



PÉRIPILOS

Revista de Investigación sobre Migraciones

Volumen 03 - Número 02 - 2019

EL SISTEMA DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LOS
REFUGIADOS Y SU APLICACIÓN EN AMÉRICA LATINA:
CONTRADICCIONES Y TENSIONES ENTRE EL DERECHO
INTERNACIONAL Y LA SOBERANÍA ESTATAL

Coordinadoras

Carmen Gómez Martín (CLACSO sede Ecuador)

Colinda Mayo (University of London) / EVAH / Ecuador / Comité Editorial





PÉRIPILOS

Revista de Investigación sobre Migraciones

VOLUME 03 - NÚMERO 02 - 2019

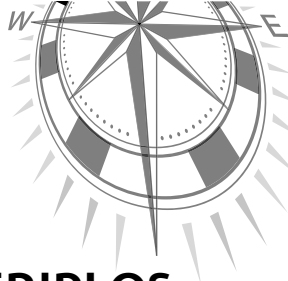
**EL SISTEMA DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LOS
REFUGIADOS Y SU APLICACIÓN EN AMÉRICA LATINA:
CONTRADICCIONES Y TENSIONES ENTRE EL DERECHO
INTERNACIONAL Y LA SOBERANÍA ESTATAL**

Coordinadoras:

Garmen Gómez Martín (FLACSO-Sede Ecuador)

Gabriela Malo (University of London / EVAM - Ecuador / Cospe Orlús)





PÉRIPILOS

PÉRIPILOS - Revista de Investigación sobre Migraciones es una publicación del Grupo de Trabajo Migración Sur-Sur del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) en colaboración con el Observatorio de las Migraciones Internacionales (OBMigra, Universidade de Brasília – UnB, Brasil)

ISSN: 2594-7433

http://periodicos.unb.br/index.php/obmigra_periplos

Tel. +55 61 3107-6039, periplosrism@gmail.com

Volume 03, Número 02, 2019

COMITÉ EDITORIAL

Editores jefes

Leonardo Cavalcanti (UnB, Brasil)
Claudia Pedone (CONICET, UBA, Argentina)
Carolina Rosas (CONICET, UBA, Argentina)

Consejo editorial

Carmen Gómez Martín (FLACSO, Ecuador)
Carmen Ledo (UMSS, Bolivia)
Caterine Galaz Valderrama (UCHile, Chile)
Cécile Blouin (Pontificia Universidad Católica del Perú)
Cristina Vega (FLACSO, Ecuador)
Delia Dutra (UDELAR, Uruguay)
Iskra Pávez Soto (Universidad Bernardo O'Higgins, Chile)
Márcio Sergio Batista Silveira de Oliveira (UFPR, Brasil)
María Margarita Echeverri Buriticá (Pontificia Universidad Javeriana, Colombia)
Martín Koolhaas (UDELAR, Uruguay)
Sebastián Bruno (CONACYT Paraguay)
Victoria Prieto (UDELAR, Uruguay)

Editora ejecutiva

Karin de Pecs e Fusaro

Diseñador

Pedro Fernandes

COMITÉ CIENTÍFICO

Mirza Aguilar Pérez (BUAP, México)
Soledad Álvarez Velasco (King's College London, Reino Unido)
Leticia Calderón Chelius (Instituto Mora, México)
David Cook Martin (NYU, Estados Unidos)
Eduardo Domenech (UNC, Argentina)
Bela Feldman-Bianco (Unicamp, Brasil)
Alfonso Hinojosa Gordonava (UMSA, Bolivia)
Denise Fagundes Jardim (UFRGS, Brasil)
Sandra Leiva Gómez (UNAP, Chile)
Peggy Levitt (Wellesley College y Harvard University, Estados Unidos)
María José Magliano (UNC, Argentina)
Ana Inés Mallimaci Barral (UBA, Argentina)
Daisy Margarit (UCentral, Chile)
Sandro Mezzadra (Unibo, Italia)
Antônio Tadeu de Oliveira (IBGE, Brasil)
María Inés Pacecca (UBA, Argentina)
Sònia Parella (UAB, España)
Anna Perraudin (CNRS, Francia)
Adriana Piscitelli (Unicamp, Brasil)
Helion Povia Neto (UFRJ, Brasil)
Pilar Riaño Alcalá (UBC, Canadá)
Martha Cecilia Ruiz (FLACSO, Ecuador)
Carlos Eduardo Siqueira (UMass Amherst, Estados Unidos)
Ninna Sørensen (DIIS, Dinamarca)
Amarela Varela Huerta (UACM, México)
Mónica Laura Vázquez Maggio (UNAM, México)
Patricia Eugenia Zamudio Grave (CIESAS – Golfo, México)

SUMARIO

- Pág. 04** ***Un recorrido por la literatura sobre refugio y desplazamiento forzado en América Latina y el Caribe. Abordajes principales y nuevos ejes críticos de estudio***
Carmen Gómez Martín, Gabriela Malo
- Pág. 22** ***Los sistemas de asilo frente a las crisis de refugiados: el panorama en el sur de América***
María José Marcogliese
- Pág. 52** ***Deportación, tránsito y refugio. El caso de los cubanos de El Arbolito en Ecuador***
Ahmed Correa Álvarez
- Pág. 89** ***Nacionalidad y apatridia. Análisis del caso Personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos***
Agostina Hernández Bologna, María José Jara Leiva, Angela Peralta Jordán
- Pág 117** ***Salir de la noción economicista y despolitizada del refugiado. Una visión crítica sobre el refugio colombiano en Ecuador***
Carmen Gómez Martín, Gabriela Malo

Un recorrido por la literatura sobre refugio y desplazamiento forzado en América Latina y el Caribe. Abordajes principales y nuevos ejes críticos de estudio

A literatura sobre refúgio e deslocamento forçado na América Latina e Caribe. Principais abordagens e novos eixos críticos de estudo

Carmen Gómez Martín¹

Gabriela Malo²

El presente monográfico busca dar impulso a una perspectiva dentro de los estudios sobre desplazamiento forzado y refugio, que ha sido poco trabajada en América Latina. Esta perspectiva trata de visibilizar la construcción ideológica que se ha hecho de la protección internacional de los refugiados, y cómo su comprensión como forma de administración capitalista de poblaciones ha impactado en el modo en que los Estados, Organismos Internacionales y Organizaciones No Gubernamentales han entendido, gestionado y (re)producido estos flujos de personas.

Partiendo de esta idea, el monográfico presenta una serie de artículos que buscan plantear perspectivas distintas a las que han sido producidas en este campo de estudio y en el cual se han distinguido hasta el momento dos ejes principales. Uno centrado en las causas estructurales que generan los desplazamientos forzados internos e internacionales dentro de o entre países de la región. En segundo lugar, un eje que visibiliza los impactos en los lugares de llegada, las posibilidades de inserción socioeconómica y cultural, las vivencias de la discriminación, o los problemas jurídico-administrativos ligados al no reconocimiento de las causas del desplazamiento forzado interno o internacional. En este último punto son importantes los trabajos que buscan interpretar las normativas nacionales, sus impactos en políticas públicas, sus avances y retrocesos.

Esta literatura deja en un segundo plano, sin embargo, los análisis sobre las contradicciones y problemas de aplicación del sistema de protección

1 Doctora en Sociología por l'École des Hautes Études en Sciences Sociales de Paris. Profesora titular del Departamento de Sociología y Estudios de Género de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Sede Ecuador). cgomez@flacso.edu.ec.

2 Master en Refugee Protection and Forced Migration Studies Por University of London, School of Advanced Study. Representante en Ecuador a EVAM (Ending Violence Against Migrants). Consultora en Cooperazione per lo Sviluppo dei Paesi Emergenti (Cospe Onlus). malogabriela@yahoo.fr.

internacional y regional en América Latina. Aunque podemos encontrar algunos trabajos interesados en desarrollar la evolución histórica y las características particulares del sistema de protección latinoamericano, el abordaje suele hacerse de forma acrítica. Podemos afirmar, en este sentido, que existen pocos trabajos que conecten la situación particular de refugiados, desplazados internos y apátridas con la aplicación concreta que se hace del sistema de protección, particularmente en dos vertientes. Por un lado, desde trabajos que se centren en la supeditación de los marcos internacionales de protección de derechos humanos a las lógicas de la soberanía estatal, permitiendo que poblaciones vulnerabilizadas por causa del desplazamiento forzoso no sean objeto de prácticas de protección jurídicas y sociales, y que tengan que hacer frente además a situaciones como la discriminación, la pobreza, la irregularidad jurídica, la deportación o la apatridia. Por otro lado, hacen falta análisis sobre cómo la aplicación de dicho sistema de protección genera efectos contraproducentes, al (re)producir poblaciones vulnerables, controlables, despolitizadas y en perpetua precariedad.

Teniendo en cuenta lo anterior, hemos dividido este artículo introductorio en tres partes. En la primera nos fijamos en las características principales de la literatura sobre refugio y desplazamiento forzado en América Latina en términos de tendencias y temáticas más destacadas. Esto nos ha permitido desarrollar un pequeño estado del arte, en el que pueden encontrarse algunas de las obras más relevantes que se han ido desarrollando en torno a los dos ejes temáticos referidos más arriba³. En segundo lugar, señalamos algunos estudios insertos en esta perspectiva crítica que nos interesa dentro del monográfico, y que permiten posicionarla como un tercer eje incipiente por fuera de los trabajos anteriormente analizados. Finalmente, hacemos una pequeña reseña de los artículos y los autores que han formado parte del monográfico.

CARACTERÍSTICAS DE LA LITERATURA SOBRE REFUGIO Y DESPLAZAMIENTO FORZADO EN AMÉRICA LATINA: PRINCIPALES TENDENCIAS Y TEMÁTICAS

La literatura que se ha producido en América Latina sobre refugio y desplazamiento forzado es bastante reciente. Es principalmente a partir de mediados de los años 80 y principios de los 90, coincidiendo con las guerras y los acuerdos de paz en los países centroamericanos, que empezamos a encontrar

3 Aunque existe una importante literatura en forma de trabajos de tesis de maestría y doctorado en toda la región, en los que también encontramos la perspectiva crítica que contiene este monográfico, mencionamos solamente en esta introducción por cuestiones de espacio publicaciones realizadas en revistas académicas, libros y capítulos de libros.

una literatura más amplia sobre la temática del desplazamiento referida a estos conflictos (Adelman, 1983; Mohn, 1983; Ferris, 1984; Aguayo, 1985; Gross Espiell et al., 1990; Alonso Santos, 1992); pero también sobre los movimientos forzados de población que tienen lugar en periodos anteriores, particularmente sobre el exilio en los países del Cono Sur en los años 70 (Abarzua, 1979; Parcero et al., 1985; Brocato, 1986; Montupil, 1993), y los desplazamientos de poblaciones caribeñas hacia Estados Unidos durante los 60, 70 y 80 (Rivera, 1980; Lichtenberg, 1982; Loescher y Scanlan 1984). Muchos de ellos han sido desarrollados desde perspectivas históricas y han dado lugar a una importante y amplia literatura después de los 2000.

Por otra parte, el desarrollo de estos trabajos se encuentra determinado por el nuevo impulso que la Declaración de Cartagena de 1984 produce con respecto a la caracterización y distinción regional en materia de protección, así como la expansión a nivel mundial durante la década de los 90, bajo el paraguas de Naciones Unidas, de nuevas figuras relacionadas con el desplazamiento forzado interno, el desplazamiento por proyectos de desarrollo o por motivos climático y medioambientales.

Sin embargo, es a partir del 2000 que tiene lugar la mayor expansión de los trabajos sobre refugio y desplazamiento forzado en la región, atendiendo a procesos y dinámicas recientes pero también visibilizando las particularidades de estos flujos -caracterizados por la mixticidad de las problemáticas que los generan (violencia, pobreza, desastres naturales y climáticos, proyectos de desarrollo)- y de su tratamiento político y normativo con respecto a otros lugares como Estados Unidos y Europa, pues se trata de un espacio que, como en el caso africano y asiático, es al mismo tiempo expulsor y receptor e implica movimientos de población intra-regionales y hacia países del norte.

A pesar de esta importante expansión, el corpus de literatura sobre esta temática no es aún demasiado amplio si lo comparamos con el extenso campo que conforma la literatura relativa a las migraciones dentro de América latina y el Caribe. Por otra parte, la producción escrita en español es reducida si la comparamos con toda la que se ha producido en inglés. De hecho, es bastante común encontrar textos sobre países de la región, particularmente sobre Haití, Colombia, México y los países centroamericanos que están publicados en ese idioma.

Los trabajos producidos sobre América Latina presentan además otra característica importante, atienden prioritariamente a la geografía (Centroamérica y México; América del Sur y Caribe) y al origen nacional del flujo. Es a partir de esta primera subdivisión que se desarrollan en las investigaciones los motivos de expulsión o las problemáticas de la inserción en los espacios de llegada. Es decir, la clasificación principal de los trabajos se hace en función del lugar de expulsión/llegada y del origen nacional de las poblaciones desplazadas: colombianas, centroamericanas, cubanas, haitianas, mexicanas o venezolanas. También en los últimos años ha aparecido una tímida literatura sobre poblaciones extracontinentales, fundamentalmente de Oriente Medio, que han

tenido impactos más visibles en países como Brasil o Argentina (Lacerda et al., 2015; Lima et al., 2017; Gómez Salas et al.).

Es en función de esta forma de organización de los trabajos que podemos establecer posteriormente otras formas de clasificación, por ejemplo, por tipos de desplazamiento. Encontramos, por un lado, trabajos de muy diversos formatos referidos al refugio y a las poblaciones refugiadas. En ellos se atiende a diversas poblaciones que buscan protección en países como Ecuador, México, Argentina, Chile o Brasil. Nos topamos entre ellos con estudios referidos a los factores de expulsión (Bridgen, 2012; Sandoval García, 2015; Cantor y Plewa, 2017; Audebert, 2017); los problemas económicos, laborales, culturales y jurídicos propios de la instalación en los países de llegada (Riaño y Villa, 2008; Guglielmelli, 2011; Ortega y Ospina, 2012; Santacruz, 2013; Moscoso y Burneo, 2014; Pugh, 2017); problemas ligados a la discriminación, el racismo o la xenofobia (Sepúlveda, 2009; Schussler, 2009; Echeverri, 2018) o análisis abordados desde el derecho sobre legislaciones, ya sea a través de miradas nacionales o desde la región (Cantor, 2013; Arcentales, 2014; Freier, 2015; Pacheco Pacífico et al., 2015; Fischel de Andrade, 2015; Gottwald y Rodríguez-Serna, 2016; Figari Costa y Penchaszadeh, 2017).

En este punto, hay un tipo de flujo que ha adquirido gran relevancia en las publicaciones de los últimos años: el desplazamiento forzado interno. Los trabajos hacen referencia fundamentalmente al caso colombiano (Nubia Bello, 2003, 2004; Forero, 2003; Ahumada Beltrán et al., 2004; Vidal, 2005; Ibáñez, 2008; Oslender, 2008; Aysa-Lastra, 2011; Churruca, 2011; Díaz et al., 2014; González Gil, 2015; Rojas Andrade, 2015; Cifuentes, 2017; Ramos Vidal, 2018), no solamente por la magnitud de los flujos sino porque es el único ejemplo en la región en el que se ha producido un reconocimiento explícito por parte del Estado sobre la existencia de dicha figura. Esto ha dado lugar a la elaboración de normativas, políticas públicas y formas de intervención humanitaria; y al mismo tiempo, a una literatura que las analiza junto a las causas, formas, dinámicas y poblaciones protagonistas de dicho desplazamiento.

También encontramos trabajos específicos sobre desplazamiento forzado interno en México (Benavides y Patargo, 2012; Tórrens, 2013; Salazar Cruz, 2014; Díaz Leal, 2016;) y en algunos países centroamericanos (Cantor, 2014; Jiménez 2016; Hernandez Bonilla, 2018). En estos casos los estudios resaltan los lazos directos entre el desplazamiento y la producción espacial del mismo, las dinámicas de violencia y los actores estatales y no estatales que los generan. Por otra parte, señalan los problemas derivados de la falta de información oficial y del no reconocimiento de la existencia de miles de personas desplazadas al interior de estos países, por lo que no son objeto de políticas de protección.

En los últimos años también han aparecido dentro de estos estudios sobre desplazamiento interno trabajos que atienden al problema específico del desplazamiento por proyectos de desarrollo. Suelen ser análisis que focalizan su atención en el desplazamiento como consecuencia directa de formas de acumulación de capital procedentes de la depredación extractiva, de la

implantación de monocultivos como forma prioritaria de producción agrícola, y de la construcción de grandes infraestructuras viales, portuarias, aéreas, industriales y urbanísticas que en nombre del desarrollo despojan, la mayoría de las veces de forma coercitiva, a grandes cantidades de población (Tejada, 2010; Álvarez de Flores y Rivera, 2011; Fernández Moreno y Pacheco Sánchez, 2011; Domínguez, 2013).

Ligada a esta temática y a pesar de su relevancia actual, existen muy pocos trabajos que tengan en cuenta el desplazamiento por temas de desastres climáticos y medioambientales (Jiménez y Soledad, 2011; Villegas, 2011; Cicogna, 2013; Rubiano Galvis, 2014), y esto a pesar de que el Informe mundial sobre Desplazamiento Interno de 2019 (IDMC, 2019) cifraba el número de desplazados en América Latina en unas 325.000 personas. Con respecto a esta cuestión encontramos algunos trabajos referidos al caso haitiano por el terremoto de 2010 y los debates en torno a si esta población debía o no ser considerada como refugiada o qué tipo de protección debía recibir (Woding 2010; Fernandes y Faria, 2017).

