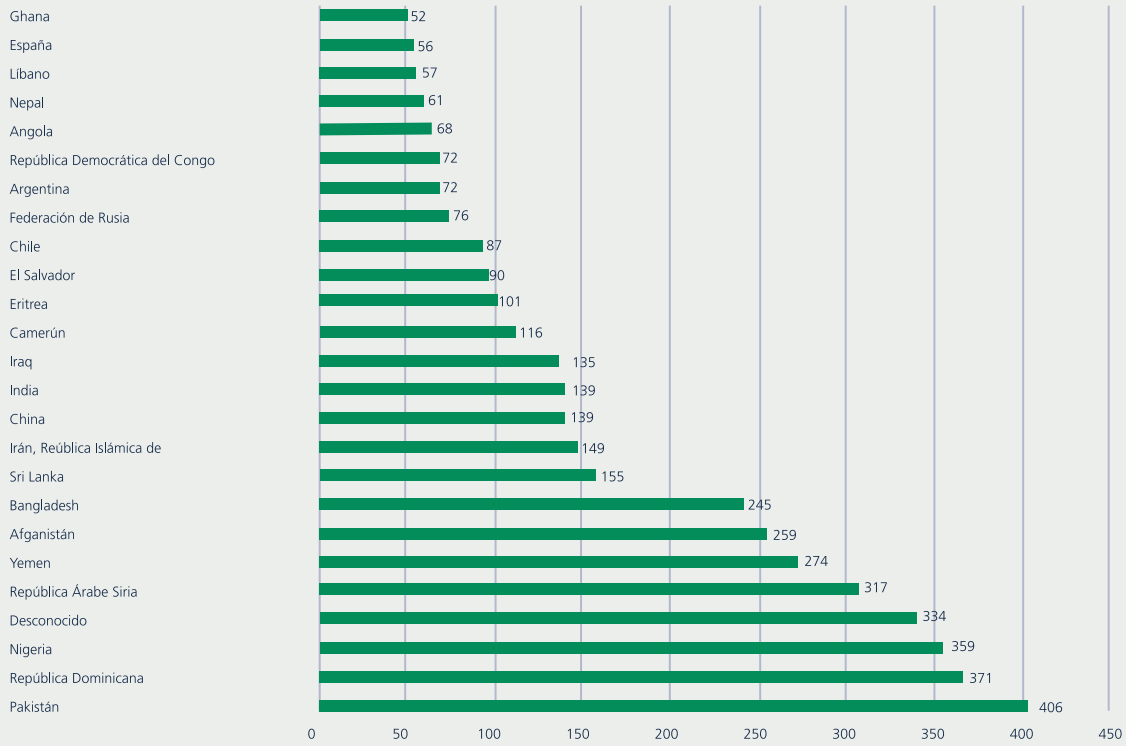
Fuente: Dirección Nacional de Protección Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.
Elaborado por: Colectivo de Geografía Crítica.

Como se aprecia en el Gráfico No. 2, el 79,7% de solicitudes fueron presentadas por personas colombianas [190 249]; el 13,5% por venezolanas [32 119]; el 3,4% por peruanas [8 057]; 2,9% por cubanas [6 981]; y el 0,5% por haitianas [1 221]. La cercanía geográfica explica la alta presencia de solicitantes de refugio de la región andina, principalmente de Colombia y Venezuela. En el primer caso, debido al prolongado conflicto armado pues, a 2019, Colombia sigue siendo el primer país con el mayor número de desplazados internos en el mundo –alrededor de 8 millones de personas– y una de las situaciones de refugiados más compleja en la región y en el mundo (ACNUR 2020a). En el segundo caso, desde 2015 la situación económica, social y política de Venezuela[34] se ha tornado crítica provocando que, a diciembre de 2019, alrededor de 4.5 millones de personas venezolanas se encontraran desplazadas fuera del territorio, constituyendo la segunda situación más severa en términos de desplazamiento forzado internacional en el mundo, sólo después del conflicto armado en Siria que había desplazado fuera de su territorio a alrededor de 6.6 millones de personas para finales de 2019. (ACNUR 2020a).

Por razones geográficas, también es evidente que las solicitudes extra-continentales sean bastante menores en comparación con las regionales. Pese a esto, no hay que perder de vista a las otras nacionalidades que han solicitado refugio en Ecuador. Como se observa en el Gráfico No. 3, de las 5 347 solicitudes presentadas en las últimas tres décadas, 4 190 corresponden a 24 nacionalidades [el 78%], 19

[34] El Gobierno de Nicolás Maduro enfrenta una grave crisis social y económica interna, ahondada por un conflicto político de carácter regional que ha derivado, entre otras situaciones, una expulsión masiva de población fuera de su territorio.

GRÁFICO 3. SOLICITUDES DE REFUGIO DE LAS SIGUIENTES 25 NACIONALIDADES EN ECUADOR 1 DE ENERO 1989 – 31 DE JULIO 2020



Fuente: Dirección Nacional de Protección Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.
Elaborado por: Colectivo de Geografía Crítica.

de ellas provenientes de Asia y África. Entre los primeros diez países de origen constan, en ese orden, Pakistán [406 solicitudes]; Nigeria [359]; Siria [317]; Yemen [274]; Afganistán [259]; Bangladesh [245]; Sri Lanka [155] e Irán [149], a los que se suman 334 solicitudes de personas sobre las cuales no se conoce su nacionalidad [apátridas]. Llama la atención que en segundo lugar aparecen 371 solicitudes provenientes de República Dominicana que, según datos del ACNUR a diciembre de 2019, registró 4 033 solicitantes y 548 personas reconocidas como refugiadas en el mundo (ACNUR 2020a).

Si bien excede los límites de este documento hacer un análisis de los conflictos que tienen lugar en cada uno de esos países, el hecho de que en las últimas tres décadas miles de personas provenientes de tantos distintos países hayan llegado a Ecuador en búsqueda de refugio confirma los argumentos señalados en la Introducción y en la segunda sección de este texto. Por un lado, la proliferación de conflictos de diversas índole en diversas regiones del globo provoca la movilidad de miles de personas en necesidad de protección internacional. Por otro, que Ecuador es un lugar de refugio en el mapa global de los desplazamientos forzados. El discurso construido en torno al 'país de la ciudadanía universal' y a la idea de que Ecuador es un 'modelo excepcional de buenas prácticas a seguir en materia de refugio' sin duda han contribuido en la producción de un 'efecto llamada' entre las personas en necesidad de protección internacional en todo el globo para ponerse en movimiento y llegar hasta el país.

¿Qué implicaciones tiene ser solicitante de refugio y ser un refugiado en Ecuador? En los apartados

que siguen damos respuesta a estas interrogantes a partir de un cruce de ciertos datos etnográficos y un análisis de las fronteras legales y sociales que las personas en necesidad de protección internacional deben hacer frente en su día a día en las ciudades ecuatorianas de acogida.

Ser solicitante de refugio en Ecuador

"No hay facilidad de tener visa, de tener refugio, de regularizarse. Tampoco hay facilidad de tener trabajo. Eso ha sido muy duro entre los haitianos. No tienen condición regular, no tienen trabajo y se van del país. Se van a Chile o a Brasil" (Dixon. 38 años. Refugiado haitiano. Quito, junio, 2020)

"No entiendo por qué se tarda tanto en tener papeles en Ecuador. Yo esperé casi 4 años. Y eso pasa con muchos Africanos. Es muy injusto. ¡Parece imposible! Y no tener estatus es lo más complicado porque la vida se nos complica" (Moses. 40 años. Refugiado nigeriano. Quito, junio, 2020)

Las reflexiones de Dixon, un refugiado haitiano que llegó a Ecuador después del terremoto en Haití en 2010 y las de Moses que huyó de la violencia en Nigeria y también se refugió en Ecuador, son muestras de lo complejo y tortuoso que resulta para las personas en necesidad de protección internacional acceder a un reconocimiento legal de su condición. Sus testimonios se multiplicaron no solo entre el resto de entrevistados de Colombia, Venezuela y Asia, sino también entre los técnicos que dan asistencia legal tanto desde la asociación Migrante Universal como desde las tres organizaciones que conforman la Red Clamor. Su percepción generalizada da cuenta, tal como lo analizamos en la sección previa, que en Ecuador existen sutiles y explícitas fronteras legales para el reconocimiento al refugio que ha confinado a miles de solicitantes a un limbo jurídico y a un largo tiempo de espera para intentar ser reconocido como refugiado, tal como se muestra en ambos testimonios.

Esa imposibilidad a la que hace referencia Moses, se explica por las varias restricciones normativas y la inexistencia de una política pública específica en materia de refugio en Ecuador. Además de las limitaciones legales ya analizadas, otra las barreras legales más notorias al derecho al refugio ha sido la imposición del requisito de visado previo para ingresar al país incluso en aquellos casos de ciudadanos que provengan de países explícitamente en guerra o en conflictos religiosos o políticos.

Vía acuerdos ministeriales y decretos ejecutivos, de manera paulatina desde el 2010, el Estado ecuatoriano impuso nuevamente visado a las siguientes 29 nacionalidades: en 2010 a

Afganistán, Bangladesh, Eritrea, Etiopía, Kenia, Nepal, Nigeria, Pakistán y Somalia; en 2015, a Cuba y Senegal; en 2017 a la República Democrática Popular de Corea (Corea del Norte); en 2019 a Venezuela, India, Camerún, Ghana, Gambia, Guinea, Angola, Sri Lanka, Irak, Siria y Libia[35]; y recientemente en marzo de 2020, a Egipto, Filipinas, Irán, Vietnam y Yemen[36]. Adicionalmente, desde el 2015, a las personas de Haití se les solicita un código de 'registro turístico' para poder ingresar al Ecuador[37].

El pedido de visa, como forma de selectividad, es una facultad administrativa discrecional del Ejecutivo y, por lo tanto, de cada gobierno de turno. Frente a esta medida, se alerta que casi la totalidad de los países son de Asia y África a los que se suman Venezuela, Haití y Cuba. Salta a la vista que varias de ellas están entre las primeras 30 nacionalidades que más han solicitado refugio en Ecuador y todas constan en la base de datos de solicitantes de refugio del Ministerio de Relaciones Internacionales y Movilidad Humana. Así, resulta inconcebible, además de poco solidario en el ámbito internacional, que países que actualmente enfrentan graves conflictos como Yemen, Siria, Nigeria o Venezuela, estén en ese listado. Más grave aún, devela la falacia que sostiene el discurso oficial del Estado ecuatoriano y el ACNUR sobre el país "modelo" para la protección internacional. Todo lo contrario, esta deliberada acción selectiva de la Cancillería ecuatoriana perfila de mejor modo el referido proceso de restricción acelerado del sistema para solicitar refugio, no se diga de la inexistente política de protección. Nótese, además, que a ningún país del norte global se le solicita visa de ingreso.