Junto a estas obras encontramos una literatura centrada en los avances y características del sistema regional de protección latinoamericano. Estos trabajos han hecho hincapié en la tradición protectora de la región, los instrumentos normativos innovadores de los que se ha dotado y su sistema de supervisión y debate periódico que tiene lugar desde la promulgación de la Declaración de Cartagena en 1984, incluyendo a actores estatales, de la cooperación internacional y de la sociedad civil (Helton, 1999; Spindler, 2005; Murillo, 2011; Demant, 2013; Bello, 2015; Castillo, 2015). Suelen señalarse en estos estudios las bonanzas del sistema regional en comparación con las tendencias restrictivas y de securitización propias de contextos del norte global, pero en ellos no se discuten de forma suficiente las fallas, contradicciones y vulneraciones sociales que también se han generado con la puesta en práctica del modelo de protección latinoamericano.

Existe además una literatura que ha crecido también de forma sustantiva en los últimos años y que toma el género como objeto de estudio dentro de los trabajos sobre refugio y desplazamiento forzado. Estas investigaciones no solo plantean las múltiples violencias que viven las mujeres en sus lugares de origen, durante el tránsito y en los países de destino, o los problemas específicos socioeconómicos de las mujeres refugiadas -muchas de ellas jefas del hogar-, sino que plantean el género como un elemento que produce violencias específicas, y que debe ser reconocido como una causal de refugio. Particularmente importantes son los trabajos que se han centrado en la violencia sexual como forma específica de violencia frente a las mujeres, siendo utilizada como arma de guerra o estrategia de despojo de tierras, especialmente visible en el conflicto colombiano (Engel, 2004; Camacho, 2005; López, 2005; Rodas, 2005; Soledispa, 2006; Fernández Moreno, 2011; González Gil, 2012; Santacruz 2012; Mercado, 2013).

En esta línea que busca resaltar actores concretos que se consideran particularmente vulnerables a los procesos de violencia, hacemos referencia

a los niños, niñas y adolescentes no acompañados que se encuentran en necesidad de protección internacional. Se trata de una población de la que existe muy poca información, pero sobre todo encontramos procedimientos de protección poco claros y escasamente congruentes con las legislaciones nacionales e internacionales que supuestamente los amparan. Este grupo había sido invisibilizado también por la academia dentro de flujos familiares y desde miradas del desplazamiento forzado adultocéntricas. Sin embargo, desde hace aproximadamente 6 años vienen siendo objeto de un mayor interés. Esto se debe principalmente a la importancia adquirida por los flujos de niños, niñas y adolescentes centroamericanos no acompañados en su paso por México y Estados Unidos (Camargo, 2014; Prado Pérez, 2017; Ortega Velázquez, 2018) aunque también podemos encontrar trabajos sobre población colombiana (Escobar, 2010). Gran parte de esta bibliografía busca desentrañar las causas del desplazamiento, por qué deben considerarse como población en necesidad de protección internacional, y las fallas en los procedimientos y normativas, en particular del Estado mexicano, que los lleva a procesos de revictimización y de vulneración continuada de sus derechos, entre ellos deportaciones masivas.

Finalmente, otra característica que podemos observar en esta literatura es que junto con la producción académica se ha desarrollado otra que ocupa un espacio importante procedente del mundo humanitario y que toma el formato de informes técnicos desarrollados como parte de los proyectos de cooperación o por petición expresa de los Estados. En ellos encontramos datos e informaciones útiles, ya que las organizaciones, tanto internacionales como regionales y locales, suelen trabajar de forma directa con la población y tienen una conexión importante también con los Estados con los cuales colaboran. Es el caso de los numerosos informes elaborados por La Agencia de Naciones Unidas Para los Refugiados (ACNUR), La Organización Mundial de las Migraciones (OIM), el Consejo Noruego para Refugiados (NRC), la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), el Comité Ecuménico, o el Servicio Jesuita a Refugiados, por nombrar algunas de las organizaciones que producen informes sobre refugiados y desplazados forzosos en la región.

No obstante, estos informes suelen presentar un punto de vista específico, el del mundo humanitario, y esto junto con el trabajo de colaboración con los Estados suele determinar el escaso abordaje crítico con respecto a las dinámicas que generan el desplazamiento forzoso o el tratamiento del mismo. Dicha literatura suele estar además compartimentada: un tema, una nacionalidad, un espacio geográfico o temporal, mostrando muchas veces intereses coyunturales, marcados por las necesidades del momento en función del desencadenamiento de flujos más masivos. Estas organizaciones suelen sin embargo mantener una relación estrecha con la academia, por su mandato, por su necesidad de ubicarse en el contexto local y/o por financiar algunos estudios de envergadura, en forma de consultorías, en persecución de sus objetivos programáticos.

UN TERCER EJE DE ESTUDIOS: ANÁLISIS CRÍTICOS SOBRE EL SISTEMA DE PROTECCIÓN DE POBLACIONES REFUGIADAS Y DESPLAZADAS

Si bien no podemos decir que la literatura crítica sobre el sistema de protección internacional y el campo humanitario, sus dinámicas, y su interacción contradictoria con los Estados tiene un gran desarrollo en otras latitudes (Harvey, 2015; Kagan, 2009, 2011; Slaughter y Crisp, 2009; Pantuliano y Callaghan, 2006; Fassin, 2016), en América Latina la presencia es más escasa aún. No obstante, podemos encontrar algunas obras que hacen referencia a las dos vertientes mencionadas más arriba: en primer lugar, las contradicciones en la aplicación estatal del sistema de protección a refugiados y desplazados internos (Vidal, 2005; Posadas, 2009; Franco, s/f); en segundo lugar, la construcción de sujetos vulnerables y despolitizados por parte del sistema humanitario, impidiendo que estas poblaciones puedan salir de la situación de precariedad e inseguridad en las que acaban insertas (Larreátegui, 2011; Laplace, 2016; Medina Carrillo, 2018)⁴.

La primera de las vertientes es muy crítica con la idea generalizada en los círculos políticos y de la cooperación humanitaria del carácter innovador y respetuoso con los derechos humanos del régimen de protección de las poblaciones desplazadas en América Latina. Sin desconocer que en el papel existen algunos avances, y que ha habido un cierto interés por cooperar con actores de la sociedad civil, estas investigaciones insisten en que durante años se construyó una mirada autocomplaciente en torno a la “excepcionalidad latinoamericana” en la protección de las personas desplazadas forzadas, invisibilizando en la práctica los intereses políticos y económicos nacionales y regionales que han prevalecido en la aplicación de dicho sistema.

Desplazados forzados internos y refugiados son categorizados como poblaciones sobrantes y son percibidos política y socialmente como peligrosos, en un sentido tanto securitario como de competencia laboral. La protección choca en ese sentido con una realidad que, como señala Vidal (2005) y Posadas (2009), busca ante todo proteger a los Estados del fardo de velar por los derechos de poblaciones que no son sus nacionales o que han sido consideradas históricamente, dentro de los territorios nacionales, como población descartable. Es decir, que la aplicación del sistema, por muchos mecanismos de fortalecimiento de la cooperación interestatal y de supervisión del buen cumplimiento de los acuerdos que se han ido generando desde los años 80 del siglo pasado, no está motivada por preocupaciones meramente humanitarias. Suele atender a intereses compartidos de securitización, contención y control frente al incremento exponencial en los últimos años de quienes se desplazan forzosamente.

4 Las obras referidas en esta parte no son las únicas que se encuentran dentro de esta perspectiva, podemos encontrar un número mayor de títulos, los expuestos son solo algunos de los más significativos.

En este mismo sentido, Franco (s/f) demuestra cómo la bicefalia asilo/refugio que caracteriza la construcción del sistema de protección en América Latina se encuentra detrás de gran parte de las contradicciones que pueden observarse en su aplicación. Este hecho, que ha sido concebido como un fuerte de la protección regional, pues se presenta como abarcador de más poblaciones, ha generado profundas desigualdades y ha debilitado la protección de aquellos que hacen parte de flujos más masivos.

La segunda vertiente atiende al ámbito puramente humanitario y su relación directa con los Estados. Más allá del reconocimiento del estatus de refugiado o de la condición de desplazado interno, el régimen de protección se centra principalmente en el acceso a derechos básicos que suelen ser delegados desde los Estados a las organizaciones del mundo humanitario, ya sean organismos internacionales u organizaciones no gubernamentales. Cómo y quién accede a dicha protección en función de factores como la nacionalidad (Larreátegui, 2011), qué significa la protección en términos de salir o no de situaciones de vulnerabilidad social, la efectividad de los programas, las prácticas burocráticas con las que chocan, las perspectivas economicistas que los caracterizan, para quiénes están canalizados y cuáles son sus recursos (Laplace, 2016), son los nudos críticos sobre los cuales se centran estos trabajos. Esto permite ver cómo los programas humanitarios aplicados al ámbito del desplazamiento forzado acaban funcionando como formas de gestión de poblaciones vulnerabilizadas, actuando con cierta eficacia en situaciones de emergencia pero siendo incapaces de resolver los problemas a largo plazo. En el contexto neoliberal actual el refugiado deviene además sujeto de intervención social, con derechos supuestamente concedidos pero cuyo acceso resulta restringido, particularmente en el plano civil y político (Medina Carrillo, 2018).

CONTRIBUCIONES DE LOS Y LAS AUTORAS DEL MONOGRÁFICO

Tras este análisis, cabe hacer la aproximación a las temáticas que han escogido los autores que colaboran en el monográfico. Desde el ángulo estrictamente geográfico, se atiende a países de América del Sur (incluyendo región Andina, Cono Sur y Brasil) y el Caribe (República Dominicana). En cuanto a los flujos, se analizan situaciones de desplazamiento forzado de poblaciones colombianas, haitianas, venezolanas y cubanas.

Por otro lado, los artículos pueden clasificarse en subtemáticas en cuanto al ejercicio de la protección, destacando dos enfoques. El primero presenta información sobre el régimen e instrumentos vigentes en países concretos o a nivel regional para el acceso al estatuto de refugiado y analiza su aplicación y contradicciones. El segundo grupo, si bien contextualiza la situación de recepción, se centra en temas específicos como la deportación, la apatridia, y la despolitización.

Empezando por el trabajo de María José Marcogliese, la autora analiza las características del sistema de refugio en América del Sur, y el comportamiento que ha tenido en países como Argentina, Chile, Uruguay, Bolivia, Paraguay, Brasil y Perú. Desde el marco de la recepción de refugiados, describe la incorporación de normativas generalmente progresistas, pero también las brechas y contradicciones entre lo establecido en las normativas y la práctica real. Evoca particularmente el surgimiento de dificultades ante el flujo venezolano en la región, con el levantamiento de barreras al ingreso y problemas de gestión derivados de los altos números de solicitantes del estatus de refugiado. Entre las principales críticas señala las situaciones de desprotección de quienes no acceden a presentar una solicitud de refugio y permanecen en situación de irregularidad; la falta de claridad sobre el futuro y sobre la seguridad de quienes tienen formas de protección temporal; y las prácticas adoptadas por algunos Estados frente al flujo actual de población venezolana, que están por fuera del sistema internacional de protección de refugiados, como es el caso de Chile, Perú, Argentina y Uruguay.

Por su parte, Ahmed Correa aporta en retrospectiva un nuevo punto de vista en el análisis del sonado caso de deportación que se produjo en Ecuador en 2016 de 121 ciudadanos cubanos. En dicho caso se supeditó la política migratoria ecuatoriana a alianzas políticas externas, propiciando una actuación atentatoria con respecto a los derechos de poblaciones migrantes y solicitantes de refugio de nacionalidad cubana y una crisis a escala regional de personas en tránsito migratorio. El autor remarca las contradicciones de la política exterior de Estados Unidos con respecto a la migración cubana y las crisis migratorias que genera cuando se producen alteraciones o visos de transformación de la política de apertura que lleva funcionando desde los años 60. Esto, junto a los reclamos de varios países a Ecuador por facilitar los procesos migratorios de población cubana, visibilizó la situación de varios cientos de personas que trataban de llegar a Estados Unidos y generó todo un dispositivo restrictivo y represivo que dio lugar no solo a un proceso de deportación masiva desde Ecuador, sino a varios procesos posteriores de deportación desde otros países que funcionaron como lugar de tránsito para población cubana procedente del primer país. El artículo transparenta así las consecuencias violentas de los procesos de deportación, así como la producción de la deportabilidad como un elemento de disciplinamiento hacia otras poblaciones migrantes o demandantes de refugio. De igual modo hace hincapié en la utilización torticera de los derechos humanos como elemento de apoyo a los procesos de deportación, la suspensión del debido proceso para poblaciones solicitantes de refugio y para casos de separación familiar de niños, niñas y adolescentes. La constante violación de derechos en estos procesos se plantea, en definitiva, como efecto secundario de la deportación.

Agostina Hernández, María José Jara y Angela Peralta analizan en tercer lugar desde los instrumentos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y a partir de una sentencia condenatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos a República Dominicana, el fenómeno de la apatridia. Concretamente se centra en el famoso caso de desnacionalización de las personas de origen haitiano asentadas en República Dominicana que habiendo nacido de padre o madre haitiana se vieron privadas en 2013 de dicha nacionalidad, dejándolas en un limbo jurídico y a expensas de procesos de deportación. El artículo visibiliza de forma crítica las tensiones entre las decisiones estatales, en este caso del Estado dominicano, y las normas internacionales e interamericanas en lo tocante a la nacionalidad.

Finalmente, el artículo de Carmen Gómez y Gabriela Malo propone una visión crítica sobre la forma en que el Estado ecuatoriano y las organizaciones del mundo humanitario comprenden y aplican el sistema de protección de los refugiados en este país. A través del caso ecuatoriano describen cómo estos diversos actores han ido propiciando el vaciamiento progresivo de significado de dicho estatus. Para ello se fijan en tres elementos: la comprensión del refugio como un simple estatus migratorio, lo que explica la bajada en el número de reconocimientos y su derivación a otro tipo de visas migratorias. En segundo lugar, la comprensión del refugiado como un sujeto económico, no dependiente del Estado y responsable de su propio devenir en el país de instalación. En este sentido, se analiza el viraje de la asistencia humanitaria hacia el fomento de medios de vida, lo que en la práctica significa el predominio de la búsqueda de actividades de subsistencia. Finalmente atienden a las dificultades de organización colectiva y de reivindicación que enfrentan los refugiados debido a la imposibilidad de ejercer derechos políticos. Tras analizar la dicotomía que marcan el Estado y los actores humanitarios en la práctica entre el “buen refugiado” y el “mal refugiado”, el artículo constata cómo se manejan los discursos sobre la agencia de los refugiados cuando estos se comprometen en actividades productivas, y cómo se intenta neutralizar dicha agencia cuando las actividades comportan algún tipo de queja o reivindicación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BENAVIDES, Luis y PATARGO, Sandra (2012) “México ante la crisis humanitaria de los desplazados internos”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 12, n° 4, p. 77-88.

ADELMAN, Jeremy (1983) “Guatemalan refugees in Mexico”, *Refuge: Canada's Journal on Refugees* (January-December), Vol. 3, n° 2, p. 10-11.

AGUAYO, Sergio (1985) *El éxodo centroamericano: consecuencias de un conflicto*, CONAFE, Secretaría de Educación Pública, Dirección General de Publicaciones, México.

AHUMADA BELTRÁN, Consuelo *et al.* (2004) *El desplazamiento forzado de colombianos hacia Ecuador en el contexto del Plan Colombia*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

ALONSO SANTOS, José Luís (1992-1993) “Los desplazados forzados de población en la crisis centroamericana de los años 80”. Boletín de la A.G.E, p. 63-87.

ÁLVAREZ DE FLORES, Raquel y Luz Dari RIVERA (2011) “Los desplazamientos forzados de poblaciones indígenas en la frontera colombo-venezolana a raíz de los megaproyectos de desarrollo. Caso U’Way Guahibo” (287-313). En: SANDOVAL PALACIOS, Juan Manuel, ÁLVAREZ DE FLORES, Raquel y Sara Yaneth FERNÁNDEZ MORENO (coord.) *Planes geoestratégicos, desplazamientos y migraciones forzadas en el área del proyecto de desarrollo e integración de Mesoamérica*. México: Seminario Permanente de Estudios Chicanos y de Fronteras, SPECHF, DEAS-INAH; Mérida: Centro de Estudios de Fronteras e Integración CEFI, Universidad de los Andes; Medellín: Universidad de Antioquia, Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, Departamento de Trabajo Social.

ARCENTALES, Javier (ed.) (2014) *Derecho al trabajo de las personas refugiadas*. Cuadernos de Protección 3. Quito: ACNUR y Universidad Andina Simón Bolívar.

AUDEBERT, Cedric (2017) “The recent geodynamics of Haitian migration in the Americas: refugees or economic migrants?”, *Revista brasileira de estudos de populacho*, Vol. 34, nº 1, p. 55-71.

AYSA-LASTRA, María (2011) “Integration of internally displaced persons in urban labour markets: A case study of the IDP population in Soacha, Colombia”, *Journal of Refugee Studies*, Vol. 24, nº 2, p. 277-303.

BELLO, Juliana (2015) *El MERCOSUR y la protección internacional: aplicabilidad de las políticas migratorias regionales a la luz del Derecho Internacional de los Refugiados*. Cartagena+30 Reporte de consultoría de ACNUR. Recuperado de: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2015/10216.pdf>

BENAVIDES, Luis y PATARGO, Sandra (2012) “México ante la crisis humanitaria de los desplazados internos”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 12, nº. 4, p. 77-88.

BRIDGEN, Noelle K. (2012) “‘Like a War’: The New Central American Refugee Crisis”, *Nacla Report on the Americas*, Vol. 45, nº 4, p. 7-11.

BROCATO, Carlos (1986) *El exilio es nuestro*. Buenos Aires: Sudamericana-Planeta.

CAMACHO, Gloria (2005) *Mujeres al borde. Refugiadas colombianas en Ecuador*. Quito: UNIFEM, Centro de Documentación en Derechos Humanos “Segundo Montes Mozo S.J.”.

CAMARGO, Abdel (2014) *Arrancados de raíz. Causas que originan el desplazamiento transfronterizo de niños, niñas y adolescentes no acompañados y/o separados de Centroamérica y su necesidad de protección internacional*. Alto Comisionado de

Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

CANTOR, David J. (2013) "European influence on asylum practices in Latin America: accelerated procedures in Colombia, Ecuador, Panama and Venezuela" (85–91). En: LAMBERT, Hélène, McADAM Jane Y Maryellen FULLERTON (eds.) *The global reach of European refugee law*. New York: Cambridge University Press.

CANTOR, David J. y PLEWA Malte (2017) "Forced displacement and violent crime: a humanitarian crisis in Central America?" *Humanitarian Exchange Magazine*, n° 69, p. 12–15.

CHURRUCA, Cristina (2011) "La protección de las personas desplazadas internamente y la construcción de la paz", *Relaciones Internacionales*, n° 17, p. 87-122.

CICOGNA, María Paula A. (2013) "Refugiados ambientales/Personas ambientalmente desplazadas: ¿qué derechos los amparan?", *Debates Latinoamericanos*, Vol. 2, n° 22, p. 125-137.

CIFUENTES, Sneither (2017) "Desplazamiento forzado y restitución de tierras en Colombia: Una búsqueda de garantías de no repetición", *Revista Verba Iuris*, Vol. 12, n° 37, p. 91-108.

DEMANT, Eva (2013) "30 años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados. Avances y desafíos de la protección de refugiados en Latinoamérica", *Agenda Internacional*, Año XX, n° 31, p. 131-140.

DÍAZ, Victoria, MOLINA, Astrid y MARÍN, Manuel (2014) "Significados, silencios y olvidos asociados a la experiencia del desplazamiento forzado", *Revista de Psicología Universidad de Antioquia*, Vol. 6, n° 2, p. 9-26.

DÍAZ LEAL, Laura (2016) "Internal displacement in Mexico: the debate on concepts, statistics and State responsibility" (47–62). En: CANTO, David J. y RODRÍGUEZ SERNA, Nicolás (eds.) *The New Refugees: Crime and Forced Displacement in Latin America*. London: University of London.

DOMÍNGUEZ, Carlos (2013) "Desplazamiento por Proyectos de Desarrollo en México: Retos para Enrique Peña Nieto", *Metapolítica*, Año 17, n° 82, julio - septiembre, p. 17-24.

ECHEVERRI Buriticá, María Margarita (2018) "Otredad racializada en la migración forzada de afrocolombianos a Antofagasta (Chile)", *Nómadas*, n° 45, p. 91-103. =

ENGEL, Kelly (2004) *Mujeres sin Refugio*, Quito: INREDH.

ESCOBAR, Alejandra (2010) *Niñez y migración forzada*. Quito: Observatorio de los derechos de la niñez y adolescencia.

FREIER, Luisa Feline (2015) "A Liberal Paradigm Shift? A Critical Appraisal of 16 Recent Trends in Latin American Asylum Legislation" (118-145). En: GAUCI, Jean-

Pierre, GIUFFRÉ, Mariagiulia y TSOURDI, Evangelia (Lilian) (eds.) *Exploring the Boundaries of Refugee Law Current Protection*. Boston: Leiden.

FASSIN, Didier (2016) “Una prueba de verdad. El reconocimiento por el cuerpo de los demandantes de asilo” (163-196). En: *La razón humanitaria. Una historia moral del tiempo presente*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

FERNANDES, Duval y FARIA, Andressa Virginia de (2017) “La visa humanitaria como respuesta al pedido de refugio de los haitianos”, *Revista Brasileira de Estudos de População*, Vol. 34, nº 1, p. 145-161.

FERNÁNDEZ MORENO, Sara Yaneth (2011) “De víctimas a sujetos de derecho: las mujeres desplazadas víctimas de violencia sexual por actores del conflicto armado en Colombia” (368-401). En: SANDOVAL PALACIOS, Juan Manuel, ÁLVAREZ DE FLORES, Raquel, Sara Yaneth FERNÁNDEZ MORENO (coord.) *Planes geoestratégicos, desplazamientos y migraciones forzadas en el área del proyecto de desarrollo e integración de Mesoamérica*. México: Seminario Permanente de Estudios Chicanos y de Fronteras, SPECHF, DEAS-INAH; Mérida: Centro de Estudios de Fronteras e Integración CEFI, Universidad de los Andes; Medellín: Universidad de Antioquia, Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, Departamento de Trabajo Social.

FERNÁNDEZ MORENO, Sara Yaneth y Carlos Iván PACHECO (2011) “Macroproyectos, desplazamiento y guerra en Colombia: apropiación de territorios y de los cuerpos como referentes simbólicos de dominio” (314-328). En: SANDOVAL PALACIOS, Juan Manuel, ÁLVAREZ DE FLORES, Raquel, Sara Yaneth FERNÁNDEZ MORENO (coord.) *Planes geoestratégicos, desplazamientos y migraciones forzadas en el área del proyecto de desarrollo e integración de Mesoamérica*. México: Seminario Permanente de Estudios Chicanos y de Fronteras, SPECHF, DEAS-INAH; Mérida: Centro de Estudios de Fronteras e Integración CEFI, Universidad de los Andes; Medellín: Universidad de Antioquia, Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, Departamento de Trabajo Social.

FERRIS, Elizabeth G. (1984) “The Politics of Asylum: Mexico and the Central American Refugees”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 26, nº 3, p. 357-384.

FIGARI COSTA, Nicolás y PENCHASZADEH, Ana (2017) “Protección internacional e integración local en Argentina hoy. Contrastes entre los programas de visados humanitarios y el sistema de asilo”, *Revista Jurídica de Buenos Aires*, año 42, nº 95, p. 293-321.

FISCHEL DE ANDRADE, José H. (2015) ‘Refugee Protection in Brazil (1921–2014): an analytical narrative of changing policies’. En: CANTOR, David J., FREIER, Luisa Feline y Jean-Pierre GAUCI (eds.) *A liberal tide? Immigration and asylum law and policy in Latin America*. London: School of Advanced Study, Institute of Latin American Studies. Recuperado de: <http://sas-space.sas.ac.uk/view/collections/liberaltide.html#undefined>

FORERO, Edgar (2003) *El desplazamiento interno forzado en Colombia. Conflict and Peace in Colombia: Consequences and Perspectives for the Future*. Washington: Kellogg Institute.

FRANCO Leonardo (dir.) (s/f) *Asilo y la protección de los refugiados en América Latina. Acerca de la confusión terminológica entre asilo y refugio*. Informe de la Universidad nacional de Lanus, Argentina.

GÓMEZ SALAS, Ana, MENDOZA, María Lucila y SOBIERAY, Carina Andrea (2017) “Algunas reflexiones sobre los mecanismos jurídicos implementados en Argentina para la protección de personas que huyen del conflicto armado en Siria”, *Densidades*, nº 22, p. 95-109.

GONZÁLEZ GIL, Adriana (2012) “Mujeres, conflicto y desplazamiento forzoso: acción, resistencia y luchar por el reconocimiento y la inclusión”, *Dilemata*, nº10, p. 119-149.

GONZÁLEZ GIL, Adriana (2015) “Del desplazamiento forzado interno en Colombia a la migración transfronteriza hacia Ecuador”, *Estudios Políticos*, nº 47, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, p. 177-197.

GOTTWALD, Martín y RODRÍGUEZ-SERNA, Nicolas (2016) “Comprehensive solutions for Colombian refugees in Latin America”, UNHCR: New issues in Refugee research, nº 279.

GROS ESPIELL, Hector, PICADO, Sonia y VALLADARES LANZA, Leo (1990) “Principles and criteria for the protection of and assistance to Central American refugees, returnees and displaced persons in Latin America”, *International Journal of Refugee Law*, Vol. 2, nº 1, p. 83-117.

GUGLIELMELLI, Ana (2011) “En los zapatos de los refugiados: ofrecer protección y soluciones a los desplazados colombianos en Ecuador”. Servicio de Evaluación y Desarrollo de Políticas, Ginebra: ACNUR.

HELTON, Arthur C. (1999) “Securing refugee protection in the Americas: the inter-American system on human rights and the rights of asylum seekers”, *Southwestern Journal of Law and Trade in the Americas*, Vol. 6, nº1, p. 129-44.

HERNÁNDEZ BONILLA, Sindy, ZEA, Eli, KAYAYAN, Viken y GÓMEZ, Nieves (2018) “Desplazamiento forzado interno en Guatemala”. Diagnóstico 2010-2016. Ciudad de Guatemala: Kamar.

IBÁÑEZ, Ana María (2008) *El desplazamiento forzado en Colombia: ¿un camino sin retorno hacia la pobreza?* Bogotá, D. C.: Uniandes.

INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE (2019) *Global report on internal displacement 2019*. Ginebra: IDMC y Consejo Noruego de Refugiados.

JIMÉNEZ, Everardo Víctor (2016) “La violencia en el Triángulo Norte de

Centroamérica: una realidad que genera desplazamiento”, *Papel Político*, Vol. 21, n° 1, enero-junio, p. 167-196.

JIMÉNEZ, Carmen y SOLEDAD, Javier (2011) “Los desplazados ambientales, más allá del cambio climático”, *Revista Cuadernos Geográficos*, n° 49, p. 201-215.

LACERDA, Jan Marcel, ARRUDA, Amanda y VIEIRA G. NUNES, Rayanne (2015), “O caso dos refugiados sírios no Brasil e a política internacional”, *Revista de Estudos Internacionais* (REI), Vol. 6, n° 2, p. 100-116.

LAPLACE, Lucie (2016) “La politique des droits des réfugiés colombiens en Équateur : des discours aux pratiques des acteurs de l’aide”, *Cahiers des Amériques latines*, n° 83, p. 113-129.

LARREÁTEGUI, Paulina (2011) *Las trabas ocultas del sistema humanitario*. Quito: Abya Yala y FLACSO. Recuperado de: <https://www.flacso.edu.ec/portal/publicaciones/detalle/refugio-nacionalidad-y-las-trabas-ocultas-en-el-sistema-humanitario.3919>

LICHTENBERG, Judith (1982) “Persecution vs. Poverty: Are the Haitians Refugees?” College Park, Maryland: Center for Philosophy and Public Policy. Primavera, p. 1-5.

LIMA, João Brígido Becerra et al. (2017) “Refúgio no Brasil: caracterização dos perfis sociodemográficos dos refugiados (1998-2014)”. Brasília: Ipea. Recuperado de: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/170829_Refugio_no_Brasil.pdf.

LOESCHER, Gil y SCANLAN, John (1984) “Human Rights, U.S. Foreign Policy, and Haitian Refugees”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 26, n° 3, p. 313-356.

LÓPEZ, Tanhía (2005) “Contexto y situación de las mujeres colombianas refugiadas en Ecuador”. En: Programa Andino de derechos humanos (ed.) *Migración, desplazamiento forzado y refugio*. Quito: UASB, FEPP.

MALDONADO CASTILLO, Carlos (2015) “The Cartagena Process: 30 years of innovation and solidarity”, *Forced Migration Review*, n°49. Recuperado de: www.fmreview.org/climatechange-disasters/maldonadocastillo

MEDINA CARRILLO, Adriana (2018) *Despolitización y resistencias en la paradoja del refugio. Experiencias de colombianos en Ecuador y Canadá*. Bogotá: Universidad del Rosario.

MERCADO, Jorge (2013) “La perspectiva de género en el estudio de las mujeres en condición de desplazamiento”. En: TÓRRENS, Oscar (coord.) *El desplazamiento forzado en México*. México, CIESAS, Colección Papeles de la Casa Chata.

MONTUPIL, Fernando (1993) *Exilio, derechos humanos y democracia. El exilio*

chileno en Europa. Santiago: Servicios Gráficos Caupolicán.

MOHN, Sid (1983) "Central American refugees: the search for appropriate responses" (42-46). En: World Refugee Survey 1983. New York: U.S. Committee.

MOSCOSO, Raúl y BURNEO, Nancy (2014) *Más allá de las fronteras: la población colombiana en su proceso de integración urbana en la ciudad de Quito*. Quito: ACNUR. Recuperado de: <http://www.institutodelaciudad.com.ec/documentos/LibrosICQ/fronteras.pdf>

MURILLO GONZÁLEZ, Juan Carlos (2011) "El derecho de asilo y la protección de refugiados en el continente americano" (417-437). En: *La protección internacional de refugiados en las Américas*. Quito: ACNUR-Ecuador.

NUBIA BELLO, Martha (2003) "Desplazamiento interno en Colombia: acumulación de capital y exclusión social", *Revista Aportes Andinos*, n°7. Ponencia realizada en la Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador, p. 19-30.

NUBIA BELLO, Marta (ed.) (2004) *Desplazamiento forzado. Dinámicas de guerra, exclusión y desarraigo*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

ORTEGAVELÁSQUEZ, Elisa (2018) "Niños, niñas y adolescentes solicitantes de asilo en México: Una crítica a los defectos del procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLX, n° 152, mayo-agosto, p. 707-739.

OSLENDER, Ulrich (2008) "Geografías del terror y desplazamiento forzado en el Pacífico colombiano: conceptualizado el problema y buscando respuestas" (35-52). En: RESTREPO, Eduardo y ROJAS, Axel (eds.) *Conflicto e (in)visibilidad. Retos en los estudios de la gente negra en Colombia*. Popayán: Universidad del Cauca, Colombia.

ORTEGA, Carlos y OSPINA, Oscar (coord.) (2012) *No se puede ser refugiado toda la vida. Refugiados Urbanos: el caso de la población colombiana en Quito y Guayaquil*, Quito: FLACSO Ecuador.

PACHECO PACÍFICO, Andrea, PIRES RAMOS, Erika, DE ABREU BATISTA CLARO, Carolina y CALVACANTE DE FARIAS, Nara Braga (2015) "The migration of Haitians within Latin America: significance for Brazilian Law and Policy on Asylum and Migration". En: CANTOR, David J., FREIER, Luisa Feline y Jean-Pierre GAUCI (eds.) *A liberal tide? Immigration and asylum law and policy in Latin America*. London: School of Advanced Study, Institute of Latin American Studies. Recuperado de: <http://sas-space.sas.ac.uk/view/collections/liberaltide.html#undefined>

PARCERO, Daniel, HEFGOT, Marcelo y DULCE, Diego (1985) *La Argentina Exiliada*. Buenos Aires: CEAL.

PRADO PÉREZ Ruth (2017) "¿Migrantes o Refugiados? La crisis humanitaria de menores no acompañados que México y Estados Unidos no reconocen", *Revista*

internacional de estudios migratorios, Vol. 7, n° 2, p. 245-274.

PUGH, Jeffrey (2017) “Negotiating identity and belonging through the invisibility bargain: Colombian forced migrants in Ecuador”, *International Migration Review*, Fall, p. 1-33. Recuperado de: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/20imre.12344>

RAMOS VIDAL, Ignacio (2018) “Desplazamiento forzado y adaptación al contexto de destino: el caso de Barranquilla”, *Perfiles Latinoamericanos*, vol.26, n°51, p.301-328.

RIAÑO, Pilar y VILLA, Marta Inés (2008) *Poniendo Tierra de por medio. Migración Forzada de colombianos en Colombia, Ecuador y Canadá*. Medellín: Corporación Región y Universidad British Columbia.

RIVERA, Mario (1980) *The Cuban and Haitian Influxes of 1980 and the American Response: Retrospect and Prospect*. Report of the Cuban-Haitian Task Force of the U.S. Department of State.

RODAS, Susana (2007) *Refugiadas y Trabajadoras. Las condiciones laborales de las mujeres en situación de refugio*. Quito: INREDH.

Programa de Desarrollo y Paz en la Frontera Norte del Ecuador (2016) *Género y Frontera Norte*. Quito: UNDP, UNIFEM.

ROJAS ANDRADE, Gabriel (2015) “Grupos Posdesmovilización y Desplazamiento Forzado en Colombia: Una Aproximación Cuantitativa”. En: CANTOR, David J., y RODRÍGUEZ-SERNA, Nicolás (eds.) *Los nuevos desplazados: Crimen y desplazamiento en América Latina*. London: Institute of Latin American Studies (ILAS).

RUBIANO GALVIS, Sebastián (2014) “La protección del desplazamiento forzado por desastres medioambientales en Colombia: hacia una perspectiva de derechos humanos” (431-476). En: *Derechos humanos de los grupos vulnerables*. Red de derechos humanos y educación superior.

SANDOVAL GARCÍA, Carlos (2015) “Más que viajar, huyen” (1-33). En: SANDOVAL GARCÍA, Carlos, *No más muros. Exclusión y migración forzada en Centroamérica*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

SALAZAR CRUZ, Luz María (2014) “Modalidades del Desplazamiento interno forzado en México”, *Iztapalapa, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, Nueva época, año 35, n° 76, p. 54-81.

SANTACRUZ, Lucy (2012) “Relaciones de género, mujeres y familia” (173-215). En: ORTEGA, Carlos y OSPINA, Oscar (eds.) *No se puede ser refugiado toda la vida: Refugiados urbanos: el caso de la población colombiana en Quito y Guayaquil*. Quito: FLACSO, Sede Ecuador.

SANTACRUZ, Lucy (2013) *Expectativas de futuro de la población colombiana refugiada en las ciudades de Ibarra, Lago Agrio y Esmeraldas, Ecuador*. FLACSO, ACNUR. Quito: Mantis. Recuperado de: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2013/9116.pdf>

SCHUSSLER, Stuart (2009) “La sospecha” (91-126). En: *Entre la sospecha y la ciudadanía: refugiados colombianos en Quito*. Quito: Ediciones Abya-Yala.

SEPÚLVEDA IGUÍNIZ, Ricardo (2009) *Reflexiones sobre la condición de Refugiado y la discriminación en México*, Cuadernos de la Igualdad, n° 13. México, D.F., México: Conapred.