Además de esa primera barrera que directamente limita el acceso al derecho al refugio, existen otras más. A quienes logran ingresar al país, sea porque presenten visados previos (en 29 casos referidos) o porque sus nacionalidades no son requeridas del mismo, se les otorga 90 días de estancia regular. Vencido ese plazo, todas las personas deben regularizar su situación migratoria. En el caso de las personas en necesidad de protección internacional, como dijimos previamente, a partir de 2017, la LOMH expresamente determina que la condición de refugiado no es llanamente una categoría migratoria, sino que la condición de solicitante y la de refugiado en Ecuador habilita a las personas para obtener una visa. En efecto, el artículo 91 dispone en su inciso segundo que:

> *"El reconocimiento de persona refugiada, asilada o apátrida por parte del Estado ecuatoriano constituye un estatuto de protección internacional independiente de la condición migratoria y habilita a la persona extranjera a gestionar una condición migratoria de conformidad con esta Ley. Su reconocimiento como persona sujeta a protección internacional garantiza que pueda ejercer actividad laboral de forma independiente o bajo relación de dependencia, así como iniciar o continuar sus estudios en cualquiera de los niveles del sistema educativo".*

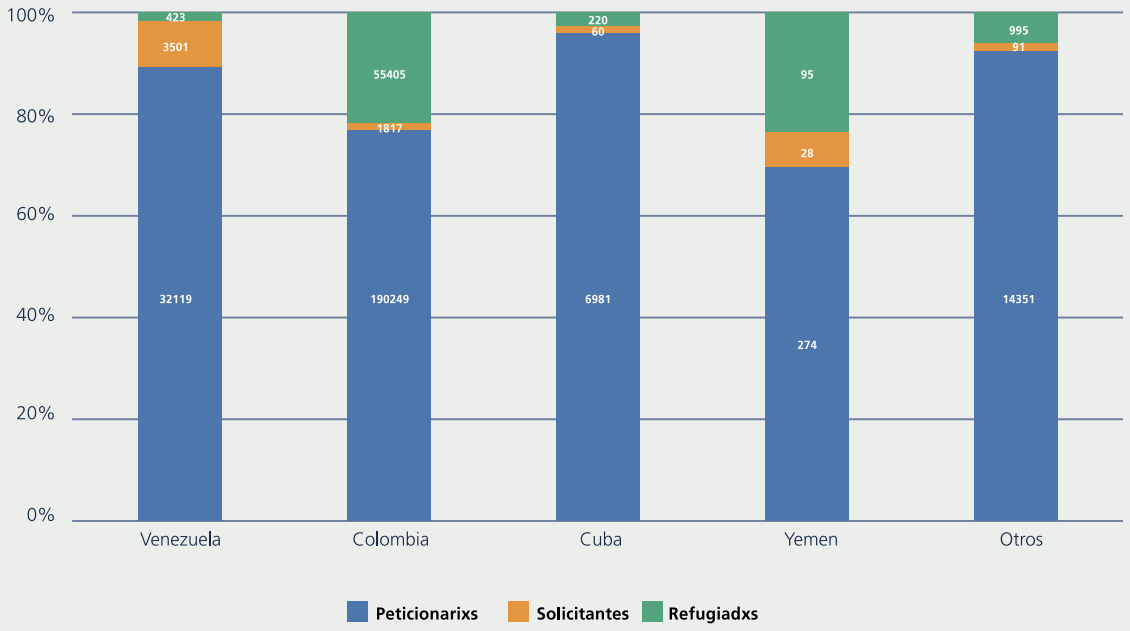
Al interpretarla integralmente con el resto de los artículos referidos a las personas refugiadas, esta norma produce limitaciones ulteriores en el

[35] Un recuento de estas normas se puede revisar en el Acuerdo Ministerial No. 198 de 18 de diciembre de 2019, suscrito por el Viceministro de Movilidad del Ecuador. Disponible en: https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2020/09/Acuerdo_Ministerial_0000198_2019.pdf

[36] Aprobado durante la emergencia sanitaria por Covid-19 y estado de excepción adoptado.

[37] En el caso de China, el requisito de visa estuvo vigente entre 2008 –sólo 6 meses después de la eliminación– y 2016.

GRÁFICO 4. PORCENTAJE DE PETICIONARIOS, SOLICITANTES Y REFUGIADOS RECONOCIDOS 1 DE ENERO 1989 – 31 DE JULIO 2020



Fuente: Dirección Nacional de Protección Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.
Elaborado por: Colectivo de Geografía Crítica.

ejercicio de sus derechos. Por una parte, no se desarrolla qué implica el denominado 'estatuto de protección internacional', con excepción del hecho de que solicitantes y refugiados pueden ejercer todos los derechos reconocidos en Ecuador por mandato legal, hecho que será profundizado en la siguiente sección. Con esta omisión presente, por otra parte, el proceso introdujo una etapa de admisibilidad que separa a los solicitantes de refugio en dos grupos como categoría internacional para identificar a quien ha salido forzadamente de su país y ha solicitado formalmente protección en el país de destino.

Los *peticionarios* son sometidos al filtro de admisibilidad, que puede incluir una pre-entrevista, para determinar si sus solicitudes son 'extemporáneas', 'manifiestamente infundadas', 'fraudulentas' o no. Y sólo los que son admitidos a trámite pasan a ser considerados *solicitantes de refugio* en Ecuador, quienes serán entrevistados para que sus casos sean conocidos por la Comisión de Refugio y Apatridia, única autoridad encargada de determinar y resolver si reconoce la condición de refugiado.

Al revisar los datos de la Dirección Nacional de Protección Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana se constata el impacto que hasta ahora ha tenido esta categorización. Al 31 de julio de 2020, 243 974 personas fueron peticionarias, sólo 5 497 solicitantes de refugio y 57 138 son refugiadas reconocidas activas. Del total de los solicitantes de refugio, el 63.7% son personas venezolanas [3 501]; el 33.1% colombianas [1 817]; el 1.1%

cubanas [60]; el 0.5% yemenís [28] y el restante 1.7% corresponde a otras 29 nacionalidades [91 personas], entre las que aparecen varias de las que actualmente requieren visa, incluido Egipto que, como se dijo, fueron añadidos recientemente a partir de marzo de 2020. En consecuencia, se alerta que alrededor de 181 339 personas, es decir, un 74% de la población que solicitó refugio en Ecuador habrían sido inadmitidas[38].

Con ello, muchas personas podrían haber quedado en situación irregular o podrían incluso ser deportadas, proceso administrativo previsto en la vigente LOMH[39]. En el Gráfico No.4 se observa la relación porcentual entre personas peticionarias, respecto de las solicitantes y refugiadas reconocidas en el Ecuador entre 1989 y el 31 de julio de 2020, a partir de clasificación que hace el Estado en virtud de la etapa de admisibilidad desde el 2009. Es notorio que un grupo significativo de la población, pese a haber solicitado formalmente refugio, no tiene oportunidad de ser entrevistado y que su caso sea conocido por la Comisión de Refugio y Apatridia que es la única autoridad competente para determinar tal condición en Ecuador.

Esta distinción es relevante de tomar en cuenta por la discrecionalidad con la que la etapa de admisibilidad estaría funcionando, cuya inadmisión fundamentalmente implica la imposibilidad de volverlo a solicitar refugio. Al respecto, el representante legal de la asociación Migrante Universal, quien asesora jurídicamente a personas venezolanas en su proceso de solicitud de refugio, refiere que:

> "[…] Cuando las personas solicitan refugio de manera oral, el acta puede ser fácilmente manipulable, se puede cambiar el caso, todo por la discrecionalidad de los funcionarios. Hemos tenido casos en que se niega la solicitud de refugio y hemos hecho apelaciones y nos dan el acta. Al revisarla hemos constatado que hay casos en los que sacan de contexto la situación del migrante y entonces, en lugar de que sea un posible caso de refugio, aparece como un caso de migrante económico. Hay mucha discrecionalidad y entonces los migrantes pierden la garantía de su derecho al refugio" (Representante legal Asociación Migrante Universal. Entrevista personal vía Zoom, junio, 2020)

Esta etapa de admisibilidad vulnera, para todas las personas solicitantes de refugio –peticionarios y solicitantes según el Ecuador– dos principios del derecho humano al debido proceso de las personas, adaptado a las particulares condiciones que ellos viven durante la determinación de la condición de refugio y que han sido incorporados en la actual LOMH. Por una parte, la etapa de admisibilidad traslada la carga de la prueba a la persona que se presenta a solicitar refugio, pues su testimonio oral o documentación presentada es la base para determinar si su caso

[38] Algunos de ellos probablemente a la espera de tal resolución de admisibilidad, tomando en cuenta que sólo 2 218 personas habían pedido refugio en 2020.

[39] La Ley Orgánica de Movilidad Humana prevé el recurso de apelación en estos casos, sin embargo Cancillería no ha emitido datos sobre apelaciones ni cambios de decisión en la inadmisión.

se admite a trámite o no. Esto contradice con las normas que el propio ACNUR ha emitido sobre la carga compartida de la prueba, incorporado superficialmente en LOMH[40]. Así lo ha reiterado el *Manual sobre Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado y Directrices sobre Protección Internacional*, emitido por ACNUR (2019a).

"Si bien en general la carga de la prueba incumbe a la persona solicitante, ***la obligación de recopilar y analizar todos los hechos relevantes y los medios de prueba se comparte entre la persona solicitante y la persona responsable de la toma de decisiones.*** *Esta responsabilidad compartida es particularmente importante cuando el país de origen experimenta una situación de conflicto armado y violencia, ya que esto hace que la obtención de información y documentación –en general, así como con respecto al individuo– sea más difícil. Las personas que huyen de estas situaciones pueden enfrentar problemas importantes al dar una descripción detallada de los hechos que demuestre la necesidad de protección internacional y/o al obtener evidencia que justifique la solicitud. En estas circunstancias, por lo tanto, es frecuentemente necesario conceder a las personas solicitantes el beneficio de la duda" (ACNUR 2019a, p. 238).*

En segundo lugar, y más grave aún, pese a que la LOMH y su reglamento obligan a que sea la Comisión de Refugio y Apatridia, instancia técnica competente para "reconocer y determinar la condición de personas refugiadas"[41], la etapa de admisibilidad está a cargo de funcionarios administrativos que no son parte de la Comisión. Es decir, personas que deciden quiénes pasan o no de peticionarios a solicitantes de refugio y, por lo tanto, a conocimiento de la Comisión. Esto viola el principio constitucional del debido proceso por el que una persona sólo podrá ser juzgada por un juez o autoridad administrativa competente, lo cuan también ha sido ratificado por las directrices emitidas por el ACNUR al respecto.

"En vista de las graves consecuencias de la exclusión, es esencial que se incorporen rigurosas salvaguardas procedimentales en los mecanismos para determinar la exclusión. ***Las decisiones sobre la exclusión deberían en principio darse en el contexto de un procedimiento regular de determinación de la condición de refugiado y no como parte de procedimientos acelerados o de admisibilidad,*** *de modo que se pueda realizar una valoración plena de los hechos y las leyes relevantes" (ACNUR 2019a, p. 121).*

Por otra parte, las personas que han atravesado por este proceso de admisibilidad dan cuenta del padecimiento que en la práctica significa: "A mí me tomó casi dos años. Y pienso que fue rápido si lo comparo con mis amigos que tardan todavía más", refiere Keneth, refugiado nigeriano, de 42 años. Esta misma situación la confirma Hazaa, refugiado pakistaní, de 27 años: *"la migración no es fácil. Ecuador tampoco es fácil. Yo ahora soy refugiado, pero fue difícil*

[40] Revisar el artículo 99 numeral 4 de la LOMH.
[41] Revisar artículo 99 numeral 5 de la LOMH y artículo 79 del reglamento.

para mí tener una respuesta. No me querían dar refugio. Espere mucho. Después de 4 años apenas me dieron la resolución".

La espera confina inevitablemente a los solicitantes de refugio a un limbo jurídico complejo que incide directamente en sus condiciones vitales. La asesora legal del Servicio Jesuita a Refugiados se refiere a todo el proceso como, *"re-victimizante, mucho tiempo y plazos. No toman en cuenta la condición de la persona y cómo sale de su país. No se tiene en cuenta lo humano. Hacen esperar a la gente, si en 2 años no le convenciste al Ecuador, te envía una carta de que no ha convencido el testimonio".*[42]

Los datos estadísticos de la Dirección Nacional de Protección Internacional como estos testimonios dan cuenta que la población que ha salido para buscar proteger su vida, integridad y libertad frente a amenazas graves, al llegar a Ecuador puede estar sometida a un proceso sumamente restrictivo en el que un porcentaje significativo de la población es inadmitida y sus casos no llegan a conocimiento de la autoridad competente y especializada. Consecuentemente la 'inadmisión a trámite de su petición' significa también el riesgo de ser irregularizado y enfrentar el riesgo de deportación, si es que no es factible para ellos obtener otras visas, por sus costos o por no cumplir con los requisitos, por ejemplo, tener toda la documentación si tuvieron que huir de su país.

Esta situación se ha exacerbado con la emergencia sanitaria provocada por la pandemia del Covid-19. Después de la declaratoria de emergencia sanitaria, el Estado ecuatoriano dispuso un estado de excepción y toque de queda estricto que incluyó el cierre de fronteras. En ese escenario, la población colombiana y venezolana ha sido forzada a cruzar por trochas o vías irregularizadas y adicionalmente, quienes solicitan refugio, han enfrentado el cierre de oficinas por lo que sólo pueden registrar su solicitud y esperar a que abran las oficinas para poder recién pasar a la etapa de admisibilidad. El siguiente testimonio de una mujer, quien solicitó no ser identificada, y que recientemente llegó al Ecuador da cuenta de ello:

"[...] Nos tocó salir por una situación bastante complicada a nivel de seguridad. Estaba trabajando en Buenaventura en la Secretaría de Educación. En el 2018 nos tocó desplazarnos [internamente]. Salimos por la violencia, la vida de nosotros corría peligro, entonces nos decidimos a venir acá a Ecuador, es más cerca. Al llegar estaba cerrada la frontera. Yo llegué el 17 de marzo. El 24 de marzo había mandado el correo para pedir refugio. No me contestaron. Les mandé como cuatro correos. El 11 de este mes [junio] me contestaron, y me dijeron que cuando terminara la emergencia nos iba a atender. Nos detuvo la Policía, les mostré la cédula y los correos y me dijeron que no podría andar así, que nos podían multar, entonces tengo que preguntar para ver qué debo hacer". (Solicitante de refugio colombiana. Junio, 2020).

[42] Asesora legal Servicio Jesuita a Refugiados. Entrevista personal vía Zoom. Junio, 2020.

De acuerdo con el análisis de las medidas adoptadas por el Estado ecuatoriano durante la emergencia sanitaria respecto de la población migrante, el trámite de solicitud de refugio pasó a ser on-line ([In]movilidad en las Américas 2020a). En ese sentido, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, en su página web informa que entre el 19 de marzo y el 31 de agosto de 2020, durante el brote de Covid-19 en Ecuador, 1 039 personas se pre-registraron a través del correo institucional como solicitantes de refugio mientras que otras 643 han sido catalogadas como peticiones extemporáneas[43].

Finalmente, del testimonio se evidencia la fragilidad adicional que esto implica, por varias razones. Por una parte, la recepción de la solicitud de refugio los convierte en peticionarios, sin embargo, un correo electrónico no garantiza ni la situación regular ni el derecho al trabajo. Por otra parte, al revisar la página web del Ministerio de Relaciones Exteriores, no se encuentra información sobre la eventual reapertura de la atención a personas refugiadas[44], lo que podría tener repercusiones en el tiempo de espera para el reconocimiento del estatus. Esta situación, sucede en un contexto regional más amplio en que, el irrefutable argumento de la emergencia sanitaria ha derivado también en la suspensión del derecho a solicitar refugio en varios países del continente americano ([In]movilidad en las Américas 2020b).

Ser persona refugiada reconocida en Ecuador

El número de personas reconocidas como refugiadas en Ecuador[45], es solo superado en las Américas por Estados Unidos y Canadá según las cifras a diciembre de 2019 emitidas por ACNUR (2020a). Ese dato cuantitativo, tal como lo hemos reiterado, ha sido usado para proyectar una imagen internacional de 'excepcionalidad' y buenas prácticas en materia de refugio, pero que oculta los obstáculos que enfrentan un sinnúmero de personas que llegan a Ecuador con la intención de solicitar refugio, la mayoría inadmitidos.

La cifra de personas refugiadas en retrospectiva

Ecuador registró, a finales del año 2010 a 52 905 personas refugiadas. Sin embargo, tal como se muestra en el Gráfico No.5, a partir de entonces la tendencia en el reconocimiento del refugio no ha crecido significativamente. Durante una década, entre 2010 y el 30 de julio de 2020, se registra un exiguo incremento de 4 233 personas reconocidas como refugiadas, un promedio de 423 personas por año, esto pese al constante ingreso de solicitudes de refugio por año.

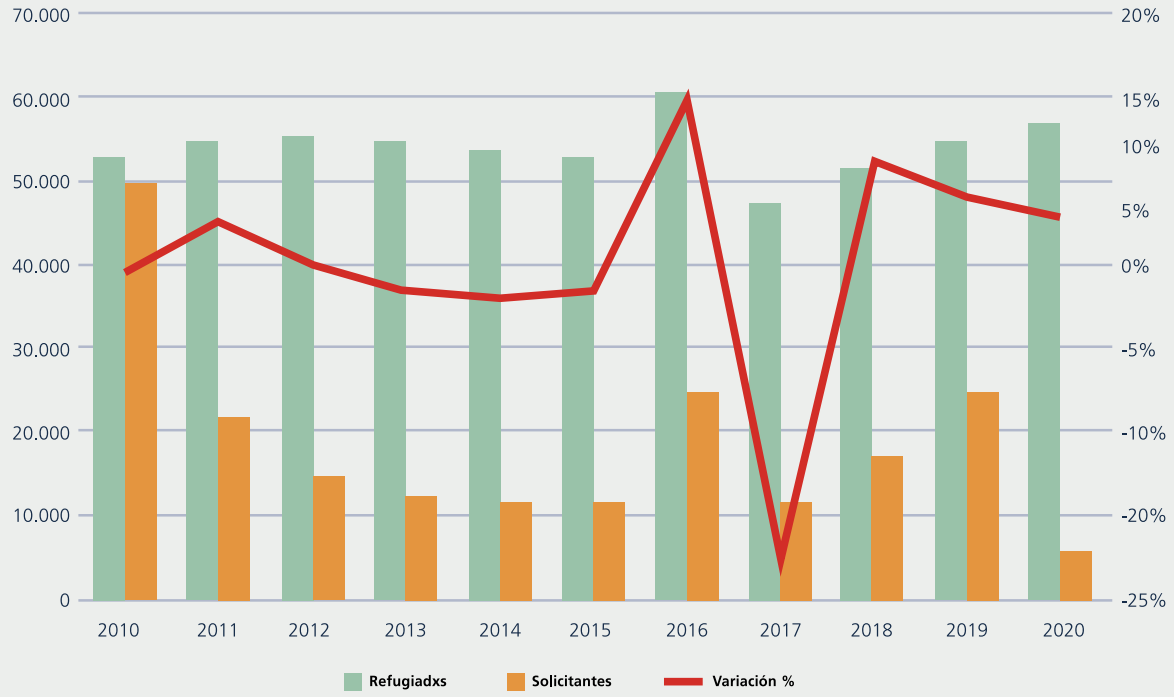
Como se observa, a partir de 2012 –año en que entró en vigor el decreto ejecutivo 1182– hasta 2015, un total de 2 289 personas dejaron de ser refugiadas. Y, pese al reconocimiento de 6 707 personas en 2016, durante el año 2017 –faño en que entraron en vigor la LOMH y su reglamento– otras 13 108 personas dejaron de ser refugiadas. Este acumulado en 5 años de alrededor de 15 000 personas que dejaron de ser reconocidas como refugiadas, incluye no sólo a quienes pudieron retornar a su país de origen o encontraron otra solución duradera –el reasentamiento, la nacionalización o el cambio

[43] Al respecto revisar: https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2020/09/Tra%CC%81mites-recibidos-mediante-correo-Teletrabajo-2020.png

[44] Al respecto revisar: https://www.cancilleria.gob.ec/2020/07/30/informacion-sobre-como-solicitar-y-acceder-a-los-servicios-que-ofrece-el-ministerio-de-relaciones-exteriores-y-movilidad-humana-a-nivel-nacional-durante-la-emergencia-sanitaria/

[45] Sea el histórico de casi 70 000 personas o el número de refugiados reconocidos 'activo' de alrededor de 57 000 personas.

GRÁFICO 5. VARIACIÓN ANUAL DEL ACUMULADO DE PERSONAS RECONOCIDAS EL REFUGIO 2010-2020*



* Los datos de 2020 son hasta el 30 de julio. **Fuente:** Informes de Tendencias Globales sobre desplazamiento forzado (ACNUR 2010-2019) y Dirección Nacional de Protección Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.
Elaborado por: Colectivo de Geografía Crítica.

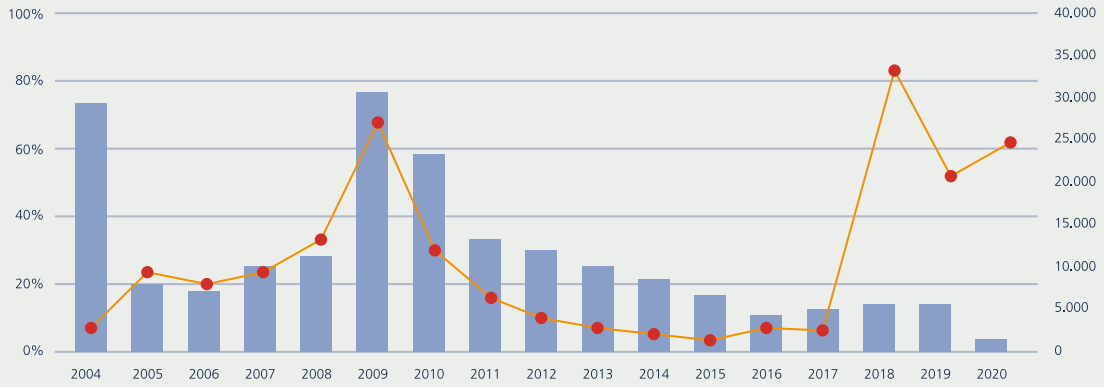
de categoría migratoria–, sino también a aquellos afectados por procesos de revisión posteriores, basado en las reformas de 2012 y 2017 analizadas previamente. Además, se alerta que actualmente ni el retorno ni el reasentamiento representan una solución para un sector amplio de población desplazada forzadamente. En el caso del retorno porque sus países de origen siguen en conflicto –Colombia o Venezuela, por ejemplo–; y en el caso del refugio, porque los países del norte global aceptan cuotas muy bajas de personas y con criterios muy restringidos a través del reasentamiento (ACNUR 2020a).

De ese modo, el hecho de que la cifra actual acumulada de personas reconocidas como refugiadas en el Ecuador sea mayor respecto de otros países del continente, está claramente determinado por los resultados del programa específico del Registro Ampliado ejecutado hace diez años y de manera exclusiva para población colombiana. En consecuencia y desde entonces, es cada vez mayor el número de personas inadmitidas de manera sumaria y expedita que el de personas a quien se reconoce como refugiadas, éstas últimas [57 138 activos] representan el 23% del total de peticionarios a 2020 [243 974].