SOLEDISPA, Ana (2006) Las mujeres en situación de refugio y el derecho al trabajo. En: SAAVEDRA, Luis Angel (ed.) *Informes de investigación*. Quito: Fundación Regional de asesoría en Derechos Humanos.

SPINDLER, William (2005) “The Mexico Plan of Action: protecting refugees through international solidarity”, *Forced Migration Review*, n° 24, p. 64–65. Recuperado de: www.fmreview.org/en/FMRpdfs/FMR24/FMR24full.pdf

TEJADA, Annette (2010) “Estudio de poblaciones en situación de desplazamiento a causa de proyectos de infraestructura en la República Dominicana”. En *Revista Tend. Retos*, n° 15, p. 33-47.

TÓRRENS, Oscar (coord.) (2013) *El desplazamiento forzado en México*. México: CIESAS, Colección Papeles de la Casa Chata.

VIDAL, Roberto (2005) *Derecho global y desplazamiento interno. La creación, uso y desaparición del desplazamiento forzado por la violencia en Colombia*. Bogotá, D. C.: Pontificia Universidad Javeriana.

VILLEGAS, Claudia (2011) “Vulnerabilidad social, desastres y migración forzada: el caso de migrantes “climáticos”. En: SANDOVAL PALACIOS, Juan Manuel, ÁLVAREZ DE FLORES, Raquel, Sara Yaneth FERNÁNDEZ MORENO (coord.) *Planes geoestratégicos, desplazamientos y migraciones forzadas en el área del proyecto de desarrollo e integración de Mesoamérica*. México: Seminario Permanente de Estudios Chicanos y de Fronteras, SPECHF, DEAS-INAH; Mérida: Centro de Estudios de Fronteras e Integración CEFI, Universidad de los Andes; Medellín: Universidad de Antioquia, Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, Departamento de Trabajo Social.

WODING, Bridget (2010) “El impacto del terremoto en Haití sobre la inmigración haitiana en República Dominicana”, *América Latina Hoy*, n° 56, p. 111-129.

Los sistemas de asilo frente a las crisis de refugiados: el panorama en el sur de América

Os sistemas de asilo frente às crises de refugiados: o panorama no sul da América

María José Marcogliese¹

RESUMEN

El aumento exponencial de las solicitudes de estatuto de refugiado registradas en los últimos años en los países del Cono Sur, Brasil y Perú han llevado a sus sistemas de asilo al borde del colapso. El texto describe el marco normativo e institucional para la protección y analiza los desafíos que los sistemas afrontan, destacándose vacíos normativos, brechas entre la norma y la práctica y la necesidad de fortalecimiento institucional. El Programa Asilo de Calidad constituye una iniciativa interesante para lograr la mejora de los sistemas, siempre y cuando exista el compromiso y la voluntad política de los Estados para ello. El documento plantea algunas reflexiones respecto a la complejidad de delimitar y categorizar a las personas en movilidad, así como respecto a la aplicación creciente de mecanismos migratorios para quienes deberían considerarse personas refugiadas. Las respuestas políticas implementadas evidencian las limitaciones de los sistemas de asilo pero, además, la renuencia de las autoridades a otorgar protección a quienes tienen necesidad de ello.

Palabras clave: Sistemas de asilo. América del Sur. Refugiados. Mecanismos alternativos de protección.

RESUMO

O aumento exponencial das solicitações de reconhecimento da condição de refugiado registradas nos últimos anos nos países do Cone Sul, Brasil e Peru têm levado seus sistemas de asilo a um ponto próximo ao colapso. O documento descreve o marco normativo e institucional para proteção e analisa os desafios enfrentados pelos sistemas, destacando lacunas regulatórias, problemas entre a norma e a prática e a necessidade de fortalecimento institucional. O Programa Asilo de Qualidade constitui uma iniciativa interessante para alcançar a melhoria dos sistemas, desde que haja o compromisso e vontade política dos Estados para fazê-lo. O documento levanta algumas reflexões sobre a complexidade

¹ Docente (Universidad Nacional de Tres de Febrero) – Candidata a Doctorado en Ciencias Sociales (Universidad de Valencia). Agradezco los valiosos aportes del Dr. Francisco Torres Pérez en la discusión y revisión del documento. majomarcogliese@gmail.com.

de delimitar e categorizar as pessoas em mobilidade, bem como a crescente aplicação de mecanismos migratórios para aqueles que devem ser considerados refugiados. As respostas políticas implementadas mostram as limitações dos sistemas de asilo, mas, além disso, a relutância das autoridades em conceder proteção àqueles que precisam.

Palavras-chave: Sistemas de asilo. América do Sul. Refugiados. Mecanismos alternativos de proteção.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo constituye una reflexión respecto a las características y el funcionamiento de los sistemas de asilo en los países del sur de América del Sur y los desafíos y oportunidades que éstos enfrentan en la actualidad.

Desde mediados de la década de 2000, las solicitudes de estatuto de refugiado en la región han ido incrementándose en cantidad y complejidad evidenciando las falencias de sistemas de asilo poco desarrollados y carentes de recursos humanos, financieros y materiales. El crecimiento de los flujos migratorios mixtos, el incremento de solicitantes de estatuto de refugiado extrarregionales, la presencia de niños, niñas y adolescentes no acompañados o separados de sus familiares, la creciente llegada de personas que carecen de todo tipo de documentación acreditativa de la identidad, el arribo de personas que huyen de graves situaciones humanitarias derivadas de desastres naturales, o solicitudes fundadas en nuevas formas de persecución, como por ejemplo la identidad de género o la violencia derivada de grupos delincuenciales, constituyen algunos ejemplos de los complejos desafíos a los que las autoridades de asilo comenzaron a enfrentarse.

Ya en 2006, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (en adelante “ACNUR”) advertía que, además de los desplazamientos intrarregionales, el crecimiento de los flujos migratorios mixtos y las solicitudes de estatuto de refugiado de personas provenientes de fuera de la región constituían un desafío para los sistemas nacionales, en tanto evidenciaban la necesidad de crear mecanismos específicos de identificación de personas necesitadas de protección internacional, y de mejorar las capacidades institucionales para llevar adelante procedimientos de asilo justos y eficientes (Murillo, 2006, p.286)

Si nos remontamos una década atrás, vemos que los países que se encontraban bajo jurisdicción de la Oficina regional de ACNUR para el sur de América (Argentina, Chile, Uruguay, Bolivia y Paraguay) junto a Brasil y Perú albergaban 10.269 refugiados. Ese mismo año, en su conjunto, habían recibido 2.253 solicitudes de estatuto de refugiado (UNHCR, 2008).

Una década más tarde, la situación adquirió un cariz dramático. Los mismos siete

países, agrupados, registraron tan sólo en 2018, 288.689 solicitudes de asilo. En particular, son de destacar el caso de Brasil, con 80.053 solicitudes registradas en el año, de las cuales 61.621 fueron formuladas por personas venezolanas, y de Perú, con 192.444 solicitudes registradas de las cuales 190.469 fueron formuladas por venezolanos (UNHCR, 2018). Ambos, además, registran inmanejables cifras de casos pendientes de resolución y, crecientemente se evidencian respuestas a las crisis de personas desplazadas por fuera de los sistemas de protección de refugiados.

La explosión en el número de solicitudes tuvo lugar muy especialmente a partir de 2014, cuando las personas venezolanas comenzaron a desplazarse; pero, si bien se trata de uno de los flujos migratorios y de refugiados más grandes y de mayor velocidad del mundo (Selee et al., 2019, p.1), no explica por sí sola el crecimiento de demandantes de asilo.

Personas colombianas desplazadas por la violencia derivada del conflicto armado y de la violencia de las bandas delincuenciales lideraron las estadísticas de solicitantes durante buena parte de la primera década del siglo XXI y continúan teniendo una enorme incidencia en los sistemas de asilo de los países vecinos. Las personas haitianas que escaparon de la crisis humanitaria posterior al desastre natural de enero de 2010 también incrementaron el número de solicitantes de protección internacional, particularmente en Brasil. Posteriormente, el desplazamiento de personas de nacionalidad siria como consecuencia del conflicto armado repercutió en América del Sur donde los Estados no sólo recibieron espontáneamente solicitudes, sino que facilitaron el acceso al territorio mediante la adopción de vías complementarias como las llamadas visas humanitarias. Las personas de nacionalidad cubana continúan engrosando la lista de solicitantes en países como Brasil, Perú o Uruguay. El cuadro se completa con personas de distintos países de África (Angola, Ghana, Nigeria, Mali, Costa de Marfil) y Asia (India, Pakistán, Bangladesh, China, entre otros) y, en menor medida, de América Central y el Caribe (El Salvador y República Dominicana).

Los sistemas de asilo afrontan demandas nunca antes vistas y el enorme desafío de responder de manera adecuada tanto a las necesidades de protección de las personas desplazadas forzosamente como a los requerimientos en términos de acogida o asistencia inicial y apoyo en los procesos de integración local.

El objetivo del presente artículo es analizar las características generales de funcionamiento de las estructuras nacionales encargadas de la protección de refugiados en siete países del sur de América del Sur: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay. Así, me centraré en primer lugar en hacer una breve descripción de los marcos normativos e institucionales nacionales. En segundo lugar, me referiré a los desafíos que afrontan los sistemas de asilo en esta subregión, particularmente en lo concerniente a la gestión de los casos y la mejora de los procedimientos de determinación de la condición de refugiado.

Finalmente compartiré una serie de reflexiones respecto al rol de los sistemas nacionales en la protección hoy. No es el objetivo de este documento adentrarse en el análisis de los derechos y deberes asociados a quienes se les reconoce el estatuto de refugiado así como las llamadas soluciones duraderas (la integración local, la repatriación voluntaria y el reasentamiento). Sin embargo, estos aportes sí buscan contribuir al debate vigente sobre la calidad de los sistemas de asilo en los países de América del Sur, especialmente en lo que respecta a la capacidad de las autoridades para garantizar el acceso a la protección internacional. Asimismo, estas reflexiones se enmarcan en el debate actual relacionado con la complejidad de los movimientos actuales y las dificultades para delimitar las categorías con las que abordarlos.

Las aportaciones aquí presentadas surgen, por un lado, de mi experiencia de más de veinte años en temas de protección de refugiados como funcionaria gubernamental y consultora de ACNUR. Por otro lado, resultan de una investigación doctoral en curso. Se basan en la revisión bibliográfica de material académico, aplicable a nivel internacional, regional y nacional, las memorias de los programas o políticas llevadas a cabo y otros documentos estratégicos como pueden ser los informes elaborados por organismos internacionales (ACNUR, OIM) así como por organismos gubernamentales y de la sociedad civil.

ESTADO DEL ARTE Y PERSPECTIVAS

Existe acuerdo en las ciencias sociales respecto a las dificultades globales actuales para dar respuestas adecuadas en materia de protección a las personas refugiadas, así como el retroceso que día a día experimenta el derecho de asilo, en un mundo donde las necesidades de protección no paran de crecer (Nair, 2016; De Lucas, 2015; Hathaway, 2019).

A nivel sudamericano, si bien la literatura referida a la protección internacional de refugiados destaca históricos aspectos positivos, al igual que logros y avances recientes, da cuenta también de las crecientes dificultades para ejercer el derecho de “buscar y recibir asilo”.

Entre los aspectos positivos, los estudios coinciden en señalar la larga tradición de asilo regional (San Juan, 2004; Murillo, 2007), la contribución de la región al desarrollo progresivo del derecho internacional de refugiados (Murillo, 2007), la solidaridad y la responsabilidad con la que históricamente se abordaron y se abordan las crisis de desplazamiento (San Juan, 2004; Selee et al., 2019), la implementación de prácticas innovadoras (Jubilut, Vera y Mezzanotti, 2019) así como la flexibilidad, pragmatismo y creatividad para enfrentar los retos actuales (Grandi, 2017; Sobieray, Gómez y Mendoza, 2017).

Sin embargo, los análisis se refieren también al deterioro de los estándares de protección y a los retos para garantizar que aquellos necesitados de protección

internacional accedan a ella.

En primer lugar, las dificultades para acceder a la protección se relacionan con la complejidad misma de los movimientos y de los factores que los impulsan. Los límites entre quienes están en necesidad de protección internacional y quienes no son cada vez más ambiguos. Las categorías usadas tradicionalmente para identificar y distinguir a las personas que se desplazan se muestran inadecuadas para abordar los fenómenos actuales.

En la década pasada, tanto ACNUR como la Organización Internacional para las Migraciones (en adelante “la OIM”) enfatizaban en la importancia de identificar a las personas en necesidad de protección internacional dentro de los llamados movimientos migratorios mixtos, o flujos mixtos. Conforme la OIM, estos son movimientos de población complejos, que incluyen a refugiados, solicitantes de asilo, migrantes económicos y otros migrantes (IOM, 2004). Hoy en día, ya no se trata de movimientos migratorios mixtos, sino del movimiento de personas que pueden caer simultáneamente en diferentes categorías: migrantes irregulares, víctimas de trata de personas, refugiados, solicitantes de asilo, etc.

A nivel internacional, han sido ampliamente debatidas las dificultades para delimitar las categorías entre migrantes “económicos” o “voluntarios” y migrantes “forzados”.

La construcción de las categorías, su interés político, así como las dificultades teóricas, metodológicas e incluso éticas para establecer esta delimitación han sido discutidas en extenso, sobre la base de la evidencia recogida en muy diversas situaciones de desplazamiento (Crawley y Skleparis, 2018; Onghena, 2015; Zetter, 2007; Turton, 2003).

Los estudios coinciden en señalar que la distinción tradicional entre migración voluntaria y forzada se muestra inadecuada para aprehender la complejidad de los fenómenos. Antes que una dicotomía voluntaria-forzada, se trata de un *continuum* en el que operan multiplicidad de factores (Mármora, 2002; Erdal y Oeppen, 2017). Sin embargo, la forma en que se concibe y, por lo tanto, en que se categoriza a las personas en movilidad, tiene implicaciones políticas y en términos de derechos, de enorme importancia.

En tiempos de “crisis”, cuando el volumen de los desplazamientos es percibido como masivo, las categorías pueden ser usadas para fragmentar el régimen de protección internacional y limitar la responsabilidad (Zetter, 2007). Para algunos autores, incluso, las categorías no sólo son herramientas inadecuadas para capturar la complejidad de los fenómenos actuales sino que perpetúan una dicotomía usada para dividir y discriminar a quienes se movilizan (Crawley y Skleparis, 2018).

En esta línea, los estudios regionales dan cuenta de la existencia de movimientos que incluyen a personas que adoptan la decisión migratoria motivadas por una

serie de factores relacionados entre sí y que actúan de forma simultánea. Así, en la decisión confluyen elementos de voluntariedad y de constricción o coacción, lo que impide una delimitación entre las categorías.

El trabajo de Blouin y Button (2018) aborda esta discusión para el caso de la migración reciente al Perú, destacando precisamente que las respuestas dadas desde el marco jurídico internacional vigente fallan al no tomar en consideración que una persona puede caer dentro de diferentes categorías en diferentes momentos de su desplazamiento o incluso al mismo tiempo. Celis y Aierdi (2015), por su parte, discuten los conceptos en aplicación al caso colombiano, concluyendo que la mayoría de los movimientos migratorios actuales podrían ser considerados forzados, si se considera la violación de derechos que se está dando en el contexto actual del capitalismo neoliberal y crisis ecológica.

La discusión deriva también en el debate respecto a si los movimientos masivos intrarregionales – particularmente de personas venezolanas – pueden ser considerados una crisis migratoria o de refugiados. En la medida en que la mayoría de las personas se desplaza como producto de factores que los coaccionan a hacerlo, no es una crisis migratoria, ni se trata de “migrantes”; este no resulta un concepto descriptivo válido, en tanto no toma en cuenta los elementos de no voluntariedad en la decisión de desplazarse.

La inadecuación de las categorías vigentes tiene su correlato en el plano jurídico. La categorización que se realiza de los fenómenos de movilidad actuales hace que las respuestas políticas, legales e institucionales para unos y otros sean diferentes: para algunas personas rigen normas internas de control migratorio; para otros aplican regímenes específicos de protección. Las normas migratorias rigen para quienes los Estados consideran migrantes económicos. El régimen específico de protección aplica, fundamentalmente, para quienes son reconocidos como refugiados.

Pero en medio, hay personas que pueden acceder a algún tipo de protección y derechos vinculados o permanecer en un limbo legal.

Unos pocos se benefician de la protección ofrecida por las normas del derecho internacional de los derechos humanos a fin de evitar su devolución (*refoulement*) al país del cual huyen, así como el disfrute de una serie de derechos. Esta característica del derecho internacional de los derechos humanos ha llegado a ser conocida como “protección complementaria” (Corte IDH; UNHCR, 2005; ACNUR, 2000)².

2 La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la OC-21/14 señaló que: [la] “figura, conocida como protección complementaria, se podría definir como la protección que la entidad autorizada en el país de acogida otorga al extranjero que no tiene regularidad migratoria y que no califica como refugiado bajo la definición tradicional o la ampliada, consistente, principalmente, en no devolverlo al territorio de otro país en donde su vida, libertad, seguridad o integridad se verían amenazadas. La Corte considera que la protección complementaria es una manera en la cual el Estado reconoce la situación de la persona, identifica su riesgo y tiene conocimiento de sus necesidades” (párr. 238).

Otras personas reciben una respuesta derivada de la aplicación de las normativas migratorias nacionales. Estas respuestas incluyen visados o algún tipo de residencia migratoria con alcances y contenidos no equiparables a la protección internacional. De manera creciente, en la región los Estados aplican respuestas migratorias y/o de protección humanitaria, complementaria o temporal para situaciones que podrían considerarse de “refugiados” (Acosta et al., 2019; Freier y Parent, 2019; Figueroa y Marcogliese, 2019, Sobieray, Gomez y Mendoza, 2017, entre otros).

Otra cuestión vinculada con la categorización y el acceso o no a la protección internacional se relaciona con la interpretación que los Estados hacen de los términos de la definición de refugiado misma. Esto incluye la definición clásica y los elementos subjetivo y objetivo incluidos en el “fundado temor de persecución”. Pero muy especialmente, incluye el debate respecto a la aplicación de la llamada definición ampliada o regional, aquella que surge de la Conclusión III de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984³ (en adelante “la Declaración de Cartagena”), y que ha sido incorporada en la normativa interna de los Estados que estamos examinando.

Al respecto, de la revisión de la literatura surgen dos discusiones. Por un lado, un debate político, relacionado con la reticencia de los Estados a aplicar la definición ampliada. En la última década, la región evidenció el incremento de personas desplazadas que escapan de la definición clásica de refugiado, aquella contenida en la Convención de 1951, pero que podrían ser consideradas por los Estados beneficiarias de la protección internacional como refugiadas en aplicación de la definición ampliada y que, sin embargo, no lo son. Esta es, por ejemplo, la situación de las personas haitianas que abandonaron Haití debido a la crisis humanitaria sobreviniente a los sucesos de enero de 2010 (Jubilut, Madureira y Levy, 2018), o las personas venezolanas que abandonan su país de 2014 en adelante (Berganza, Blouin y Freier, 2018; Acosta, Blouin y Freier, 2019; Freier y Parent, 2019). Por el otro, un debate jurídico, respecto a si la misma es exigible en el ámbito internacional como norma consuetudinaria, en base a la práctica de los Estados (costumbre regional) y los lineamientos dados por la Corte IDH en el ejercicio de su función consultiva, tal como discute Mondelli (2018).

Finalmente, es de destacar que la literatura en la región da cuenta de una mengua de la calidad de la protección relacionada con un cambio de enfoque respecto a la cuestión de la movilidad en general, retomando conceptos como la seguridad nacional, derivado de la instauración de gobiernos de tendencia conservadora.

3 En ella, se recomendó la adopción de una definición regional de refugiado “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, su seguridad o su 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”.

García (2017) y Pacecca (2017) analizan la situación argentina destacando cómo las crecientes preocupaciones en materia de seguridad impactan en las medidas de control migratorio y, por ende, en la garantía de acceder al territorio de otro Estado y al procedimiento de determinación de la condición de refugiado. De forma análoga, Mendes y Menezes (2019) estudian el retorno de la ideología de seguridad nacional para el caso brasileiro mientras que Correa (2019) da cuenta del cambio de paradigma en el caso chileno.

En lo referente específicamente a los marcos normativos y los aspectos procedimentales a nivel nacional, son de interés los estudios de Demant (2013) y los coordinados por Lettieri (2012) y Contarini (2017). Las discusiones actuales en estos aspectos en particular abordan cuestiones como las prácticas de asilo (Cantor, 2013), la jurisprudencia de los órganos de determinación (Alvarez, Bello y Marcogliese, 2012), las garantías del debido proceso, la defensa legal y el tratamiento debido a los niños y niñas en búsqueda de protección (Vargas, 2018; Filardi, Dubinsky y Mendos, 2012; Cascone, 2017).

Los aspectos institucionales han sido trabajados fundamentalmente por los organismos internacionales, así como por los Estados mismos. La cuestión del fortalecimiento institucional y, posteriormente, de la mejora o aseguramiento de la calidad de los procedimientos de asilo, ha estado presente sucesivamente en los instrumentos adoptados regionalmente tales como la Declaración y el Plan de Acción de México (2004) y la Declaración y el Plan de Acción de Brasil (2014), así como en talleres y reuniones promovidas por ACNUR.

EL MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL DE LA PROTECCIÓN

Antecedentes

La generosa práctica regional latinoamericana de brindar asilo a las personas desplazadas forzosamente ha sido resaltada a nivel global en reiteradas oportunidades. Y, en efecto, la región cuenta desde el siglo XIX con un conjunto de normas relativas al asilo diplomático y territorial⁴, y un sólido

4 Nos referimos al conjunto de normas regionales que regulan la concesión del asilo para aquellas personas perseguidas por delitos políticos o conexos con los políticos denominado sistema latinoamericano sobre asilo diplomático y territorial. Este se basa en un conjunto de tratados regionales, alguno de los cuales data del S. XIX: el Tratado de Derecho Penal Internacional (Montevideo, 1889); Convención sobre Asilo (La Habana, 1928); Convención sobre Asilo Político (Montevideo, 1933); Tratado sobre Asilo y Refugio Políticos (Montevideo, 1939), Tratado sobre Derecho Penal Internacional (Montevideo, 1940); Convención sobre Asilo Territorial (Caracas, 1954); Convención sobre Asilo Diplomático (Caracas, 1954). Para un análisis detallado del sistema latinoamericano de asilo y su relación con el sistema internacional de protección de refugiado véase San Juan, 2004.

marco normativo para la protección de personas refugiadas, derivado de los instrumentos internacionales y regionales en la materia: la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados -en adelante la “Convención de 1951”- y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados -en adelante el “Protocolo de 1967”-, la Declaración de Cartagena de 1984 sobre Refugiados -en adelante la “Declaración de Cartagena”; así como los instrumentos regionales en materia de Derechos Humanos (la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana de Derechos Humanos -en adelante “CADH”).

El derecho de asilo ha sido incorporado en las Constituciones de Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay o Perú⁵; y todos los países de la subregión son signatarios de los instrumentos internacionales en materia de protección de refugiados.

El proceso de ratificaciones de estos instrumentos en la subregión comenzó en los años '60, siendo Brasil el primer país en ratificar la Convención de 1951, pero fue lento y paulatino. Sin embargo, hacia 1983, los siete Estados eran signatarios de ambos instrumentos, la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967⁶.

La construcción de marcos normativos e institucionales internos, sin embargo, fue más compleja. Si bien habían ratificado los instrumentos internacionales, la mayoría de los Estados no adoptarían normativa interna y conformarían organismos encargados de la determinación de la condición de refugiado sino hasta entrada la década de 1980's. De hecho, en la gran mayoría de los Estados, en las décadas de los '70 y '80 la determinación sería hecha por ACNUR, bajo su mandato.

Argentina, por ejemplo, con el retorno de la democracia en 1983 y el regreso de las personas que se vieron forzadas a huir como consecuencia de la dictadura, asume su compromiso internacional, adoptando normativa y creando un organismo encargado de resolver las solicitudes de estatuto de refugiado que se formularan en el territorio: el Comité de Elegibilidad para los Refugiados es creado en marzo de 1985 por un Decreto del entonces Presidente Ricardo Alfonsín⁷.

5 Argentina, a través del artículo 75, inc. 22, de la Constitución Nacional incorpora la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica, 1969) y con ella, el derecho a buscar y recibir asilo. Bolivia, por su parte, reconoce en el Artículo 29 de la Constitución Política “el derecho a pedir y recibir asilo o refugio por persecución política o ideológica, de conformidad con las leyes y los tratados internacionales”. La Constitución Política de la República Federativa de Brasil (1988) establece que ésta “se rige en sus relaciones internacionales por (...) la concesión de asilo político”. En el caso de Paraguay, el Artículo 43 de la Constitución de 1992 señala que “El Paraguay reconoce el derecho de asilo territorial y diplomático a toda persona perseguida por motivos o delitos políticos o por delitos comunes conexos, así como por sus opiniones o por sus creencias”. Finalmente, Perú, conforme el artículo 36 de la Constitución de 1993, “reconoce el asilo político. Acepta la calificación del asilado que otorga el gobierno asilante”.

6 Argentina ratificó la Convención de 1951 el 15 de noviembre de 1961 y el Protocolo de 1967 el 6 de diciembre de 1967. Bolivia ratificó ambos el 9 de febrero de 1982. Brasil lo hizo el 16 de noviembre de 1960 y el 7 de abril de 1972; Chile, el 28 de enero de 1972 y el 27 de abril de 1972; Paraguay ratificó ambos el 1 de abril de 1970; Perú lo hizo el 21 de diciembre de 1964 y el 15 de septiembre de 1983; y Uruguay lo hizo el 22 de septiembre de 1970.

7 Decreto N° 464/1985 del 11 de marzo de 1985.

Características generales de las normativas actuales en materia de protección de refugiados en la subregión

A excepción de Brasil, cuya Ley es previa⁸, las normativas internas vigentes hoy fueron adoptadas desde mediados de la década del 2000⁹, paralelamente a la adopción de otras legislaciones de carácter progresista. En el plano regional se plasmaba entonces un nuevo paradigma en el tratamiento de la cuestión migratoria, un cambio de enfoque desde una óptica securitista a una perspectiva de los derechos humanos.

En la actualidad, las legislaciones son acordes a los estándares internacionales, incorporan los principios de la protección (aunque con algunas particularidades, los textos incluyen los principios de no devolución, no sanción por ingreso irregular, ayuda administrativa, unidad de la familia y confidencialidad), establecen derechos de los refugiados, regulaciones con relación a los documentos de identidad y viaje, los permisos de residencia, etc. y también dan cuenta de las obligaciones de los Estados respecto a los solicitantes de asilo y refugiados que se encuentren en su territorio. Son legislaciones con un claro lenguaje de derechos humanos.

Asimismo, a través de la adopción de normativa interna, los Estados han ido incorporando casi en su totalidad la definición ampliada del término refugiado que emana de la Declaración de Cartagena, obligándose así a considerar como refugiados a quienes reúnen las condiciones previstas en la definición de refugiado de la Convención de 1951, pero también a quienes huyen por haber visto su vida, su seguridad o su libertad amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado el orden público¹⁰.

De manera uniforme, las legislaciones incorporan la definición ampliada pero sin establecer una prevalencia de una definición sobre otra e, incluso, aclarando en algunos casos que ambas aplican para aquella persona que al momento

8 Lei Nº 9474 de 22 de julho de 1997.

9 Argentina: Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado Nº 26.165; Bolivia: Ley Nº 251 del 20 de junio de 2012; Chile: Ley 20.430 establece disposiciones sobre protección de refugiados; Paraguay: Ley Nº 1938.- General sobre Refugiados; Perú: Ley del Refugiado Nº 27891; Uruguay: Ley Nº 18.076 Derecho al refugio y a los refugiados.

10 Al respecto, véase: ACNUR, *Buena Práctica 1: Definición regional de refugiado*. Disponible en: https://acnur.org/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Practicas/9203.pdf. Nótese que algunos países incorporaron la definición en sus normativas pero con cambios en su redacción. Brasil, por ejemplo, limitó las situaciones que podrían dar origen al reconocimiento de la condición de refugiado a la de “violación grave y generalizada de derechos humanos” (Art. 1.III Lei 9474/97). Uruguay, por el contrario, amplió aún más las bases para el reconocimiento incluyendo entre ellas “el terrorismo” (Art. 2. B) Ley Nº 18.076). La legislación peruana, por su parte, no incluye el término “amenaza” ni tampoco el elemento de violencia generalizada, sino a “...la violación masiva de los derechos humanos, agresión extranjera, conflicto interno, ocupación o dominación extranjera; o en razón de acontecimientos que perturben gravemente el orden público” (Ley 3 – Ley Nº 27.891).

de abandonar su país de nacionalidad o residencia habitual no reunía las condiciones, pero que como consecuencia de acontecimientos ocurridos con posterioridad a su salida, cumple las cláusulas de inclusión establecidas en la definición clásica y en la definición ampliada. Tal es el caso de las normativas boliviana¹¹, peruana¹², y chilena¹³.

Hoy día, la inclusión de la definición ampliada en las normativas nacionales permite dar cabida a personas que, de otra forma, no serían consideradas refugiadas. Esta es la situación de nacionales sirios que huyen del conflicto armado que impera en su país y que, en principio, podrían no tener una persecución conforme los términos de la Convención de 1951. Argentina, por ejemplo, ha tramitado las solicitudes de estatuto de refugiado recibidas de parte de nacionales sirios a través de un procedimiento sumario, por considerarlas manifiestamente fundadas, reconociendo el estatuto de refugiado en virtud del “conflicto armado” prevaleciente en el país de origen (Sobieray, Gómez y Mendoza, 2017; Figueroa y Marcogliese, 2019). La aplicación de la definición ampliada de refugiado podría ser también una respuesta de protección frente al desplazamiento de personas venezolanas (Berganza, Blouin y Freier, 2018). Como veremos, sin embargo, los Estados han evidenciado ser reticentes a hacerlo. Recién a mediados de 2019 y luego de un extenso informe respecto a la situación del país de origen, el Comitê Nacional para os Refugiados de Brasil ha aplicado el concepto de violación grave y generalizada de derechos humanos para el reconocimiento de venezolanos como refugiados, lo que implicó la felicitación por parte de ACNUR¹⁴. El organismo, por su parte, en sus Notas de orientación referida a las consideraciones de protección de las personas venezolanas de 2018 y 2019, instó a que aquellos Estados que han incorporado en su legislación la definición ampliada del término refugiado que la apliquen al caso de los solicitantes de asilo venezolanos, ya que las circunstancias generales que conducen a la salida de ciudadanos venezolanos podrían estar contempladas en ella (ACNUR, 2018a, p.3; ACNUR, 2019, p.2).

Aspectos institucionales

Todos los Estados de la subregión tienen órganos encargados de la determinación de la condición de refugiado. Se trata exclusivamente de órganos administrativos, mayoritariamente órganos colegiados, constituidos por representantes de distintas carteras de Estado y con representación, en algunos casos, de la sociedad civil o la academia. A su vez, todas las Comisiones Nacionales incluyen

11 Artículo 15.II – Ley Nº 251.

12 Artículo 3, c) – Ley Nº 27.891.

13 Artículo 2.4 – Ley Nº 20.430.

14 ACNUR, Comunicados de Prensa: *ACNUR felicita a Brasil por reconocer la condición de refugiado a las personas venezolanas con base en la Declaración de Cartagena*, 29 de julio de 2019, recuperado de: <https://www.acnur.org/noticias/press/2019/7/5d3f03754/acnur-felicita-a-brasil-por-reconocer-la-condicion-de-refugiado-a-las-personas.html>

en su composición la participación del ACNUR, con voz y sin voto.

En su gran mayoría funcionan en los ámbitos de los Ministerios de Interior, Justicia o Relaciones Exteriores y tienen la función de resolver las solicitudes de estatuto de refugiado que se formulan en su territorio, pero también de entender en otros muchos aspectos propios de la protección de refugiados como la asistencia humanitaria inicial, el trabajo especializado con mujeres víctimas de violencia o niñas y niños no acompañados, la facilitación y el apoyo a los procesos de integración social, el reasentamiento o la repatriación voluntaria.

Así, por ejemplo, en Argentina, la Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado N° 26.165 crea la Comisión Nacional para los Refugiados, en jurisdicción del Ministerio del Interior, integrada por cinco comisionados representantes de Ministerio del Interior, del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, del Ministerio de Desarrollo Social, del Instituto Nacional Contra la Discriminación y Xenofobia y de una organización no gubernamental (con voz y sin voto).

Con relación a su mandato, la Ley le otorga a la CONARE funciones ampliadas respecto de su organismo predecesor, ya que no sólo es la encargada de resolver las solicitudes de estatuto de refugiado en el país y llevar adelante el trabajo de determinación de la condición de refugiado, sino también en lo relativo al diseño, coordinación y monitoreo de políticas públicas para la búsqueda de soluciones duraderas para los refugiados, atendiendo a sus necesidades asistenciales y de integración. Como señala el inciso a) del artículo 25, es función de la CONARE la de proteger los derechos de los refugiados y solicitantes de asilo que se hallen bajo la jurisdicción de la República Argentina en toda circunstancia, para lo cual está facultada para ejecutar todas las acciones necesarias para velar por el goce efectivo de los derechos de los refugiados y de sus familiares.

En Brasil, el Comitê Nacional para os Refugiados está compuesto por representantes de los Ministerios de Justicia, Relaciones Exteriores, Trabajo, Salud, Educación, el Departamento de Policía Federal y una ONG que se dedique a actividades de asistencia y protección de refugiados. Entre las funciones establecidas por Ley, el CONARE debe “orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados”¹⁵.

En Uruguay, la Comisión de Refugiados (CORE)¹⁶, está compuesta, además de representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores y la Dirección de Migración, por la academia (la Universidad de la República), el Poder Legislativo y un representante de una ONG. En Paraguay, en cambio, la Comisión Nacional de Refugiados (CONARE), tiene en su composición representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio del Interior, Ministerio de Trabajo, Justicia y Seguridad Social, la Comisión de Derechos Humanos de ambas cámaras del

¹⁵ Artículo N° 12, Lei 9474/97.

¹⁶ Artículos N° 23 y 24- Ley N° 18.076.)

congreso y una organización no gubernamental¹⁷. La Comisión Nacional para los Refugiados de Bolivia, por su parte, funciona en el ámbito del Ministerio de Relaciones Exteriores y está conformada por representantes de ésta y del Ministerio de Gobierno¹⁸. En Chile, la Ley Nacional N°20.430, de 2010, crea la Comisión de Reconocimiento de la Condición de Refugiado, organismo encargado de asesorar al Ministerio del Interior quien, en última instancia, resuelve sobre el reconocimiento o no de la condición de refugiado. En Perú, la Comisión Especial para los Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores está integrada por el Director de Derechos Humanos de ese Ministerio, quien la preside; el Director de Seguridad del Estado de la Policía Nacional del Perú; el Director de Protección y Asistencia al Nacional del Ministerio de Relaciones Exteriores; el Secretario Ejecutivo y un representante del ACNUR (ambos, sin derecho a voto)¹⁹.

En general, estas Comisiones cuentan con oficinas técnicas o Secretarías con un perfil técnico especializado que son las que instruyen los expedientes y llevan adelante el procedimiento para la determinación de la condición de refugiado, incluyendo la realización de las entrevistas a las personas solicitantes y la producción de informes relativos a la aplicabilidad de las definiciones de refugiado a cada caso individual.