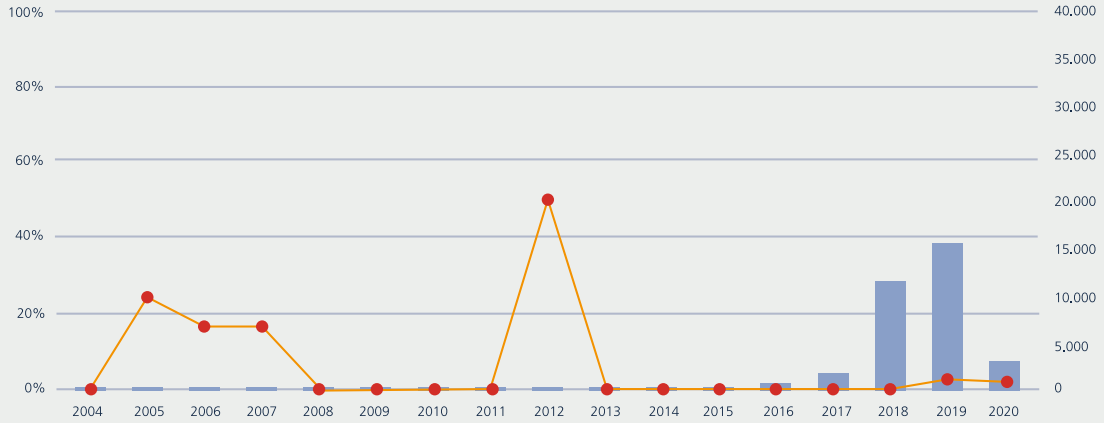
Esta mirada crítica a las cifras que registra el Estado ecuatoriano, en el marco de las restricciones al derecho a solicitar refugio en Ecuador, debería ser suficiente para desarticular el fetiche que ha convertido a la 'cifra de refugiados en Ecuador' en una supuesta prueba contundente de 'buenas prácticas' y 'excepcionalidad' dado que, al contextualizarla en el lapso de década, dicho

GRÁFICO 6. PORCENTAJE ANUAL DE ACEPTACIÓN DE PERSONAS REFUGIADAS EN RELACIÓN CON EL TOTAL DE PETICIONARIOS (2004-2020)

a) Colombianas



b) Venezolanas



Fuente: Dirección Nacional de Protección Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana
Elaborado por: Colectivo de Geografía Crítica.

discurso difícilmente se puede sostener como válido. Por otra parte, este develamiento debería permitir trasladar la discusión pública a otras preguntas, entre ellas, ¿qué significa el estatuto de protección internacional a personas refugiadas en Ecuador?, las siguientes secciones esbozan unas primeras reflexiones al respecto.

¿A quiénes reconoce como refugiados el Ecuador?

Aunque la tradición de la protección internacional afirme sobre su carácter apolítico, el reconocimiento de personas refugiadas por parte de los Estados está atravesada por decisiones políticas e ideológicas que asumen los gobiernos de turno al enfrentar distintas situaciones de conflicto que provocan el desplazamiento internacional de personas, en el marco de sus relaciones internacionales. Varios ejemplos podrían citarse al respecto, pero referimos a modo de ejemplo dos por su importancia histórica y regional.

El primer caso son las distintas decisiones políticas de los países de la región latinoamericana de aceptar refugiados chilenos durante la dictadura [1973-1990]; ejemplo de ello fue el cambio de posición de Argentina a partir del golpe de estado de 1976 y la dictadura extendida hasta 1983, que provocó dificultades para los refugiados chilenos que habían sido acogidos en el gobierno democrático previo de Juan Domingo Perón e Isabel Duarte (White 2017). Otro ejemplo constituye la política de Estados Unidos denominada 'pies secos, pies mojados', vigente a partir de 1995,

restringiendo el acceso a la residencia sólo para la población cubana que llegaran a territorio continental de ese país [pies secos], mientras que aquellos interceptados en sus aguas continentales, eran retornados a Cuba o un tercer país distinto [pies mojados]. Esta política llegó a su fin en el año 2017 durante la administración de Obama, en el marco del acercamiento diplomático que hubo entre ambos países, decisión que provocó el incremento del flujo de personas cubanas en el corredor migratorio que atraviesa México hacia Estados Unidos (Terán 2017).

Ecuador, bajo esa perspectiva, también ha tomado históricamente decisiones políticas e ideológicas respecto a las distintas nacionalidades que solicitan refugio en Ecuador. El Gráfico No. 6 da cuenta que, a 31 de julio de 2020, 55 405 personas de nacionalidad colombiana eran refugiadas y sus casos estaban activos, frente a las 432 personas de nacionalidad venezolana. También se observa que los porcentajes anuales de aceptación en el caso de población colombiana son altos, con excepción del período 2013-2017 en que no sobrepasó el 10%; mientras que en el caso de la población venezolana el porcentaje de reconocimiento es muy bajo, especialmente durante el período de mayor ingreso de solicitudes de refugio [2015 al 2019].

Esta diferencia numérica, adicional a los factores que hemos revisado previamente, también da cuenta de la decisión política distinta fundamentada en las relaciones internacionales entre el Ecuador y los países de origen de las poblaciones que solicitan refugio. Dichas decisiones se traducen en la expedición de normas nacionales, algunas de ellas fundamentadas en declaraciones regionales o bilaterales que expresan, en un formato jurídico a qué nacionalidades se reconoce como refugiadas o no. Un primer ejemplo fue la decisión política de realizar el Registro Ampliado; otro ejemplo evidente es la serie de decretos y acuerdos que han impuesto nuevamente el requisito de visado a 29 nacionalidades, incluida la venezolana, que de facto restringe la posibilidad de llegar a Ecuador para ciertas nacionalidades extra continentales que atraviesan conflictos que continúan provocando el desplazamiento forzado internacional de millones de personas.

En segundo lugar, en los últimos años, el Estado ha emitido normas de carácter secundario que remiten a las personas de determinadas nacionalidades, cuando su ingreso empieza a incrementar aceleradamente, a procesos 'excepcionales' de regularización pero con carácter temporal que, en la práctica, si bien reconocen una situación humanitaria en curso, evitan reconocerlos como refugiados al amparo de la Convención de 1951, su Protocolo y la Declaración de Cartagena de 1984. Esto ha implicado un mayor desgaste sobre el concepto mismo de protección internacional. Dos ejemplos ilustran esta situación.

El Decreto Ejecutivo 248 de 9 de febrero de 2010, emitido en el gobierno de Rafael Correa, constituyó la respuesta política del Estado ecuatoriano al ingreso de personas haitianas en necesidad de protección internacional, después del devastador terremoto de 12 de enero de 2010 en el que murieron 316 000 personas, 350 000 resultaron heridas y más de 1.5 millones se quedaron sin casa[46], complejizando la acumulada crisis social y económica previa que enfrentaban. El Decreto en el preámbulo refirió que:

[46] Al respecto revisar https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-51069710 o en general notas en internet sobre el terremoto.

> *"...el pueblo de la República de Haití se encuentra atravesando una grave crisis humanitaria, económica y social como consecuencia del devastador terremoto que destruyó la capital de Puerto Príncipe y otros sectores de ese país [...] y que se ha visto gravemente afectada por réplicas sísmicas que han venido a deteriorar aún más la ya precaria situación de su población"*

Bajo esa consideración, en el contexto de la declaración regional de 25 de enero de 2010 adoptada por la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) que elaboró el 'Plan para la Contribución Solidaria [...] al esfuerzo de reconstrucción de Haití', Ecuador resolvió afrontar la situación a través de un proceso de regularización extraordinario y temporal para quienes habían ingresado hasta el 31 de enero de 2010 a Ecuador. Es decir, concedió una ventana de sólo 19 días después de la catástrofe, para poder acceder a una visa por 5 años[47], con la posibilidad de extender dicha regularización a su cónyuge e hijos menores de edad siempre que hayan ingresado al Ecuador entre el 31 de enero y el 30 de junio de 2010.

De acuerdo con la OIM (Herrera, Moncayo & Escobar 2012), 392 personas fueron beneficiadas por esta amnistía, es decir, sólo 1 de cada 4 personas que habían ingresado al Ecuador entre enero de 2008 y diciembre de 2010 [1 584 personas], tal como informa el registro administrativo del INEC (2016). Por otra parte, entre 2011 y 2015 –el tiempo posterior al fin de la amnistía y antes del inicio del pedido de 'registro turístico' como requisito para ingresar al país–[48], otras 35 453 personas provenientes de Haití ingresaron al Ecuador (INEC 2016), sin embargo, según los datos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, al 31 de julio de 2020, sólo 1 221 personas han sido reconocidas como refugiadas. De ese modo, un amplio sector de la población –alrededor de 35 000 personas– han quedado excluidas de protección internacional humanitaria[49] (Herrera, Moncayo & Escobar 2012; López Rivera & Wessel 2017).

De manera parecida aunque con mayores restricciones, nueve años más tarde, el Decreto Ejecutivo 826 de 25 de julio de 2019 constituyó la respuesta política del Ecuador al ingreso y tránsito masivo de la población venezolana. Dicho decreto se fundamenta en el 'Informe de Situación de Flujo Migratorio Inusual' de personas venezolanas elaborado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana el 7 de agosto de 2018, junto con la *'Declaración de Quito'* sobre Movilidad Humana de ciudadanos venezolanos, suscrita el 4 de septiembre de 2018[50] por los gobiernos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay, que alude a los esfuerzos que supuestamente estarían realizando esos países para acoger a esta población.

En ese marco, se estableció una amnistía migratoria de carácter temporal sólo para quienes hayan ingresado regularmente a través de los puntos

[47] Se eligió la Categoría 12-XI, que según la ley de extranjería refería a "visitantes temporales con fines lícitos tales como negocios, inversión, actividades empresariales, comerciales, industriales o profesionales, y que requieran múltiples entradas al territorio ecuatoriano". De acuerdo con el Decreto Ejecutivo citado.

[48] Al respecto revisar en la sección previa sobre la re-implementación del requisito de visas a 29 nacionalidades.

[49] No se ha podido determinar cifras o estimados, sin embargo, se alerta que miles de haitianos han transitado desde Ecuador hacia otros países de la región, principalmente Brasil y otros viven en Ecuador, regularizados con otras categorías migratorias, y otros en situación irregular, bajo amenaza de deportación.

[50] La Defensoría del Pueblo (Institución Nacional de Derechos Humanos) y la Defensoría Pública (parte de la Función Judicial) habían interpuesto medidas cautelares ante la exigencia de nuevos requisitos a población venezolana, las cuáles fueron otorgadas el 24 de agosto de 2018. Pese a eso, un año más tarde el Estado ecuatoriano reforzó la política migratoria en contra de esa población.

oficiales de control migratorio hasta la fecha de entrada en vigor del decreto [26 de julio de 2019], sea que se encuentren en situación regular o no. Estas personas, entre el 26 de agosto de 2019 y el 31 de marzo de 2020, pudieron acceder a una visa de residencia temporal de excepción por razones humanitarias (visa VERHU).

Sin embargo, este decreto estableció requisitos especialmente restrictivos frente a la precaria situación que enfrentan miles de personas venezolanas en su tránsito regional –varios tramos realizados a pie–, sumado a las dificultades internas en Venezuela para conseguir documentos oficiales: a) solicitar la visa tuvo un valor de USD 50; b) certificado de antecedentes penales apostillado o legalizado por autoridad ecuatoriana en Venezuela; excepto para niñas, niños y adolescentes; c) pasaporte con fecha de vencimiento no mayor a 5 años; d) partidas de nacimiento, partidas de matrimonio y permisos de salida de niñas, niños y adolescentes apostillados o legalizadas en Venezuela para las hijas e hijos. Por otra parte, con el inicio del brote de Covid-19 en Ecuador, el plazo para acceder a esta visa de excepción se amplió hasta el 13 de agosto de 2020.

Pese a todas las restricciones, según información del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, al 31 de agosto de 2020, alrededor de 40 000 personas se beneficiaron de la amnistía, lo que representa casi el 10% del total de personas venezolanas que esa Institución estima que viven en el Ecuador –aproximadamente unas 417 000 personas–. A esa cifra se suma alrededor de 155 000 que se han regularizado a través de otras categorías migratorias[51]. En este contexto, el bajo número de personas reconocidas como refugiadas [432 que equivale al 0.1% del total de venezolanos en Ecuador] se explica por la posición ideológica y política adoptada por el gobierno ecuatoriano respecto de esta población (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana 2020). Además, en el conjunto se alerta sobre el hecho de que alrededor de 220 000 personas venezolanas vivirían actualmente en Ecuador en situación irregular, bajo amenaza de deportación. Finalmente, 30 días después de entrar en vigor el decreto de amnistía, el Estado empezó a exigir a esta nacionalidad visa para ingresar al Ecuador, restringiendo aún más su movilidad pese a que las causas por las que han salido de Venezuela no han terminado.

En definitiva, a través de este tipo de normas, algunas de ellas vinculadas a espacios multilaterales con agendas geopolíticas específicas respecto de los diversos conflictos que se viven en la región, determinadas poblaciones afrontan restricciones en el ingreso y otras, como se ha ejemplificado, son conducidas a formas de regularización restringidas, subsidiarias, de carácter temporal y de menor grado en comparación con el estatuto internacional de protección de refugiados. Con ello, se ha profundizado aún más el debilitamiento de la política de refugio en Ecuador, reducido en la práctica a un proceso administrativo y discrecional para reconocer el estatus de persona refugiada o apátrida, que permite regularizarse pero que está desvinculado de programas específicos de atención y protección de sus derechos, como se refiere a continuación.

Más allá de una visa: ¿qué?

La 'Política del Ecuador en materia de refugio' de septiembre de 2008 constituye, a la fecha, el único documento específico y especializado de política

[51] 128 617 personas estaban en situación regular previo a la amnistía y otras 26 926 personas lo habrían hecho en el último año, entre agosto de 2019 y agosto de 2020.

pública que estableció lineamientos para una serie de programas que pretendieron configurar un esquema para la protección integral de las personas refugiadas en Ecuador, entre ellos el referido Registro Ampliado como proyecto pivote para los programas de ciudades y fronteras solidarias. Sin embargo, salvo la meta de registro de personas colombianas, este documento elaborado hace ya 12 años, careció de metas e indicadores, no existe evidencia sobre su ejecución y nunca fue evaluado. Menos aún ha sido actualizado a las tendencias del desplazamiento forzado internacional de personas en la región y en el mundo, consecuencia del prolongado proceso de restricciones que hemos analizado.

En ese contexto, si bien la Constitución de 2008 y la demorada Ley Orgánica de Movilidad Humana de 2017 expresamente determinan la existencia de un estatuto jurídico especial de protección para las personas refugiadas, en la práctica ni la política pública ni la legislación que garantizan y regulan el ejercicio de derechos humanos, especialmente, los derechos económicos, sociales y culturales, ha establecido competencias y obligaciones especializadas para la protección de estas personas –garantías de derechos humanos– que den cuenta de la configuración concreta de dicho 'estatuto de protección'.

Ni el Código del Trabajo ni las Leyes Orgánicas de Salud, Educación Superior, Educación Intercultural, tampoco la Ley Orgánica Integral para prevenir y erradicar la violencia contra las Mujeres, establecen normas específicas ni mención alguna sobre personas refugiadas. Sólo el Código de la Niñez y la Adolescencia, que data de 2003, prevé normas que obligan al Estado a brindar protección humanitaria y asistencia que asegure derechos de la niñez refugiada en Ecuador, a cargo del Sistema Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia [artículos 58 y 193].

Ante esta grave omisión de la Asamblea Nacional, las obligaciones constitucionales de asistencia humanitaria de emergencia y de protección especializada, que conforman el contenido esencial del derecho humano a solicitar refugio [artículo 41 de la Constitución], en la práctica, se diluyen a través de dos mecanismos que redundan en graves omisiones del Estado ecuatoriano a sus compromisos adquiridos internacionalmente.

Por una parte, como se refirió al inicio, se ha configurado una forma de externalización de la asistencia humanitaria de emergencia del Estado hacia la esfera humanitaria a cargo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y las organizaciones no gubernamentales (ONG) y, cuando esta se agota, finalmente terminan trasladadas a manos de las personas y familias refugiadas, incluidas sus propias formas organizativas, para poder resolver difíciles y emergentes carencias materiales que deben afrontar –tener ingresos para conseguir abrigo, vivienda, alimentación e incluso asistencia jurídica por ejemplo–.

El relato de una mujer de nacionalidad colombiana y su hija –quienes solicitaron no ser identificadas– es elocuente de esta omisión. Ellas ingresaron al Ecuador a mediados de marzo de 2020, después del cierre de las fronteras dispuesto por la emergencia sanitaria del Covid-19, por lo que se vieron obligadas a entrar por una trocha, junto con varias personas de nacionalidad venezolana.

"Llegamos acá a Ipiales con maletas, nos metieron en un carro en el que habían más de 50 personas, encerrados, para que la policía no nos cogiera, todos eran venezolanos. Una trocha que no la conocimos porque estábamos encerrados, veníamos con la dirección del Servicio Jesuita al Refugiado pero cerraron la frontera. Cuando llegamos a Quito, nos contactamos con ACNUR, nos remitieron a HIAS, quienes nos dieron un mes de arriendo y la tarjeta de alimentación por 75 dólares, pero nos dijeron que era una sola ayuda. Y buscando en internet encontré un señor Diego [no recuerda de qué organización], que me contactó con muchas organizaciones. El Consejo Noruego de Refugiados nos dio otro bono para pagar arriendo. Luego entramos en contacto con el MIES, me dieron una remesa de alimentos. Empecé a hacer un taller de emprendimiento con HIAS. Y nos dijeron que iban a apoyarnos unos 18 meses, que no hacen eso con todos pero que les ha gustado mi carisma y que nos van a ayudar, es parte de un programa [no recuerda bien quien está a cargo del programa].

El Servicio Jesuita nos mandó un guía para solicitar el refugio por internet, por correo. Yo llegué el 17 de marzo, el 24 había mandado el correo para pedir refugio, no me contestaron les mandé como 4 correos.

El 11 de este mes [junio] me contestaron y que cuando terminara la emergencia nos iban a atender. [Muestra el correo, el pre registro fue realizado el 3 de abril de 2020, aún no tiene respuesta de admisibilidad]. Hoy nos detuvo la Policía, les mostré la cédula colombiana y los correos y me dijeron que no podría andar así, que nos podían multar". (Refugiada colombiana. Quito, junio 2020).

Es la esfera humanitaria la que se encarga de prácticamente la totalidad de las medidas que tienen que ver con la asistencia, el acompañamiento en el acceso a servicios básicos o la generación de oportunidades temporales de empleo. Esto genera, además, relaciones de dependencia y poder entre todos los actores: de la cooperación frente al Estado, para que éste les permita seguir con sus actividades en el territorio; del Estado con respecto a la cooperación, que está conforme en delegar este tipo de funciones que le reportarían un gasto que no está dispuesto a asumir; de las personas refugiadas a los servicios de asistencia temporal que se prestan. Y con el pasar del tiempo y cuando la ayuda se agota, se termina produciendo una delegación casi automática de ambos actores a los propios refugiados sobre su difícil situación.

Por otra parte, los programas de atención y garantía de derechos para personas refugiadas están diluidos en Planes Nacionales de carácter general destinados a la población en condición

de movilidad humana e incluso en los Planes Nacionales de desarrollo para toda la población[52]. Además, como resultado de la omisión estructural de la Asamblea Nacional para configurar competencias y obligaciones institucionales de protección, las pocas garantías para el ejercicio de derechos económicos, sociales y culturales, dependen de normativa administrativa de carácter secundario sometida a la discrecionalidad en su aplicación, la falta de presupuesto específico y, finalmente, la invisibilización de las particularidades que la población refugiada enfrenta y que son distintas de las poblaciones migrante y de acogida en Ecuador. Ejemplo de esto es el Acuerdo Ministerial 337 de finales de 2008, que establece el reglamento de acceso al sistema educativo para las personas refugiadas en Ecuador.

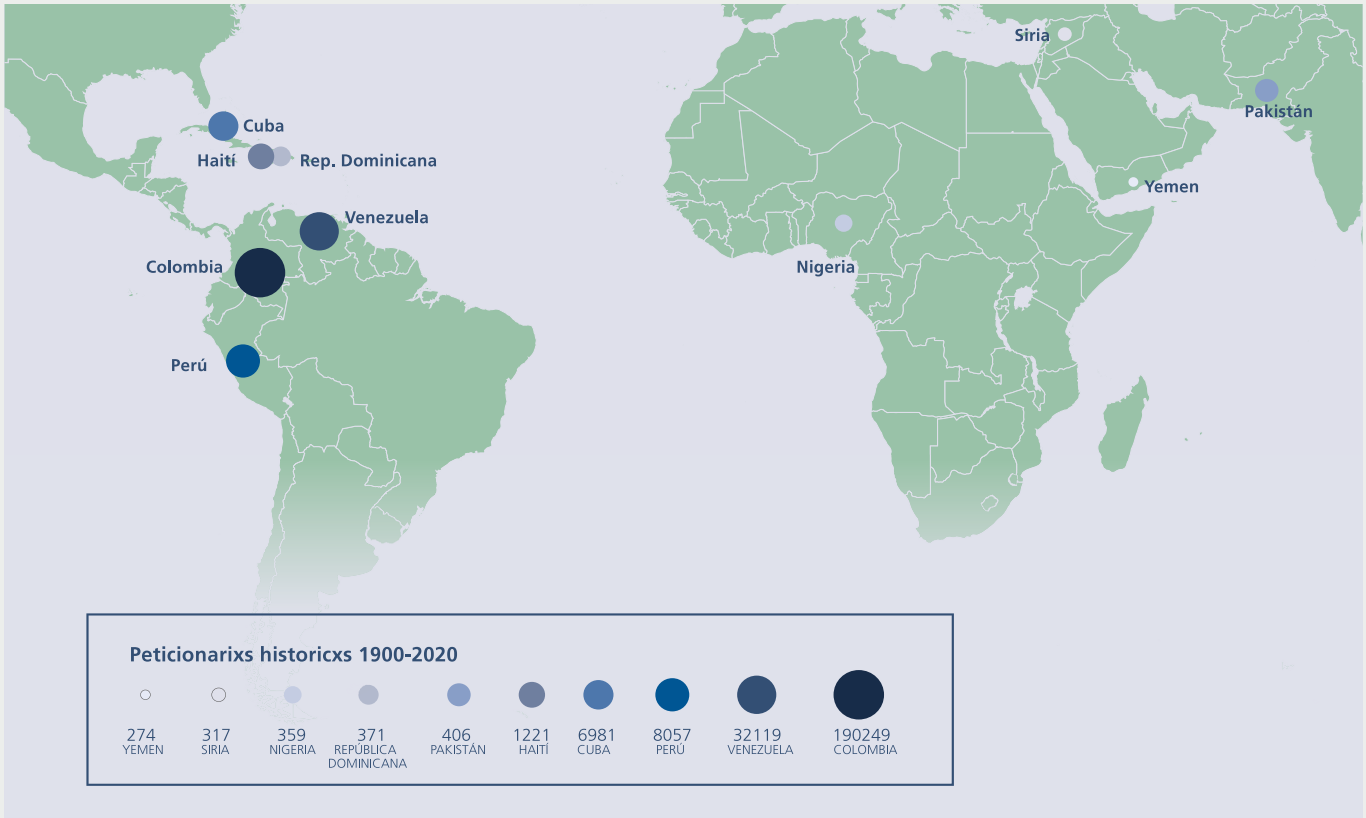
De este modo, las personas refugiadas deben afrontar la discriminación y la xenofobia de la sociedad ecuatoriana y que, cada cierto tiempo, se fortalece con el siempre oportuno discurso oficial y mediático de responsabilizar a la población extranjera de la violencia, de la delincuencia y de otros problemas sociales. Una mujer haitiana, residente en Ecuador por una década, relataba al respecto:

> "No me gusta Quito, por el frío sobre todo y nunca voy a acostumbrarme. Y la gente de aquí es un poco egoísta, no trata bien a la gente, no saben cómo tratar o hablar a los extranjeros, pero encuentro un poco de paz, que es lo más importante para mí. Por el momento estoy aquí. Yo no doy ocasión a ellos, hay unos que intentaron de tratarme mal, pero yo les pongo en su sitio". (Mujer haitiana. Quito, junio 2020).