Estas Secretarías u oficinas técnicas han ido jerarquizándose con los años, en la medida en que han ido recibiendo formación y capacitación y, conforme las normativas, estableciéndose ciertos requisitos para la designación del responsable. Así, por ejemplo, en las legislaciones de Argentina²⁰ y Bolivia²¹, se da cuenta que el cargo de Secretario/a debe recaer sobre una persona de trayectoria, conocimiento e idoneidad en la materia; en Paraguay²² la designación surge de una terna propuesta por el Presidente de la Comisión Nacional de Refugiados; mientras que en Uruguay, la Secretaría es “permanente de carácter honorario” y está integrada por representantes de distintos ministerios.

En cuanto a las funciones, en líneas generales las normas resultan coincidentes en cuanto a: la recepción de la solicitud y documentación acreditativa, la orientación e información debida a la persona solicitante, la realización de las entrevistas individuales, la búsqueda de información sobre la situación en el país de origen, el otorgamiento de documentación provisoria, la elaboración de informes técnicos sobre cada caso individual para el análisis de la Comisión, el registro y la elaboración de estadísticas, entre otros.

17 Conforme Ley N° 1938 .

18 Ley N° 251.

19 Creada por Ley N° 27.891.

20 Artículo 29 – Ley N° 26.165.

21 Artículo 26 – Ley N° 251.

22 Artículo 18 – Ley N° 1938

Procedimientos de determinación de la condición de refugiado

Las legislaciones establecen los procedimientos para la determinación de la condición de refugiado. Recordemos que la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 no hacen mención a los procedimientos para determinar quién puede ser considerada una persona refugiada. Estos procedimientos quedan sujetos a la decisión de cada Estado, la cual depende de su estructura legal e institucional.

En general, en la región los procedimientos son individuales. Se hace una valoración individualizada de cada solicitud. Pero también las legislaciones contemplan la posibilidad de llevar adelante procedimientos grupales, la determinación del estatuto de refugiado de manera colectiva, en situaciones de afluencia masiva. Esta previsión está contemplada en las legislaciones de Argentina, Bolivia, Chile y Perú (aunque en este último, en vez de la determinación grupal o colectiva, la legislación se refiere a la concesión de un estatuto de protección temporal)²³.

Con relación al procedimiento, las normas incorporan explícitamente previsiones relativas al debido proceso tales como la provisión de intérprete competente, el acceso a asesoría y representación legal, orientación sobre el procedimiento, oportunidad de contactar al ACNUR, obligatoriedad de la realización de una entrevista personal, plazos razonables para la adopción de una resolución por parte de la administración, decisiones fundamentadas y recursos ante las decisiones denegatorias. A su vez, incluyen previsiones referidas a la confidencialidad y la garantía de respeto de los datos personales.

Más allá de las consideraciones establecidas en la normativa, los procedimientos en la práctica incluyen diferentes etapas tales como el acceso al procedimiento, la entrevista, la resolución y los recursos frente a las decisiones denegatorias.

En cuanto al acceso al procedimiento, por lo general se contempla la presentación ante la autoridad competente pero también ante las autoridades fronterizas, explicitándose que el rechazo en frontera constituye una violación al principio de no devolución.

En todos los Estados de la subregión, tras la formalización de la solicitud, se le otorga a las personas solicitantes de asilo un permiso provisorio para permanecer en el país. Permisos que varían entre 90 días – en Argentina – u ocho meses, en Chile, renovables periódicamente, y que les otorga a los solicitantes el derecho a desempeñar tareas remuneradas, lo cual, de hecho, constituye una buena práctica.

Con relación a la entrevista, las legislaciones establecen la obligatoriedad de ésta. Y esto implica también la asistencia de un intérprete y las condiciones

23 Véase ACNUR, Buenas prácticas legislativas. Cuadro N° 47. Ingreso masivo de refugiados. Recuperado de: https://acnur.org/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Practicas/9988.pdf#_ga=2.144413427.739351371.1572021087-270283971.1571419742

adecuadas donde llevarla a cabo, la posibilidad de desplazar funcionarios dentro del territorio o incluso, de utilizar medios electrónicos seguros – algo incipiente aún – para poder llevarlas a cabo con personas que se encuentran en zonas distantes.

Finalmente, los procedimientos establecidos por Ley prevén la adopción de una resolución en función del análisis de los hechos y de la información disponible con relación a la situación imperante en el país de origen. Por lo general, esta resolución la adoptan las autoridades sobre la base de informes previos emitidos por sus Secretarías Técnicas.

Los procedimientos incluyen los mecanismos de revisión o de apelación ante las decisiones denegatorias. En ocasiones hay mecanismos de revisión por los mismos órganos que adoptaron la decisión denegatoria, como en Perú, donde en principio los solicitantes podrán impugnar la decisión ante la propia Comisión Especial mediante un recurso de reconsideración en el plazo de 15 días hábiles desde la notificación. En otros casos, como en Argentina, las personas tienen derecho a presentar un recurso administrativo, jerárquico, dentro del plazo de 10 días hábiles, ante el Ministerio del Interior y, frente al rechazo de este recurso, presentar un recurso judicial. En Bolivia, por su parte, existe una Comisión de Impugnación que entiende en estos recursos.

Es de mencionar que en la región se identifican lo que ACNUR ha denominado “buenas prácticas legislativas”²⁴: la incorporación de disposiciones jurídicas que constituyen interesantes ejemplos a seguir y que abarcan desde la adopción de un enfoque de edad; género y diversidad; la mención expresa a la prohibición del rechazo en frontera y la no penalización por entrada o presencia ilegales; la explicitación del carácter declarativo del reconocimiento de la condición de refugiado (lo cual tiene implicancias positivas para los solicitantes de asilo); el derecho efectivo a acceder al procedimiento de determinación, incluyendo menciones en las legislaciones a las situaciones de las personas privadas de la libertad, por ejemplo, o las víctimas de trata u otras personas especialmente vulnerables; la asistencia legal gratuita a los solicitantes de asilo; el otorgamiento de documentación de identidad y de viaje de forma gratuita o a bajo costo; y la protección especial de niñas y niños no acompañados o separados de sus familiares.

Finalmente, resulta interesante destacar, que, de forma creciente, las autoridades de asilo trabajan en casi todos los países en coordinación con otras áreas de gobierno. Hoy día, la coordinación interinstitucional, la articulación de políticas públicas orientadas a la protección, es una parte fundamental del rol de las Comisiones Nacionales.

24 Al respecto, véase ACNUR, Protección de Refugiados en América Latina: Buenas Prácticas Legislativas. Recuperado de: <https://www.acnur.org/buenas-practicas.html>.

DESAFÍOS ACTUALES

Vacíos normativos; brechas entre la norma y la práctica

Son muchos los desafíos que afronta la región en materia de protección internacional de personas desplazadas forzosamente. Algunos de ellos se refieren exclusivamente a la protección legal, pero otros se vinculan al acceso a derechos fundamentales y a oportunidades para integrar a la población refugiada en las sociedades que les acogen, en los planos económico y sociocultural. Nos detendremos en este punto en los relativos estrictamente a los aspectos legales de la protección.

Por un lado, persisten disposiciones jurídicas regresivas y una brecha entre lo establecido en la normativa y la práctica cotidiana en lo que concierne al acceso al territorio, al acceso al procedimiento de determinación de la condición de refugiado, el respeto de las garantías del debido proceso y el acceso a derechos fundamentales. Por otro lado, se evidencia una enorme falta de voluntad política para dotar a los sistemas de asilo de los recursos necesarios para afrontar el incremento de solicitudes y garantizar una correcta determinación de la condición de refugiado mediante procedimientos justos.

En lo que respecta a la primer cuestión, es preciso señalar que, si bien la mayoría de las legislaciones da cuenta del derecho a acceder al territorio de otro Estado en busca de protección y de acceder al procedimiento de asilo en ocasiones los Estados introducen barreras de tipo legal o de tipo práctico que limitan este acceso.

La primera de ellas se relaciona, sin duda, con las crecientes barreras físicas y legales para acceder a los territorios que abarcan, desde el cierre de las fronteras, hasta la exigencia de pasaporte vigente y visado. En el caso de Perú y de Chile, por ejemplo, el requerimiento de un visado ha reducido entre un 50% y un 80% el arribo de personas venezolanas a su territorio; personas que podrían estar en necesidad de protección internacional²⁵.

Asimismo, es de mencionar que Bolivia y Perú establecen en sus legislaciones plazos para la formalización de las solicitudes, lo que fue señalado por ACNUR y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como una previsión contraria al derecho internacional, en tanto implica un arbitrario límite temporal para que el solicitante ejerza su derecho a solicitar y recibir asilo, plazo que no es contemplado en los instrumentos internacionales.

25 Declaraciones de Alvaro Bellolio, Jefe del Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior de Chile. “Así fue el dramático efecto de la exigencia de visa a venezolanos en Chile y su impacto en el Perú”, RPP Noticias, 12 de septiembre de 2019. Recuperado de: <https://rpp.pe/mundo/venezuela/asi-fue-el-dramatico-efecto-de-la-exigencia-de-visa-a-venezolanos-en-chile-y-su-impacto-en-el-peru-noticia-1219246>

No sólo existen barreras legales para acceder al procedimiento sino que, en años recientes, han surgido barreras prácticas que impiden este acceso. En Chile, un informe elaborado por el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales (Vargas, 2018, p.255) advierte de las trabas para acceder a los procedimientos de asilo en ese país derivada de la aplicación de una entrevista de preadmisibilidad, esto es una entrevista en la que un funcionario del área encargada de recepcionar las solicitudes indaga respecto a los elementos en los que el peticionante basaría su solicitud, como prerequisite para poder formalizarla. Si a juicio del funcionario, el relato no es lo suficientemente fundado, la solicitud no puede ser formalizada²⁶. Las estadísticas evidencian que, mientras en 2017 y 2018 se registraron más de 5700 solicitudes cada año, llamativamente en el primer semestre de 2019 se registraron tan sólo 352.

Otros Estados han establecido procedimientos especiales para solicitudes que se consideran manifiestamente infundadas, abusivas o fraudulentas²⁷. Si bien la introducción de este tipo de procedimientos no es un aspecto negativo en sí, es preciso que esta clase de procedimientos se desarrolle con todas las garantías debidas, lo cual no siempre ocurre. En relación a los procedimientos acelerados, en el fallo referente al caso de la Familia Pacheco Tineo vs. Bolivia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos advirtió que “aún en esos procedimientos deben respetarse las mínimas garantías de audiencia, de determinación de ese carácter infundado o abusivo de la solicitud por parte de la autoridad competente y de posibilitar la revisión de la decisión negativa antes de una expulsión” (Corte IDH, 2013, párr. 172).

En el caso de Argentina, por ejemplo, si bien no se niega el acceso al procedimiento en el caso de solicitudes de esta índole, el procedimiento especial por el cual tramitan no está previsto en la Ley interna ni ha sido dado a publicidad, lo cual lo ha vuelto objeto de críticas por parte de los organismos de defensa legal de solicitantes de asilo (Cascone, 2017; Dos Santos, 2013).

26 Respecto a esta práctica, la organización Amnistía Internacional también destacó que “es una mala práctica que ya ha sido cuestionada judicialmente y podría significar una violación al principio internacional de no devolución”. Véase Amnistía Internacional, “La deuda de Piñera. No asegura el debido acceso al procedimiento para personas solicitantes de asilo y refugio en Chile”, recuperado de: <https://amnistia.cl/pasalelacuenta/>

27 La Conclusión No. 30 del Comité Ejecutivo del ACNUR (EXCOM) describe las solicitudes “claramente abusivas” y “manifiestamente infundadas” como “aquellas que son claramente fraudulentas o que no guardan relación con los criterios para la concesión de la condición de refugiado establecidos en la Convención ... de 1951 ... ni con otro criterio que justifique la concesión de asilo”. Al respecto, véase también: ACNUR (2001); República Argentina, CONARE, Acta Resolutiva Nº 01/2009.

Fortalecimiento institucional y procesos de mejora de la calidad de los procedimientos de asilo

La segunda cuestión que mencionamos, íntimamente vinculada a la anterior, se relaciona con la falta de voluntad política para fortalecer los sistemas de asilo de forma de responder adecuadamente a las demandas que hoy se plantean.

El principal problema que evidencian los sistemas en nuestra subregión hoy tiene que ver con la imposibilidad de gestionar adecuadamente el enorme número de solicitudes que reciben a diario, reducir el cúmulo de casos pendientes y resolver las solicitudes en plazos razonables. Como mencionáramos, en los últimos años, no sólo ha crecido exponencialmente el número de pedidos de protección sino que, además, se ha complejizado notoriamente el análisis de los casos lo que hace que –de no incrementarse de manera concomitante los recursos puestos en los sistemas– el cúmulo de casos pendientes se multiplique, como también los plazos para adoptar resoluciones. Tan sólo por dar un ejemplo, Brasil llegó a tener a fines de 2017, 89 mil solicitudes de asilo pendientes de resolución y en 2018 había acumulado más de 160 mil solicitudes²⁸.

Las estructuras de los organismos encargados de la recepción, registro, documentación, entrevista y procesamiento de casos son sumamente pequeñas. En ocasiones, como en el caso argentino, carecen de una partida presupuestaria específica. Nótese, además, que muchos de estos organismos entienden también en aspectos vinculados al reasentamiento, la integración local, la coordinación interinstitucional y la participación en espacios de cooperación internacional, lo que impacta en el cúmulo de trabajo.

Las dificultades para la gestión de los casos no son un fenómeno nuevo, pero el crecimiento exponencial de la demanda llevó la situación al extremo.

Desde 2013, los Estados de la región han ido desarrollando, con el apoyo de ACNUR, la iniciativa de Control de Calidad de los sistemas de asilo, también denominada Programa QAI (por las siglas en inglés *Quality Assurance Initiative*). Esta iniciativa se propone diagnosticar y mejorar sistemas de asilo que ya evidenciaban, entre otras cosas: una alta rotación de funcionarios encargados de la determinación de la condición de refugiado, debido a los bajos salarios y situaciones de *burn out*; poca experiencia y conocimiento en la materia por parte de un personal cambiante; la falta de experiencia en la gestión de los sistemas, en particular para afrontar cúmulos de solicitudes irresueltas; y las dificultades para tener apoyos expertos locales (intérpretes calificados, investigadores en información de país de origen o especialistas para llevar adelante casos vulnerables).

28 Cfr. Ministerio da Justiça e Segurança Pública, Refúgio em números, 4ª Edição. Recuperado de: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/07/Refugio-em-nu%CC%81meros-versa%CC%83o-23-de-julho-002.pdf>

Si bien la iniciativa comenzó en 2013, el principal impulso fue la adopción del Plan de Acción de Brasil en 2014 (en adelante “el PAB”). Recordemos que el PAB, documento adoptado por 28 Estados y 3 territorios de América Latina y el Caribe en 2014 (incluyendo a todos los de América del Sur) es una guía para las acciones en materia de fortalecimiento de la protección internacional en la región para los años sucesivos.

Entre sus programas, el PAB incorporó el denominado Asilo de Calidad, con el fin explícito de alcanzar progresivamente sistemas de asilo armonizados a nivel regional, mejorar los procedimientos de elegibilidad, fortalecer la capacidad y el conocimiento de las autoridades de asilo, e introducir conceptos eficientes de gestión y manejo de los procedimientos.

El Programa, tal como fue concebido, prevé la realización de una evaluación y diagnóstico conjunto (Gobierno – ACNUR) para establecer las necesidades concretas. El conjunto de acciones a adoptar variará conforme la situación en que cada sistema de asilo se encuentre o, dicho de otro modo, el punto del cual se parte en el proceso de mejora, abarcando aspectos tan diversos como la adopción de mecanismos electrónicos de registro o la provisión de documentos de identificación personal; la adopción o revisión de normativa interna y el establecimiento de procedimientos prioritarios para niños/as no acompañados/as o separados/as de sus familiares; el fortalecimiento de las capacidades institucionales y la formación y capacitación de los funcionarios; o la consolidación de los sistemas nacionales para garantizar el respeto al principio de no devolución, el acceso efectivo a los procedimientos de asilo y el respeto a los principios del debido proceso.

Pero, precisamente como producto del incremento desmesurado en el número de solicitudes, en agosto de 2017 se realizó en San Pablo la primera Mesa Redonda Regional de la Iniciativa de Control de Calidad de los Sistemas de Asilo para las Américas, bajo el lema “Desafíos y Buenas Prácticas en el Manejo de Casos en el procedimiento de Determinación de la Condición de Persona Refugiada”. Fundamentalmente, la discusión entre las autoridades de asilo giró en torno a tres puntos principales: el acceso al procedimiento, el registro y las técnicas del manejo de casos y estrategias para reducir la mora de casos pendientes.

Este último partía de cuestionarse si se puede prevenir o reducir la acumulación de casos pendientes por medio del trámite diferenciado de casos, procedimientos acelerados o la pre asignación de casos por medio de mecanismos de “triage” según el área de especialización de los trabajadores (exclusión, niñez, víctimas de trauma, víctimas de violencia de pandillas, etc.), el fortalecimiento de la investigación sobre país de origen, o la utilización de herramientas tecnológicas para facilitar la grabación y transcripción de entrevistas y/o la redacción de evaluaciones y recomendaciones.

A fines de 2017, se realizó la primer evaluación de la implementación del PAB por parte de los Estados y ACNUR, dando a conocer un informe de avance (ACNUR,

2018b). Asimismo, las organizaciones de la sociedad civil integradas en el denominado Grupo Articulador Regional del Plan de Acción de Brasil (GARPAB) elaboraron su respectivo informe (GARPAB, 2018). Del análisis de ambos surge que los Estados han mejorado sus estructuras de recepción y protección; han adoptado manuales de registro y elegibilidad, Procedimientos Operativos Estandarizados y módulos de formación para capacitar a su personal en temas de protección de personas refugiadas; y han mejorado los procesos de toma de decisiones prestando mayor atención a casos especiales que deben priorizarse.