La entrevistada arribó al Ecuador después del terremoto en Haití y sus dos hijos nacieron en Ecuador, por lo que pudo regularizar su situación. Ella cuenta que ha sido su familia desde Haití y Estados Unidos, especialmente durante la pandemia, quienes le han ayudado para poder cubrir sus necesidades cuando no le alcanzan sus ingresos, trabaja vendiendo frutas y verduras, también prepara almuerzos. Además, refiere que muchos de sus amigos, optaron por irse a Brasil y a Chile, por el racismo y el abuso laboral que han enfrentado. A su vez, la mujer colombiana recién llegada, relataba con respecto al trato recibido:

> "Buscar apartamento fue horrible, una mujer nos exigía que le demos la cédula, que quien sabe si tenemos pasado [judicial]. Buscar apartamento, tanta discriminación, si la hemos visto". (Refugiada colombiana. Quito, junio 2020).

MAPA 1. LAS 10 NACIONALIDADES CON MAYOR CANTIDAD DE PETICIONES EN ECUADOR 1 DE ENERO 1989 – 31 DE JULIO 2020

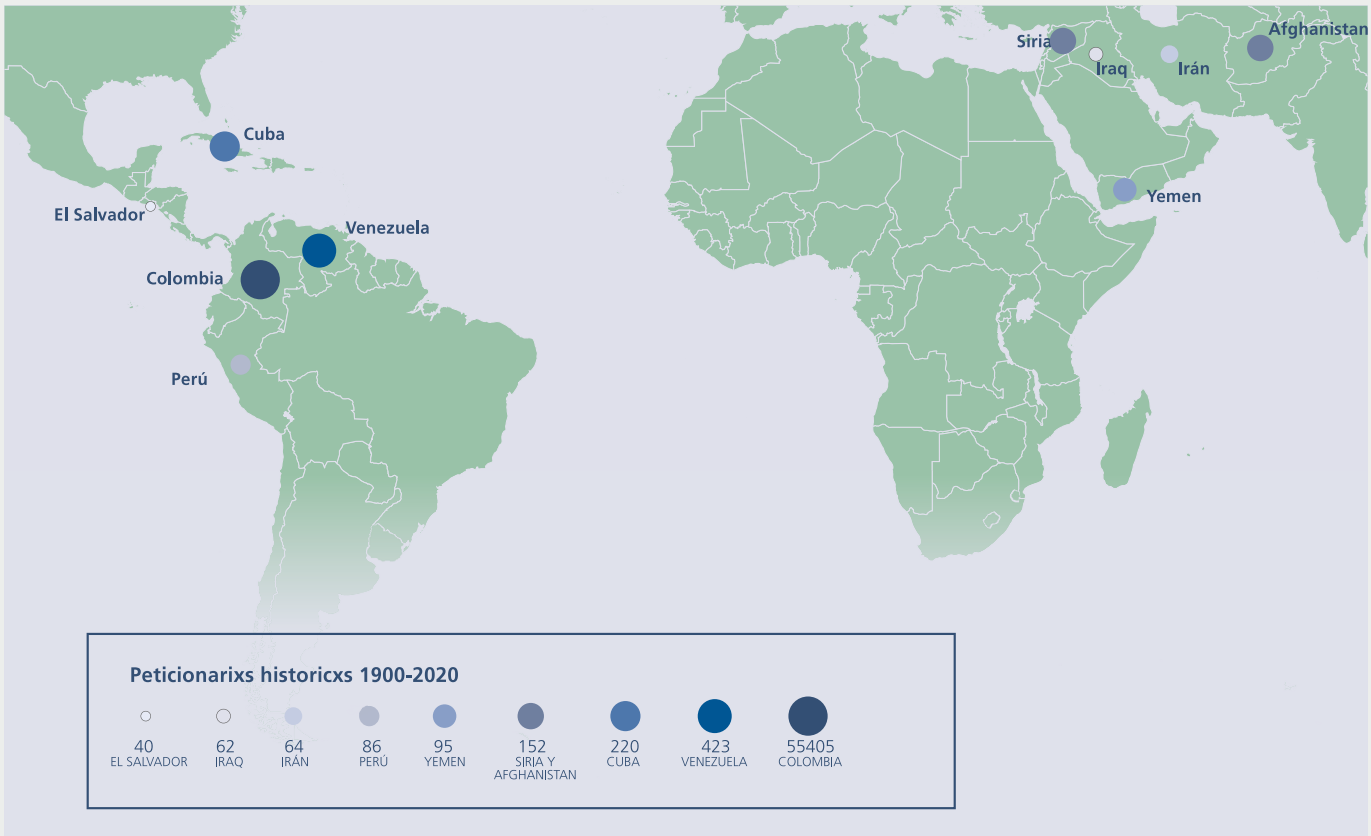


Fuente: Dirección Nacional de Protección Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana
Elaborado por: Colectivo de Geografía Crítica.

Es cierto que en Ecuador los servicios de salud, educación, agua potable, energía eléctrica y saneamiento ambiental son públicos, los dos primeros gratuitos, garantizados sin discriminación para toda la población; así mismo las personas refugiadas pueden acceder a las transferencias monetarias que realiza el Estado ecuatoriano, por ejemplo, el bono de desarrollo humano. Sin embargo, se llama la atención sobre la omisión en garantizar el principio de igualdad material y no discriminación –en concreto adoptar medidas de acción afirmativa y programas específicos– respecto de la población en necesidad de protección internacional, en atención a la precaria situación que supone la salida abrupta de sus países de origen y el arribo a un territorio que resulta hostil para retomar el proyecto de vida.

Mínimamente, un estatuto de protección para la población refugiada en Ecuador debería tener en cuenta las realidades que enfrentan miles de personas de diversos países y contextos culturales diferentes. Desde aspectos aparentemente básicos pero que son fundamentales como aprender español, entender el sistema institucional, garantizar la diversidad de cultos, así como espacios de vivienda digna y adecuada para rentar, pero que constituyen desafíos agravados en medio de la discriminación que se ha descrito, sumado a los estereotipos y discursos de odio que se generan.

MAPA 2. LAS 10 NACIONALIDADES CON MAYOR CANTIDAD DE REFUGIADOS EN ECUADOR 1 DE ENERO 1989 – 31 DE JULIO 2020



Fuente: Dirección Nacional de Protección Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana
Elaborado por: Colectivo de Geografía Crítica.

Los mapas 1 y 2 que se presentan a continuación muestran la diversidad de lugares de origen y pretenden poner en perspectiva la travesía –verse obligados a salir de sus hogares para proteger la vida y la integridad, planificar una ruta, llegar a un país que no se conoce pero que aparentemente garantiza la 'ciudadanía universal' y 'buenas prácticas en materia de refugio', llegar al aeropuerto y no saber español o cruzar una frontera después de días o semanas caminando– para después, con el tiempo enfrentar discriminaciones y xenofobia que derivan en la vulneración a sus derechos humanos.

El Plan Nacional de Movilidad Humana de 2018, adoptado por al actual gobierno, reconoce en el brevísimo diagnóstico realizado que las principales demandas de la población refugiada están relacionadas con la falta de ejercicio de derechos económicos, sociales y culturales –inclusión laboral, empleo digno, acceso a seguridad social, educación, salud y vivienda, enseñanza del idioma español y el apoyo de sus representaciones consulares– como consecuencia de la xenofobia y la discriminación de la sociedad ecuatoriana, funcionarios públicos incluidos. Sin embargo, y como evidencia de la grave omisión del Estado ecuatoriano, en dicha política pública no se incorporó meta alguna, tampoco estrategias, ni siquiera acciones específicas que las instituciones del Estado estén obligadas a desarrollar, con excepción de una mención al ilusorio discurso de la

excepcionalidad y las buenas prácticas sostenido en la fetichización de las cifras: "Promocionar y aprovechar las buenas prácticas a partir de nuestra condición de país con mayor número de refugiados en la región" (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana 2018, p. 35).

En este contexto tan adverso, las personas refugiadas adicionalmente deben enfrentan formas agravadas de odio y xenofobia que emergen desde la sociedad civil, reforzada por discursos oficiales y ciertos medios de comunicación. El 19 de enero de 2019, en el mismo año de las restricciones impuestas a la población venezolana, una mujer en la ciudad de Ibarra fue asesinada en el espacio público, ante la negligencia de un operativo policial que permitió, incluso, que varios ciudadanos presenciaran y grabaran el femicidio. El video difundido primero en redes sociales y después en medios de comunicación masiva, fue rápidamente asociado, no con la violencia machista ni con la incapacidad de la Policía Nacional para des-escalar la situación o, en su defecto, hacer uso progresivo de la fuerza, sino y de manera exclusiva con la nacionalidad del perpetrador, lo que derivó en discursos de xenofobia y responsabilidad de la delincuencia a una sola nacionalidad, en este caso a la venezolana.

Más tarde, sucesos como éste, derivaron en el fortalecimiento de la xenofobia y el odio a las poblaciones 'no nacionales' en general; legitimando nuevas restricciones, por ejemplo, las reformas a la LOMH que se discuten actualmente en la Asamblea Nacional que amenazan con retroceder los pocos logros que se habían alcanzado en los años 2008 y 2009 en Ecuador.

Resta decir que para un sector de la población colombiana la cercanía de nuestro territorio con el conflicto del que continúan huyendo no necesariamente les garantiza suficiente protección para su vida, su seguridad e integridad. Para ejemplificar brevemente esta afirmación, hacemos referencia a la compleja situación que enfrentó un grupo de 126 personas colombianas, la mayoría afrodescendientes que, pese a las críticas condiciones de violencia de la que habían huido y del empobrecimiento, racismo y exclusión acumulados en Ecuador, se organizaron para exigirle al Estado y al ACNUR que cumplieran con sus mandatos de protección frente a las nuevas amenazas a su vida e integridad que sufrieron en territorio ecuatoriano (Corredores Migratorios, 2020).

CONCLUSIONES

El ilusorio discurso del país modelo en materia de refugio, impide ver la ausencia de una política pública de asistencia humanitaria de emergencia y de protección especializada, contenido esencial del derecho a solicitar refugio. En la práctica, la idealización de las cifras y el autoelogio sobre supuestas buenas prácticas encubre una serie de acciones y omisiones que, en conjunto, terminan vulnerando los derechos de cientos de miles de personas que llegan a Ecuador desde distintos países, diversos contextos culturales, y cada vez más complejos conflictos que los han forzado a desplazarse y buscar un lugar para proteger su vida e integridad.

El *Registro Ampliado*, programa hito de la única política pública específica para la protección integral de personas refugiadas redactada en 2008, constituye una excepción no sólo por su resultado puntual, sino especialmente porque, una década después de su ejecución, el Estado ecuatoriano de manera regresiva ha ido restringiendo el derecho a solicitar refugio a través de cuatro dispositivos diferenciados. En primer lugar, ha limitado arbitrariamente el acceso al proceso administrativo para solicitar refugio en Ecuador, excluyendo del reconocimiento del estatus a un número significativo de personas de distintas nacionalidades –alrededor de 180 000–. Esta acción incluye la re-imposición del requisito de visa de ingreso a 29 países de África, Asia, el Caribe y Sudamérica, cuyas condiciones sociales y políticas están desplazando forzadamente a su población.

En segundo lugar, ha adoptado declaraciones internacionales "soft" junto con normas internas infra-legales que conducen a ciertas nacionalidades a otras a formas específicas de regularización extraordinaria caracterizadas por sus limitaciones de carácter temporal y de requisitos difíciles de cumplir a tal punto que, en la práctica, pocas personas se benefician de esas medidas, en comparación con el total de personas que han viven en Ecuador y que terminan irregularizados y bajo amenaza de deportación. De este modo, además, el Estado evita reconocerlas como refugiadas, debilitando aún más el estatuto de protección internacional de personas refugiadas que tanto la Constitución como la Ley Orgánica de Movilidad Humana han configurado.

En tercer lugar, ha externalizado la asistencia humanitaria de emergencia a los Organismos Internacionales –principalmente el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y sus socios– y a las Organizaciones no Gubernamentales. Con ello, el Estado evita asumir de manera directa y a través de la institucionalidad pública la obligación internacional de asistir a las personas refugiadas en su primera llegada. Y en cuarto lugar, ha omitido actualizar una política pública especializada

de protección internacional para las personas refugiadas que contenga planes, programas y acciones específicas –con metas, indicadores, presupuesto y mecanismos de evaluación– que tomen en cuenta, tanto la realidad del desplazamiento forzado internacional en el mundo, como las particulares condiciones en que las personas refugiadas arriban al Ecuador, con el fin de cumplir con sus obligaciones de respeto y garantía de sus derechos humanos, sobre todo, de los económicos, sociales y culturales.

Lo que sí resulta excepcional es que, pese a que la travesía de las personas en necesidad de protección internacional supone abandonar su hogar y contexto cultural, con lo que se ha podido guardar y traer, muchas de las veces con el duelo de un ser querido a cuestas; cuando llegan a este país deben enfrenar un entorno hostil de discriminación, machismo y xenofobia que se refuerza en el discurso oficial y a través de los medios de comunicación masiva, vinculando al 'extranjero' con la construcción de un supuesto enemigo externo como responsable de problemas sociales que la población de acogida enfrenta: la delincuencia, el narcotráfico, la prostitución, el terrorismo, la falta de empleo.

Por otra parte, si en el extraordinario período de ingresos millonarios que vivió el Ecuador entre 2007 y 2014, por los altos precios del petróleo, no se logró consolidar el 'estatuto de protección internacional de personas refugiadas' en Ecuador, en la actualidad, la crisis económica y social acumulada desde 2014, el ajuste estructural neoliberal en curso y los efectos provocados por la gestión de la pandemia del Covid-19, amenazan gravemente con terminar de desarticular la institucionalidad que se construyó entre los años 2000 y 2009. En este contexto, el enfoque de seguridad basado en la soberanía nacional se ha fortalecido en dos aristas: la protección del empleo de 'los ecuatorianos' y el endurecimiento del control migratorio ante la irrefutable 'emergencia sanitaria'.

Como grave consecuencia, el Estado ecuatoriano no responde desde la solidaridad a la intensificación de conflictos armados y graves violaciones masivas a los derechos humanos que distintas poblaciones del mundo enfrentan. Perversamente, y pese a las limitadas capacidades que actualmente tiene para acoger, insiste en promocionarse como un país que acoge a personas refugiadas que, con el pasar de los días, terminan en la exclusión, la discriminación y la irregularización.

Para finalizar, se hace urgente realizar un diagnóstico de la situación a partir de las voces de las personas refugiadas de Yemen, Venezuela, Siria, Pakistán, Nigeria, Irak, Haití, Colombia que se encuentran viviendo en Ecuador, para aprender sobre sus procesos de organización, sobre sus vivencias y luchas frente a la carencia y la exclusión. Un diagnóstico que nos permita ensayar un modo de mirarnos en el espejo para tratar de entender la conformación de un 'nosotros' desplazado por la violencia que nos habita en las últimas décadas pero que nos hemos negado a reconocer y acoger. ■

REFERENCIAS

Acosta, A., & Cajas, J. (2015). "La herencia económica del correísmo. Una lectura frente a la crisis." CETRI, 1-25.

Acuña, W; Benalcázar, P; López, T & Saavedra, L. (2004). El refugio en el Ecuador. Serie investigación No. 10. *Quito: Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos.* Quito: INREDH, Programa Andino de Derechos Humanos e Unión Europea.

ACNUR (2020a). T*endencias globales. Desplazamiento forzado en 2019*. Copenhague: https://www.acnur.org/5eeaf5664#_ga=

_____ (2020b). "El 1 por ciento de la humanidad se encuentra desplazado: informe de Tendencias Globales de ACNUR" En página de noticias del ACNUR. https://www.acnur.org/noticias/press/2020/6/5eeacf544/el-1-por-ciento-de-la-humanidad-se-encuentra-desplazado-informe-de-tendencias.html

_____ (2019a). *Manual sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado y directrices sobre protección internacional.* Reedición, febrero 2019. Ginebra: https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5d9ed92a4

_____ (2019b). *Tendencias Globales. Desplazamiento forzado en 2018*. Ginebra: https://www.acnur.org/5d09c37c4.pdf.

_____ (2018). *Tendencias Globales. Desplazamiento forzado en 2017*. Ginebra: https://www.acnur.org/5b2956a04.pdf.

_____ (2017). *Tendencias Globales. Desplazamiento Forzado en 2016*. Ginebra: https://www.acnur.org/5ab1316b4.pdf.

_____ (2016). *Tendencias Globales. Desplazamiento Forzado en 2015. Forzados a huir.* Ginebra: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2016/10627.pdf

_____ (2015) *Tendencias Globales. Desplazamiento Forzado en 2014. Mundo en guerra.* Ginebra: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2015/10072.pdf

_____ (2014) *Tendencias Globales 2013. El coste humano de la guerra.* Ginebra: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2014/9562.pdf.

_____ (2013) *Tendencias Globales 2012. Desplazamiento el nuevo reto del siglo XXI.* Ginebra: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2013/9180.pdf

_____ (2012) *Tendencias Globales 2011. Un año de crisis.* Ginebra: http://www.hugoperezidiart.com.ar/Documentos-pdf/acnur--tendencias-globales-2011.pdf.

_____ (2011) *Tendencias Globales 2010. 60 años y seguimos adelante.* Ginebra: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Informe_completo_84.pdf

_____ (2010a) "ACNUR Ecuador. La mayor operación de refugiados en latinoamérica" Boletín informativo. Año I, No. 4. Diciembre. Disponible: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Ecuador/Boletin/ACNUR_Ecuador_-_Boletin_de_diciembre_de_2010.pdf.

_____ (2010b) "Registro Ampliado: una operación sin precedentes en América Latina". Página de noticias: https://www.acnur.org/noticias/noticia/2010/4/5b0c21f710/registro-ampliado-una-operacion-sin-precedentes-en-america-latina.html.

_____ (2009) "Regional Strategic Presentation Summary". Bureau of the Americas. 44th Meeting of the Standing Committee (3-5 march 2009). Ginebra: ACNUR. Disponible: https://www.unhcr.org/49a2d7932.pdf.

_____ (2004). *Memoria del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados.* San José de Costa Rica: ACNUR. Disponible en: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8996.pdf

Akram-Lodhi, H. (2011) "El enfoque de los medios de vida sostenible" (191-196). En: Veltmeyer, H., Farah, I. & Ampuero, I. (Eds.) *Herramientas para el Cambio: Manual para los Estudios Críticos del Desarrollo*. La Paz: Plural Editores.

Álvarez Velasco, S. (2020) "From Ecuador to elsewhere: the (re) configuration of a transit country". En *Migration and Society.* Vol. 3 Issue No. 1 Year: 2020. Transit Countries: Challenges, Pressures and compromise.

Álvarez Velasco, S. & Glockner, V. (2019). Niños, niñas y adolescentes migrantes y productores del espacio. Una aproximación a las dinámicas del corredor migratorio extendido Región Andina, Centroamérica, México y U.S. Revista Entrediversidades. 11. 37-60. http://entrediversidades.unach.mx/index.php/entrediversidades/article/view/116.

Alvear Treno, B. (2008). *Los flujos migratorios actuales en África Subsahariana: el predominio de la migración intra-africana sobre la extra-africana.* Documento de trabajo No. 50/2008. Real Instituto Elcano. Disponible en: https://www.files.ethz.ch/isn/94625/WP%2050,%202008.pdf

Calvo Rufanges, J et. al. (2020). *Comercio de armas y derechos humanos. Análisis de las exportaciones de armas europeas a países en situación de conflicto armado y vulneraciones a derechos humanos.* Barcelona: Centre Delàs d'Estudis per la Pau, l'Escola de Cultura de Pau i el Institut de Drets Humans de Catalunya. http://centredelas.org/wp-content/uploads/2020/10/Informe_Comerc%CC%A7ArmesDDHH_web_CAST_DEF.pdf

Castles, S., de Haas, H., & Miller, M. J. (2014). The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World 5th (fifth) Edition.

Chimni, B. S. (2004). From resettlement to involuntary repatriation: towards a critical history of durable solutions to refugee problems. En Refugee Survey Quarterly, Vol 23, No. 3, 2004.

Coalición por las Migraciones y el Refugio. (s/f). "Informe Alternativo a la Convención de la Eliminación de la Discriminación Racial." Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/ECU/INT_CERD_NGO_ECU_13659_S.pdf.

Comisión de la Verdad. (2010). *Sin verdad no hay justicia. Resumen Ejecutivo.* Quito: Comisión de la Verdad. Disponible en: https://solidaridadyddhh.wixsite.com/victimasddhhecuador:

Corredores Migratorios (2020). *La vida en dónde.* Disponible en: archivosmigrantes.corredoresmigratorios.com.

Demant, E (2013). "30 años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados. Avances y desafíos de la protección de refugiados en Latinoamérica". En *Agenda Internacional,* Año XX, No. 31, pp. 131-140.

Gómez, C. & Malo, G. (2020) "Salir de la noción economicista y despolitizada de la figura del refugiado. Una visión crítica sobre el refugio colombiano en Ecuador". *En Periplos, revista de investigación sobre migraciones*, Vol. 3, No. 2, pp. 117-145.