Sin embargo, muchos otros aspectos relacionados con los procedimientos de determinación requieren mejoras. Estas incluyen: la formación y capacitación de los funcionarios llamados a analizar los casos y adoptar resoluciones; eliminar la existencia de plazos para formalizar las solicitudes; contar con intérpretes calificados de diferentes lenguas – y su capacitación y profesionalización para la tarea que realizan –; garantizar la implementación efectiva de la definición ampliada y mejorar la interpretación; la realización de medidas tendientes a garantizar la representación legal gratuita y de oficio para apoyar a las personas solicitantes de la condición de persona refugiada y refugiadas en las diferentes fases del procedimiento; la mejora edilicia y de infraestructura para poder realizar entrevistas de elegibilidad que garanticen confidencialidad; y el fortalecimiento de los procedimientos de revisión de segunda instancia de las decisiones negativas a fin de asegurar imparcialidad y el respeto de las garantías del debido proceso (ACNUR, 2018b).

En agosto de 2018, se llevó a cabo en Lima la segunda Mesa Redonda Regional de la Iniciativa bajo el título “Procesamiento Diferenciado de las Solicitudes de Determinación de la condición de persona refugiada y Reducción de la mora”. Para entonces, el incremento exponencial en el número de solicitudes pendientes de resolución y la incapacidad de los sistemas de asilo para darles trámite llevaron a que el Programa QAI se centrara en exclusiva en la cuestión del procesamiento y la reducción de la mora. En dicha mesa, las discusiones se centraron en cuatro puntos: el procesamiento diferenciado de casos, los procedimientos acelerados o simplificados, estrategias de reducción de casos pendientes (backlog) y apoyo con información de país de origen.

En la medida en que se lleven adelante con las debidas garantías, el procesamiento diferenciado de casos y la introducción de procedimientos acelerados o simplificados resultan iniciativas interesantes para casos particularmente vulnerables, como los niños, niñas y adolescentes no acompañados en busca de asilo, víctimas de violencia sexual o basada en género y otros casos que huyen de situaciones generales de violencia o de violación masiva de derechos humanos.

La tercera Mesa Redonda tuvo lugar en México en octubre de 2019. A diferencia de las anteriores, los documentos de discusión se refieren al fortalecimiento de los sistemas en el contexto ya de “flujos masivos de refugiados y movimientos

mixtos a gran escala”²⁹.

La mejora de la calidad de los procedimientos de asilo también ha sido abordada por los Estados en sus reuniones periódicas dentro del proceso de integración regional del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) (Bello, 2017). Dentro de la institucionalidad del MERCOSUR, y en el ámbito de las Reuniones de Ministros del Interior y Seguridad de los Estados Parte del MERCOSUR y Asociados se creó, en junio de 2015, la Reunión de Comités Nacionales para Refugiados o equivalentes de los Estados Parte del MERCOSUR y Países Asociados³⁰. En su reunión inicial, se elaboró un plan de trabajo concreto sobre la base de varios ejes, determinándose actividades concretas de corto, mediano y largo plazo, enmarcadas mayormente en el PAB. Estos ejes abarcan la capacitación, soluciones duraderas, apatridia, intercambio de información y cooperación regional. Del análisis de las actas de las reuniones mantenidas³¹, surge que buena parte de las iniciativas se llevaron adelante con resultados positivos. Sin embargo, el empuje inicial que tuvo ese espacio de discusión e intercambio, parece haber mermado en los últimos dos años.

Consecuencias del mal funcionamiento de los sistemas de asilo

En el actual escenario regional, las dificultades de las autoridades para brindar respuestas de protección adecuadas conducen a diversas situaciones, todas ellas negativas para las personas refugiadas.

La primera se relaciona con la falta de protección de personas que no acceden siquiera a formalizar una solicitud de asilo y permanecen irregulares con la consecuente vulnerabilidad que esto acarrea en todos los aspectos de su existencia.

La segunda, a la existencia de un gran número de personas solicitantes de estatuto de refugiado que permanecerán con dicho status durante un tiempo indeterminado que, sin duda, será sumamente extenso. La falta de claridad respecto al futuro derivada de este status eminentemente temporario e indefinido impacta sin dudas en las posibilidades de las personas de rehacer una vida en condiciones de seguridad.

La tercera tiene que ver con el surgimiento de respuestas a las crisis por fuera de los sistemas de asilo. Me refiero especialmente a la utilización de herramientas migratorias como categorías de visa o acuerdos migratorios bilaterales o

29 Al respecto, véase ACNUR, Comunicados de prensa, *Sistemas nacionales de asilo necesitan fortalecerse ante aumento de personas refugiadas*, 18 de octubre de 2019 Recuperado de: <https://www.acnur.org/noticias/press/2019/10/5da8eafb4/sistemas-nacionales-de-asilo-necesitan-fortalecerse-ante-aumento-de-personas.html>

30 Acta MERCOSUL/RMI/ATA N°01/15

31 Las actas de las reuniones del espacio denominado Reunión de CONAREs del MERCOSUR se encuentran disponibles en la página web del MERCOSUR (<https://documentos.mercosur.int/>), bajo el apartado del Foro Especializado Migratorio (FEM).

regionales, programas temporales o programas especiales de regularización.

Como se mencionara anteriormente, en respuesta a la crisis venezolana, Chile implementó la visa de responsabilidad democrática, Perú adoptó el Permiso Temporal de Permanencia, mientras que Argentina y Uruguay se valieron de los acuerdos migratorios del MERCOSUR, por poner sólo algunos ejemplos.

Si bien se basan en el principio de solidaridad, y constituyen respuestas de innegable generosidad, son planteadas por fuera de los sistemas de asilo como alternativa de solución para personas que, de analizarse las situaciones individuales y el contexto general del cual parte, podrían tener necesidades de protección internacional como refugiadas³².

Si bien estas medidas pueden ser considerados mecanismos innovadores, orientados a la protección, e incluso una “muy buena práctica”³³ frente al desplazamiento creciente, es necesario incorporar crecientemente salvaguardas de protección.

En general, aunque con sus diferencias, estas medidas cumplen bastantes de los estándares mínimos en cuanto a legalidad, accesibilidad y acceso a los derechos básicos: documentación, estancia legal, costos bajos para acceder a los procedimientos, flexibilidad en cuanto a los requisitos, acceso a atención médica, a educación, unidad familiar, libertad de circulación, derecho al trabajo, entre otros. Si bien es cierto que persisten enormes dificultades en todos los campos, y que crecientemente los Estados restringen el acceso, hacia octubre de 2019, 466 mil venezolanos en Perú, 325 mil en Chile, 171 mil en Argentina, 97 mil en Brasil, 13 mil en Uruguay y un mil en Paraguay³⁴ se beneficiaron de una salida migratoria que les permitió acceder a una serie de derechos y recuperar seguridad. Sin embargo, indudablemente, no son mecanismos de protección internacional. No sólo no implican el reconocimiento del estatuto de refugiado sino que tampoco constituyen medidas de protección complementaria, entendidas éstas como la protección contra la devolución en virtud de otros instrumentos internacionales o regionales en materia de derechos humanos.

Estas medidas deberían ir acompañadas de salvaguardas en materia de protección que incluyan la posibilidad de que las personas soliciten estatuto de refugiado, el derecho a no ser devueltos a su país de origen, el derecho a la ayuda administrativa, entre otros.

Se plantean entonces una serie de interrogantes.

32 Para un análisis de las respuestas migratorias a la crisis de personas migrantes y refugiadas venezolanas, véase Selee, Bolter y Muñoz (2019) y Acosta, Blouin y Freier (2019).

33 Cfr. Declaraciones de Renata Dubini, Directora para las Américas del ACNUR, en su visita a Perú en marzo de 2018. Recuperado de: <https://ne-np.facebook.com/MigracionesDePeru/videos/directora-de-acnur-reconoce-apoyo-del-per%C3%BA-migrantes-venezolanos/2026452054345858/>

34 Cfr. Datos de la Plataforma de Coordinación para refugiados y migrantes de Venezuela (R4V): <https://r4v.info/es/situations/platform> [último acceso: 28/10/2019].

El primero es por qué los Estados adoptan mecanismos alternativos y construyen enormes estructuras de respuesta migratoria, con la consecuente inversión de recursos, por fuera de los sistemas de asilo, en vez de reforzar y fortalecer éstos últimos para responder a una crisis que no es migratoria, sino que incluye a personas necesitadas de protección internacional como refugiadas.

El segundo interrogante es por qué razón las autoridades de asilo no adoptan un enfoque colectivo en el análisis de solicitudes formuladas por personas a las que, es de presumir, se debe brindar protección internacional como refugiadas. Es preciso que los Estados comprendan su incapacidad real de llevar adelante determinaciones individuales del estatuto de refugiado. El marco normativo de varios de ellos, como vimos, permite la adopción de la determinación colectiva en escenarios como el actual. Aquellos Estados que no tienen dichas previsiones, no obstante, también pueden adoptar procedimientos especiales con un enfoque colectivo.

El tercer interrogante tiene que ver con la aplicación de la definición ampliada: ¿por qué no se aplica la definición legal de refugiado, contemplada en todas las legislaciones, para brindar respuesta a las situaciones actuales? Tradicionalmente, la aplicación de la definición ampliada fue resistida al considerar que, al poner el énfasis en la situación objetiva, generaba la obligatoriedad de considerar como refugiadas a todas las personas que escapaban de la misma situación.

Probablemente, entonces, la respuesta sea similar en todos los casos y se relaciona con la renuencia de las autoridades a otorgar la protección debida.

Varios elementos confluyen en tratar migratoriamente una crisis que, mayoritariamente, es una crisis de refugiados. Entre ellos hemos mencionado ya la incapacidad de respuesta de los sistemas de asilo. Pero también influyen aspectos vinculados a la seguridad. Las previsiones del derecho de refugiados incluyen la posibilidad de que las personas ingresen a los territorios aún careciendo de documentación de viaje, que no sean sancionadas por su ingreso o permanencia irregular, y fundamentalmente, que no puedan ser devueltas a las fronteras del país del cual temen persecución o del cual han huido por situaciones de violencia o violaciones de derechos humanos. Los Estados consideran que, si el abordaje es migratorio, estas cuestiones son tratadas de forma diferente.

CONCLUSIÓN

Los Estados de América del Sur, en general, están experimentando el arribo de un número creciente de personas solicitantes de asilo y refugiadas de diferentes nacionalidades. Las personas venezolanas son evidentemente el grupo mayoritario. Esta situación genera una enorme presión sobre los sistemas de asilo y pone a prueba la tradicional solidaridad y generosidad regional en

materia de protección.

Al menos en lo normativo, los estándares regionales son altos. Sin embargo, en la práctica, persisten muchas brechas para garantizar que las personas en necesidad de protección internacional accedan a los territorios de los otros Estados a fin de buscar protección, accedan a los procedimientos de determinación de la condición de refugiado, se les garanticen procedimientos justos y eficientes, respetuosos de las garantías del debido proceso, y se les permita acceder a derechos fundamentales.

Los sistemas de asilo continúan requiriendo fortalecimiento en muy distintas áreas y ser dotados de recursos humanos, financieros y técnicos ya que, de lo contrario, no cumplen en absoluto su función de protección. Las demoras que se registran para poder dar inicio a un trámite de solicitud de estatuto de refugiado, para documentar a los solicitantes, para entrevistarlos y para resolver su situación son contrarias a toda responsabilidad de protección. La iniciativa QAI y la cooperación regional dentro del MERCOSUR podrían ayudar a mejorar la situación, siempre y cuando los Estados asuman el compromiso y el esfuerzo para lograrlo.

Crecientemente, los Estados invierten su esfuerzo en responder a través de mecanismos migratorios a la llegada masiva de personas que, mayormente, requieren protección. Estas respuestas migratorias evidencian la incapacidad de los sistemas de asilo pero, además, la renuencia de las autoridades a brindar soluciones adecuadas y acordes al derecho internacional de refugiados, aplicando un enfoque colectivo en la determinación de la condición de refugiado, sobre la base de la definición regional, y reconociendo el estatuto de refugiado de aquellos que reúnen los elementos para ello. Los organismos encargados de la protección de refugiado deben reasumir el control de los aspectos propios de la protección, hoy en manos de autoridades migratorias que analizan el escenario con una óptica y un enfoque diferente. Y las personas desplazadas deben obtener una protección integral y efectiva mediante procedimientos justos, eficientes y en plazos razonables. Sólo de esa forma nuestra región seguirá siendo fiel a su tradición solidaria.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACNUR (2019) *Nota de orientación sobre consideraciones de protección internacional para los venezolanos – Actualización I* – Mayo de 2019. Recuperado de: <https://www.refworld.org.es/docid/5ce2d44c4.html>.

ACNUR (2018a) *Nota de orientación sobre el flujo de venezolanos*, marzo de 2018, Recuperado de: <https://www.refworld.org.es/docid/5aa076f74.html>.

ACNUR (2018b) *Plan de Acción de Brasil. Primer informe trienal de progreso*, Recuperado de: <https://www.acnur.org/5c8974a54.pdf>.

ACNUR (2001) *Procesos de asilo (procedimientos de asilo justos y eficientes)*, Consultas globales sobre protección internacional, EC/GC/01/12. Recuperado de: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2004/2888.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2004/2888>.

ACNUR, Comité Ejecutivo (EXCOM) (2000) *Formas complementarias de protección: su naturaleza y relación con el régimen de protección internacional*. Recuperado de: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1761.pdf>.

ACOSTA, Diego, BLOUIN, Cécile y FREIER, Luisa Feline (2019) *La emigración venezolana: respuestas latinoamericanas*, Documentos de trabajo 3/19, Madrid: Fundación Carolina. Recuperado de: https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/04/DT_FC_03.pdf.

ÁLVAREZ NIEVAS, Jorge, BELLO, Juliana y MARCOGLIESE, María José (2012) “El reconocimiento de la condición de refugiado en la Argentina: estándares de protección a la luz de la Ley 26.165”, *Temas de Antropología y Migración*, n° 4, p. 55-79. Recuperado de: http://www.migrantropologia.com.ar/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=47&Itemid=64.

BELLO, Juliana (2017) “El Mercosur y la Protección internacional de los refugiados. Hacia un espacio regional de protección”, *Revista Jurídica de Buenos Aires*, Año 42, n° 95, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, p. 245-271. Recuperado de: http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/rev_juridica/pub_rj2017-ii.php.

BERGANZA, Isabel; BLOUIN, Cécile y FREIER, Luisa Feline (2018) *La aplicación de la definición de Cartagena a las personas venezolanas en el Perú*, Documento de Discusión. Lima: Centro de Investigación Universidad del Pacífico (CIUP).

BIVAND ERDAL, Marta y OEPPEN, Ceri (2018) “Forced to Leave? The discursive and analytical significance of describing migration as forced and voluntary”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 44, n° 6, p. 981-998.

BLOUIN, Cécile y BUTTON, Emily (2018) “Addressing Overlapping Migratory Categories within New Patterns of Mobility in Peru”, *Anti - Trafficking Review*, n° 11, p. 69-84. Recuperado de: <https://www.antitraffickingreview.org/index.php/atrjournal/article/view/351/290>.

CANTOR, David (2013) “European influence on asylum practices in Latin America”, *The Global Reach of European Refugee Law*, p. 71-98.

CASCONE, Analía (2017) “Debido proceso legal y protección de personas

refugiadas y so-litantes de asilo a la luz del caso ‘Familia Pacheco Tineo vs. Bolivia’ de la Corte interamericana de Derechos Humanos”, *Revista Jurídica de Buenos Aires*, Año 42, n° 95. Recuperado de: http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/rev_juridica/pub_rj2017-ii.php

CELIS SÁNCHEZ, Raquel y AIERDI URRIZA, Javier (2015) “¿Migración o desplazamiento forzado? Las causas de la migración a debate”, *Cuadernos Deusto de Derechos Humanos*, n° 81. Bilbao: Universidad de Deusto. Recuperado de: <http://www.deusto-publicaciones.es/deusto/pdfs/cuadernosdcho/cuadernosdcho81.pdf>

CONTARINI, Eugenia (Coord.) (2017) *Protección internacional de personas refugiadas*, *Revista Jurídica de Buenos Aires*, Año 42, n° 95. Buenos Aires: Facultad de Derecho, UBA. Recuperado de: http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/rev_juridica/pub_rj2017-ii.php

CORREA, Luis Eduardo Thayer (2019) “La política migratoria en Chile en la disputa por los Derechos Humanos”, *Anales de la Universidad de Chile*, p. 15-26.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2013) *Caso Familia Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional de Bolivia*, Sentencia del 25 de noviembre de 2013. Recuperado de: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2013/9390.pdf>

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2014) *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*, Opinión Consultiva OC-21/14 del 19 de agosto de 2014, Recuperado de: <https://www.acnur.org/5b6ca2644.pdf>

CRAWLEY, Heaven y SKLEPARIS, Dimitris (2018) “Refugees, Migrants, Neither, Both: Categorical fetishism and the politics of bounding in Europe’s “migration crisis”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 44, n° 1, p. 48-64.

DE LUCAS, Javier (2015) *Mediterráneo: el naufragio de Europa*, Valencia: Tirant Humanidades.

DEMANT, Eva (2013) “30 años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados. Avances y desafíos de la protección de refugiados en Latinoamérica”, *Agenda Internacional*, Año XX, n° 31, p. 131-140.

DOS SANTOS, Marcelo Bruno (2013) “El procedimiento de determinación de la condición de refugiado en la práctica” (391-411). En: Agustín Gordillo, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo 7, Cap. XXIII. Buenos Aires: FDA. Recuperado de: http://www.gordillo.com/pdf_tomo7/capitulo23.pdf

FIGUEROA, María Soledad y MARCOGLIESE, María José (2019), “Visas

humanitarias. La experiencia del Programa Siria en Argentina”, *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH)* N° 69, enero-junio 2019, pp.365-394. Recuperado de: <https://www.iidh.ed.cr/iidh/media/8199/revista-iidh-69-web.pdf>.