Herrera, G.; Moncayo, M. & Escobar, A. (2012). Perfil Migratorio del Ecuador 2011. Quito: OIM. En: https://publications.iom.int/system/files/pdf/perfil_migratorio_del_ecuador2011.pdf.

Herrera, W. (2016). "S'emparer des "absents": la construction du Secrétariat national du Migrant de l'Équateur (2007-2013). Tesis doctoral. Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

Hurtado, F; Velasco, M & Tapia, J. (2020). "Precarización del trabajo durante la pandemia ¿Quiénes arrimamos el hombro?". Quito: Observatorio Social del Ecuador y FES-Ildis. https://www.covid19ecuador.org/post/trabajo-precario-pandemia.

[In]movilidad en las Américas. (2020a). "Medidas estatales. Ecuador". Disponible en: https://www.inmovilidadamericas.org/ecuador.

[In]movilidad en las Américas. (2020b). "Suspensión del derecho al asilo y al refugio". Disponible en: https://www.inmovilidadamericas.org/suspension-asilo.

Inder, C. (2010) "International Refugee Law, 'Hyper-Legalism' and Migration Management: The Pacific Solution" (220-251). En Geiger, M. & PÉCOUD, A. (Eds.), *The Politics of International Migration Management.* Gran Bretaña: Palgrave and McMillan.

INEC. (2017). *Anuario de entradas y salidas internacionales* 2016. Quito: INEC. Disponible en: https://www.ecuadorencifras.gob.ec/entradas-y-salidas-internacionales-2016/.

Kirova, A., & Prochner, L. (2015). "Otherness in pedagogical theory and practice: The case of Roma". *Alberta Journal of Educational Research*, 61(4), 381-398

Laplace, L. (2016). "La politique des droits des réfugiés colombiens en Équateur : des discours aux pratiques des acteurs de l'aide", En *Cahiers des Amériques Latines*, n° 83, p. 113-129.

López Rivera, A & Wessel Jana. (2017). "Migración haitiana en tránsito por Ecuador." En *Comentario Internacional*, Número 17, Año 2017. 20-32.

Malo, G (2020) "Access to formal employment and mobility: Colombian and Venezuelan forced migrants in Ecuador". Working Paper Series, Londres: *Refugee Law Initiative*.

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (2020). "La regularización de venezolanos fue un proceso inédito para el Ecuador". Comunicado de 31 de agosto de 2020. Disponible en: https://www.cancilleria.gob.ec/2020/09/01/la-regularizacion-de-venezolanos-fue-un-proceso-inedito-y-exitoso-para-el-ecuador/.

_____ (2018). *Plan Nacional de Movilidad Humana.* Quito: MREMH y OIM. Disponible en: https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/06/plan_nacional_de_movilidad_humana.pdf.

_____ (2008). *Política del Ecuador en Materia de Refugio*. Quito: MREMH. Disponible en: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Ecuador/Politica_del_Ecuador_en_materia_de_refugio.pdf?view=1

Mezzadra, S., & Neilson, B. (2013). *Border as Method, or, the Multiplication of Labor.* Durham y Londres. Duke Univeristy Press.

Durham: Duke University Press; De Genova, N., Mezzadra, S. & Pickles, J. (2014). New Keywords: Migration and Borders. Cultural Studies, 29(1), 55-87.

Molina, C. (2010) "El registro ampliado: implicaciones solidarias y oportunidades del refugio en Ecuador." En *Boletín de coyuntura del Sistema de Información sobre Migraciones Andinas*, No. 2, mayo 2010. Quito: FLACSO Ecuador.

Moscoso, R & Burneo, N (2014). *Más allá de las fronteras: la población colombiana en su proceso de integración urbana en la ciudad de Quito.* Quito: ACNUR e Instituto de la Ciudad.

Murillo, J. (2011), "El derecho de asilo y la protección de refugiados en el continente americano", en *La protección internacional de refugiados en las Américas*. ACNUR Ecuador, p. 417-437.

Organización Internacional de las Migraciones – OIM. (2020) *World Migration Report* 2020. Ginebra: https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/wmr_2020.pdf

Plan V. (2019) "La vida nómada de los refugiados colombianos en Ecuador". Disponible en: https://www.planv.com.ec/historias/sociedad/la-vida-nomada-refugiados-colombianos-ecuador

Rivera, F. & Larreátegui, P. (2007) "Políticas públicas sobre refugio en Ecuador". En Rivera, F., Ortega, H., Larreátegui, P. & Riaño-Alcalá P., *Migración forzada de colombianos. Colombia, Ecuador y Canadá. Medellín: Corporación región.*

Roja, J. (2003). "Plan Colombia, conflicto armado y migraciones forzadas". *Revista Aportes Andinos*, n° 7, Universidad Andina Simón Bolívar.

Santacruz Benavides, L. & Flórez Holguín, L. (2012). "Desplazamiento forzado en la Región Andina : entre el conflicto armado y la ocupación territorial violenta en Colombia, Ecuador y Perú" (Dossier Central). Boletín Andina Migrante, volumen (Número), 2-12.

Tazzioli, M. (2014). Spaces of Governmentality: Autonomous Migration and the Arab.

Terán, K. (2017). "Estados Unidos termina la política <<pies secos, pies mojados>>". Washington: Council on Hemispheric Affairs.

Papadopoulos, D., & Tsianos, V. S. (2013). "After citizenship: autonomy of migration, organisational ontology and mobile commons." En Citizenship studies, 17(2), 178-196.

Ubidia Vásquez, D. (2015). "La inconstitucionalidad parcial del Decreto 1182 sobre el derecho a solicitar refugio en el Ecuador: análisis y efectos », *USFQ Law Review*, année 2, vol. 2, n° 1, 2015, p. 147-17.

White, S. (2017). *La primera crisis de refugiados: La respuesta internacional al éxodo de perseguidos chilenos durante la dictadura. Santiago: Museo de la Memoria.* Disponible en: https://ww3.museodelamemoria.cl/wp-content/uploads/2018/05/sarah-white.pdf.

Zeender, G & Rothing, J. (2010). "Las tendencias del desplazamiento en la RDC". En Migraciones Forzadas, No. 36, noviembre 2010. Disponible en: https://www.fmreview.org/es/RDCongo/zeender-rothing.htm.

Normativa nacional

Constitución de la República del Ecuador, 1998.

Constitución de la República del Ecuador, 2008.

Ley de Migración, 1971.

Ley de Extranjería, 1971.

Reglamento para la Aplicación en el Ecuador de las Normas Contenidas en la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y en su Protocolo de 1967. Decreto Ejecutivo 3293 de 1987, reformado por el Decreto Ejecutivo 3301 de 1992.

Decreto Ejecutivo 1635 de 25 de marzo de 2009. Reformas al Decreto Ejecutivo 3301. Registro Oficial No. 565 de 7 de abril de 2009.

Reglamento para la Aplicación en el Ecuador del Derecho de Refugio establecido en el artículo 41 de la Constitución de la República, las normas contenidas en la Convención de las Naciones Unidas de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y en su Protocolo de 1967. Decreto Ejecutivo 1182 de 30 de mayo de 2012. Registro Oficial No.

Ley Orgánica de Movilidad Humana

Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana.

ENTREVISTADXS

REFUGIADXS ENTREVISTADXS	
Hazza Rza	Pakistaní
Keneth	Nigeriano
Moses	Nigeriano
Mariela	Colombiana
Jensy	Colombiana
Betsabeth	Venezolana
Reina	Venezolana
Eline	Hiatiana
Dixon	Hiatiano

ACTORES SOCIEDAD CIVIL
Abogado experto en derechos de migrantes
Asesor legal de Misión Escalabriniana
Asesora legal Servicio Jesuita a Refugiados Ecuador
Asesora legal de Cáritas Ecuador
Directora Ejecutiva de Misión Escalabriniana
Coordinador Programático Misión Escalabriniana
Técnica de Misión Escalabriniana en Lago Agrio
Técnica de Misión Escalabriniana enImbabura
Técnica de de Cáritas Ecuador en Carchi
Técnica de Servicio Jesuita a Refugiados en Esmeraldas
Técnica de Servicio Jesuita a Refugiados en El Oro

ACTORES ESTATALES
Directora Dirección Nacional de Protección Internacional, Ministerio de Relaciones Internacionales y Movilidad Humana

AUTORIA DE:

Carmen Gómez Martín: Doctora en Sociología por la Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales de Paris, 2010. Profesora titular del Departamento de Sociología y Estudios de Género de FLACSO Ecuador. Se ha especializiado en el campo de estudio del asilo/refugio y los desplazamientos forzados en América Latina, Magreb y Oriente Medio.

Francisco Hurtado Caicedo: Abogado, con especialización superior en derechos humanos y maestría en sociología. Docente invitado en la Universidad Andina Simón Bolívar e investigador del Observatorio Social del Ecuador. Ha centrado su trabajo en derechos humanos, políticas públicas desde una perspectiva social.

Soledad Álvarez Velasco: Doctora en Geografía Humana por el King's College London. Actualmente es investigadora post- doctoral en la Universidad de Houston, coordina el proyecto regional (In)Movilidad en las Américas y COVID-19 y es miembro del Colectivo de Geografía Crítica del Ecuador.

Manuel Bayón Jiménez: Geógrafo con maestrías en Estudios Urbanos y en Derechos Humanos, doctorante en la Universidad de Leipzig. Coordinador de la investigación Contested Territories Amazonía en FLACSO-Ecuador, y parte del Colectivo.

Lucía Pérez Martínez: Máster en Sociología por FLACSO Ecuador. Ha investigado por varios años temas migratorios y es militante feminista. Actualmente estudia Psicoanálisis.

Jesús Tapia López: Ingeniero matemático y Máster en estadística aplicada. Con el Observatorio Social del Ecuador ha participado en estudios para Unicef – Ecuador, CARE, PMA entre otros. Consultor para el INEC-BID, ONU Mujeres y OIM. Docente en la UCE, EPN, la UPS y el IAEN.

Camilo Baroja: Ingeniero geógrafo, cursando Maestría en Cambio Climático, Sustentabilidad y Desarrollo en la Universidad Andina Simón Bolívar e investigador en la misma universidad de la Unidad de Información Socio Ambiental, también parte del Colectivo.

PIE DE IMPRENTA

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Ecuador

Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS)

Av. República 500 y Martín Carrión, Edif. Pucará 4to piso, Of. 404, Quito-Ecuador

Telf.: +593 2 2562103 http://www.fes-ecuador.org

Friedrich-Ebert-Stiftung

FES-ILDIS @FesILDIS

Para solicitar publicaciones: info@fes-ecuador.org

FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG (FES-ILDIS) ECUADOR

La Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) es una organización alemana representada en más de 100 países del mundo comprometida con los valores de la democracia y la justicia social. Desde su llegada al Ecuador en el año 1974 como Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), la institución se ha desempeñado como centro de pensamiento progresista y facilitador de diálogos democráticos. El trabajo está enfocado en cuatro ejes: profundizar la dimensión so- cial de la democracia, fomentar la justicia social, construir una economía justa, así como aportar a la justicia de género.

COLECTIVO DE GEOGRAFÍA CRÍTICA DEL ECUADOR

El Colectivo de Geografía Crítica del Ecuador nació en Quito en 2012, compuesto por militantes comprometidxs con el cambio social a partir de diferentes miradas sobre el territorio. Hemos construido herramientas y análisis con el propósito de que sean útiles para la defensa de los territorios amenazados por los grandes proyectos del capital, el recrudecimiento del patriarcado y la criminalización de la movilidad humana.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung.

ISBN: 978-9978-94-213-0