FILARDI, Marcos, DUBINSKY, Karina y MENDOS, Lucas (2012) “El debido proceso en el reconocimiento de la condición de refugiado de niños y niñas no acompañados o separados de sus familias” (227-254). En: Martín Lettieri (ed.) *Protección internacional de refugiados en el sur de Sudamérica*. Remedios de Escalada: De la UNLa.

FREIER, Luisa Feline y PARENT, Nicolás (2019) “The Regional Response to the Venezuelan Exodus”, *Current History*, Vol. 118, p. 56-61. Recuperado de: <http://www.currenthistory.com/Article.php?ID=1554>.

GARCÍA, Lila (2017) “Decreto 70/2017, Ley de Migraciones y Poder Judicial”, *Rubinzal Culzoni Doctrina*, n° 230, p. 9-21.

GARPAB (2018) “Evaluación del Grupo Articulador Regional del Plan de Acción de Brasil 2014-2017”. Recuperado de: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Regional-Working-Group-for-the-Brazil-Plan-of-Action-Evaluation-Report-2014-2017.pdf>.

GRANDI, Filippo (2017) “Solidaridad regional y compromiso con la protección en Latinoamérica y el Caribe”, *Migraciones forzadas*, n° 56, p. 4-5. Recuperado de: <https://www.fmreview.org/es/latinoamerica-caribe/grandi>.

HATHAWAY, James (2019) “Assigning Protection: Can Refugee Rights and State Preferences be Reconciled?” *J. Institutional & Theoretical Economy*, 175, n° 1, p. 33- 45.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (2004) *Glossary on Migration*. Geneva: IOM.

JUBILUT, Liliana L., MADUREIRA, André de L., LEVY, Rafael V. (2018) “Proteção Complementar e Deslocados Ambientais: Itinerários, Limites e Possibilidades” (292-321). En: JUBILUT, Liliana L., PIRES RAMOS, Érika, BATISTA CLARO, Carolina de Abreu y DE SALLES, Fernanda (eds.) *Refugiados Ambientais*. Boa Vista: Editora da UFRR. Recuperado de: https://www.academia.edu/35928561/_Refugiados_Ambientais_49.

JUBILUT, Liliana L., VERA ESPINOZA, Marcia, MEZZANOTTI, G. (2019) “The Cartagena Declaration at 35 and Refugee Protection in Latin America”, *E-International Relations*. Recuperado de: <https://www.e-ir.info/2019/11/22/the-cartagena-declaration-at-35-and-refugee-protection-in-latin-america/>

LETTIERI, Martín (ed.) (2012) *Protección internacional de refugiados en el sur de Sudamérica*, Remedios de Escalada: De la UNLa. Recuperado de: http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/cdhunla/20171030045033/pdf_1543.pdf

MÁRMORA, Lelio (2002) *Las políticas de migraciones internacionales*. Buenos Aires: Paidós/OIM

MENDES, José y MENEZES, Fábio (2019) “Política migratoria no Brasil de Jair Bolsonaro: ‘perigo estrangeiro’ e retorno à ideologia de segurança nacional”, *Cuadernos do CEAS: Revista crítica de humanidades*, [S.l.], n° 247, p. 302-321. Recuperado de: <https://revistas.ucsal.br/index.php/cadernosdoceas/article/view/568>.

MONDELLI, Juan Ignacio (2018) *La fuerza vinculante de la definición regional de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados (1984)*. Recuperado de: <https://www.refworld.org.es/docid/5d03d0b54.html>.

MURILLO GONZÁLEZ, Juan Carlos (2006) *Retos contemporáneos de la protección internacional de refugiados*, XXXIII Curso de Derecho Internacional, Washington: OEA. Recuperado de: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicaciones_digital_XXXIII_curso_derecho_internacional_2006_Juan_Carlos_Murillo_Gonzalez_2.pdf.

MURILLO GONZÁLEZ, Juan Carlos (2007) *El derecho de asilo y la protección de refugiados en el continente americano: contribuciones y desarrollos regionales*, XXXIV Curso de Derecho Internacional, Washington: OEA. Recuperado de: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicaciones_digital_XXXIV_curso_derecho_internacional_2007_Juan_Carlos_Murillo_Gonzalez.pdf

NAÏR, Sami (2016) *Refugiados: frente a la catástrofe humanitaria, una solución real*. Madrid: Editorial Crítica.

ONGHENA, Yolanda (2015) “¿Migrantes o refugiados?”, *Opinión CIDOB*, n° 355, p.1-5.

PACECCA, María Inés (2017) “El absurdo de la extranjería”. Recuperado de: <http://www.revistaanfibia.com/ensayo/el-absurdo-de-la-extranjeria>.

SAN JUAN, Cesar (2004) “El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina: Análisis crítico del dualismo “asilo-refugio” a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos” (31-75). En: ACNUR, *El Asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina*. San José (C.R.): Editorama.

SELEE, Andrew, BOLTER, Jessica, MUÑOZ POGOSSIAN, Betilde et al., (2019) *Creatividad dentro de la crisis. Opciones legales para inmigrantes venezolanos en América Latina*, MPI/OEA. Recuperado de: <https://www.migrationpolicy.org/>

[research/opciones-legales-migrantes-venezolanos-america-latina.](#)

SOBIERAY, Carina (2019) “La protección de personas refugiadas en Argentina: cambios recientes y desafíos actuales”. Ponencia presentada en las III Jornadas de Migraciones de la Universidad Nacional de José Clemente Paz (UNPAZ): Cartografías En Movimiento: Memorias, Violencias y Resistencias, 23 y 24 de mayo de 2019. Recuperado de: https://www.academia.edu/39938092/La_protecci%C3%B3n_de_personas_refugiadas_en_Argentina_cambios_recientes_y_desaf%C3%ADos_actuales

SOBIERAY, Carina, GÓMEZ-SALAS, Ana y MENDOZA, María Lucila (2017) “Algunas reflexiones sobre los mecanismos jurídicos implementados en Argentina para la protección de personas que huyen del conflicto armado en Siria”, *Densidades*, n° 22, p. 95-111. Recuperado de: https://www.academia.edu/36051100/Algunas_reflexiones_sobre_los_mecanismos_jur%C3%ADdicos_implementados_en_Argentina_para_la_protecci%C3%B3n_de_personas_que_huyen_del_conflicto_armado_en_Siria

TURTON, David (2003) *Conceptualizing forced migration*, Refugees Study Center, RSC Working Paper n° 12, Oxford. Recuperado de: <https://www.rsc.ox.ac.uk/files/files-1/wp12-conceptualising-forced-migration-2003.pdf>

UNHCR (2005) *Protection Mechanisms Outside of the 1951 Convention (“Complementary Protection”)*. Recuperado de: <https://www.refworld.org/docid/435e198d4.html>.

UNHCR (2008) *Statistical Yearbook*. Anexo estadístico. Recuperado de: <https://www.unhcr.org/4bcc5c9f9.html>

UNHCR (2018) *Population Statistics*. UNHCR.

VARGAS RIVAS, Francisca (2018) “Derechos de las personas migrantes y refugiadas: cambios en materia migratoria en Chile”. En: Tomás Vial Solar (ed.), *Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2018*. Santiago de Chile: Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad Diego Portales.

ZETTER, Roger (2007) “More Labels, Fewer Refugees: Remaking the refugee label in an era of globalization”, *Journal of Refugee Studies*, vol. 20, n° 2, p. 174–176.

Instrumentos regionales

Declaración y Plan de Acción de México Para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina, adoptado en Ciudad de México en noviembre de 2004. Recuperado de: https://www.oas.org/dil/esp/Declaracion_y_Plan_de_Accion_de_Mexico_2004.pdf

Declaración y Plan de Acción de Brasil (2014) “Una Hoja de Ruta Común para Fortalecer la Protección y Promover Soluciones Sostenibles para las Personas Refugiadas, Desplazadas y Apátridas en América Latina y el Caribe dentro de un Marco de Cooperación y Solidaridad”, adoptado en Brasilia en diciembre de 2014, Recuperado de: <https://www.acnur.org/5b5100c04.pdf>

Deportación, tránsito y refugio. El caso de los cubanos de El Arbolito en Ecuador

Deportação, trânsito e refúgio. O caso dos cubanos de El Arbolito no Equador

Ahmed Correa Álvarez¹

RESUMEN

El presente artículo explora la noción de refugio frente a las dinámicas de desplazamiento en la región, tomando como referencia el proceso de deportación en contra del grupo de cubanos de El Arbolito, en Ecuador en el año 2016. Partiendo de la comprensión de la deportación como evento complejo, el artículo examina las condiciones previas que motivaron la movilización de migrantes cubanos en Ecuador en el contexto de la crisis económica del 2015; igualmente, se analiza la articulación y acciones de diversos grupos movilizados en contra de la deportación. Buscando repensar las implicaciones de la deportabilidad, el artículo valora el efecto de desplazamiento vinculado tanto a la acción de deportación como al rechazo a las acciones judiciales presentadas. Por último, el caso analizado interpela la homogenización del discurso humanitario, en un contexto regional marcado por la polarización geopolítica.

Palabras claves: Migración cubana. Deportación y desplazamiento. Refugio y Crisis migratoria.

RESUMO

Este artigo explora a noção de refúgio a partir da dinâmica do deslocamento na região, tomando como referência o processo de deportação do grupo de cubanos de *El Arbolito*, no Equador, em 2016. Partindo do entendimento de deportação como evento complexo, o artigo analisa as pré-condições que motivaram a mobilização de migrantes cubanos no Equador no contexto da crise econômica de 2015. Da mesma forma, são analisadas as articulações e ações de vários grupos mobilizados contra a deportação. Buscando repensar as implicações da deportação, o artigo avalia o efeito de deslocamento associado à ação de

¹ Doctorando en el Programa Humanidades Interdisciplinarias en la Universidad de California, campus Merced. El autor agradece los comentarios recibidos como parte del proceso de revisión de este artículo por parte de los evaluadores, así como la labor organizativa para el presente número de Carmen Gómez, Gabriela Malo, Karin Fusaro y Claudia Pedone. Por último, se extiende el agradecimiento y un reconocimiento fraternal a las y los integrantes del colectivo Atopia en Ecuador. ahmedca.cuba@gmail.com

deportação e rejeição das ações legais apresentadas. Por fim, o caso analisado desafia a homogeneização do discurso humanitário em um contexto regional marcado pela polarização geopolítica.

Palavras-chave: Migração cubana. Deportação e deslocamento. Refúgio e Crise migratória.

APERTURA

A inicios de junio del 2016, un grupo reducido de cubanos en Ecuador, acamparon en los exteriores de la embajada mexicana en Quito. El objetivo de aquel acto era obtener visas humanitarias para llegar a la frontera norte mexicana, y de ahí llegar a los Estados Unidos (EE.UU.). Una semana después, y luego de varias reuniones con autoridades mexicanas, el pequeño grupo llegaba a las 300 personas había captado la atención de varios medios ecuatorianos.

En la madrugada del 27 de junio, la policía ecuatoriana desplegó un violento operativo de desalojo del pequeño campamento. Correteados por un cuerpo de policías enmascarados y visiblemente armados, el grupo huyó por la avenida 6 de Diciembre hasta llegar al céntrico parque de La Carolina.

Al día siguiente, y a pesar de la nocturnidad del desalojo, la noticia del evento fue registrada por varios medios y videos de primera mano reproducidos en redes sociales. En este contexto, un número creciente de migrantes cubanos se sumaron al improvisado campamento en La Carolina. El grupo incluía personas de todas las edades, con menores de edad, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, adultos mayores, al menos un recién nacido, jóvenes, todas y todos solicitando un salvoconducto hasta México para poder llegar a los EE.UU.

Apelando a condiciones sanitarias, varias autoridades estatales se presentaron en el lugar y manifestaron su preocupación por la salud y seguridad de los menores. Pocos días después -y en una clara movida política-, el entonces alcalde de Quito, Mauricio Rodas, otorgó un permiso municipal para el campamento, pero en el histórico parque de El Arbolito. De tal forma, en la noche del 30 de junio, el grupo partió en una marcha numerosa hacia El Arbolito, mientras que varias pertenencias, comida, una cocina artesanal, carpas y colchones, fueron transportados en un pequeño camión. Según un censo interno realizado en el campamento en El Arbolito, el grupo superaba las 600 personas. Para entonces la concentración de cubanos solicitando un salvoconducto para abandonar Ecuador ha captado atención de varios medios internacionales.

En la madrugada del 6 de julio del 2016, el estado ecuatoriano desplegó un operativo militar de desalojo que incluyó personal armado, con vehículos antimotines, unidades caninas, francotiradores, drones, y que concluyó con la

detención de alrededor de 150 personas. Los detenidos incluyeron mayores de edad, mujeres embarazadas, cuatro menores de edad, un adolescente lesionado durante el operativo.

INTRODUCCIÓN

¿Por qué es esta historia relevante? Teniendo en cuenta las dinámicas de violencia en contra de población migrante y refugiada en América Latina como en otros escenarios, pudiera pensarse en muchos otros ejemplos en la región. De hecho, la experiencia migratoria cubana dentro y fuera de Cuba, ha sido calificada como población privilegiada. Comparar sufrimientos puede ser un ejercicio muy violento, y en este caso instrumental a la reproducción de jerarquías de poder y del control fronterizo.

A nivel temporal, el proceso de El Arbolito tiene lugar en el contexto de emergencia de gobiernos conservadores vinculados a la reedición de proyectos neoliberales en el continente, con las implicaciones que esto conlleva en materia migratoria: Mauricio Macri en el 2015; y en el mismo 2016, Michel Temer, Donald Trump, y de manera rocambolesca, el propio Lenin Moreno, sucesor de Rafael Correa. Por otra parte, a nivel espacial el evento estuvo además vinculado con la rearticulación del régimen de control fronterizo a nivel continental. En este sentido la reunión ampliada del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores del Sistema de Integración Centro Americana, con la asistencia de los cancilleres de Ecuador, Colombia, Cuba y México, en el 2016, constituyó un antecedente importante. Dicho régimen de colaboración se puso de manifiesto mediante las actuaciones de los gobiernos de Ecuador, Colombia, Panamá, Cuba, y Estados Unidos, en la gestión posterior del flujo de cubanos en tránsito desde Sudamérica. Adicionalmente, el proceso de deportación generó una coalición de actores diversos y personas migrantes que lograron articularse en contestación de la actuación violenta del estado ecuatoriano.

Durante el proceso que siguió a la detención, de manera conjunta entre detenidos, familiares y abogados del proceso, fue desplegada una narrativa sobre potenciales represalias en Cuba a manera de garantizar el cumplimiento del principio de no devolución. En algún punto se llegó a afirmar que aquellos devueltos a Cuba podrían ser ejecutados por el gobierno cubano. Tres años después parece muy posible afirmar que tales ejecuciones no ocurrieron.

En este punto es importante proponer al menos dos interrogantes: primero, si la inexistencia de una amenaza de muerte real deslegitimaba el reclamo de suspensión de la deportación del grupo de personas cubanas detenidas; segundo, si la inexistencia de la amenaza a la vida en el país de origen, hacen un evento de esta naturaleza intrascendental para el sistema internacional de protección de refugiados o las instituciones vinculadas a la tutela de los derechos de personas migrantes.

El artículo examina el proceso de detención y deportación del grupo de cubanos en El Arbolito. Tomando este caso como referencia, se propone una valoración de las implicaciones de dicho proceso para pensar el rol del régimen de protección internacional para personas en movilidad en nuestro continente. En tal sentido el artículo analiza, por una parte, las condiciones internas y externas que condicionaron la movilización de cubanos migrantes en Ecuador, incluyendo la movilización de sectores en contra de proceso de deportación. Y por otra, se analizan los diversos efectos del proceso de deportación, lo cual expuso a un número considerable de nacionales cubanos a distintas formas de violencia.

Las fuentes utilizadas para el presente trabajo pueden catalogarse como ‘eclécticas’ (Cacho, 2012). Se han utilizados fuentes documentales vinculadas al proceso legal, materiales comunicacionales producidos durante el proceso de deportación, archivos digitales, materiales audiovisuales, además de normativas y pronunciamientos políticos que recogen posturas políticas de varios estados trascendentales para el caso.

Debo mencionar además que, por diversas razones, participé en el proceso de solidaridad que se generó alrededor de la movilización de migrantes cubanos y que se mantuvo hasta el final del operativo de deportación². En este sentido, este trabajo está alimentado por mi memoria sobre dicho evento. Por esta razón, y sin pretender idealizar cierta *autor-idad* mediante formulas académicas, o el uso de la tercera persona del singular, conviene por razones metodológicas reparar brevemente en mi lugar de enunciación.

En tanto ejercicio mnemónico, el análisis que se propone no está libre de un componente emocional. Pero afirmar ‘yo estuve allí’, es a menudo otra forma de reclamar autoridad (Gutman, 2017; Ricoeur, 2004). En este sentido, me interesa resaltar que mi recuerdo de estos eventos no son de ninguna manera la representación exacta y absoluta de la totalidad de actos que hicieron parte de la detención y deportación de migrantes cubanos de El Arbolito; tampoco es esta la interpretación exclusiva que se debe hacerse sobre dicho proceso.

Un creciente número de trabajos académicos, desarrollados desde fundamentos decoloniales hasta presupuestos feministas, han recuperado la posicionalidad subjetividad de investigadores en oposición al distanciamiento científico de la epistemología positivista (Smith, 2012; Clifford y Marcus, 1986; Mosse, 2011).

2 Hice parte de un grupo diverso de personas que se movilizaron en distintos momentos en solidaridad con el grupo. Primeramente, mediante la recogida de donaciones que fueron entregadas al grupo de cubanos durante su estadía en el parque de La Carolina. Después de la intervención policial del 6 de julio, pasé a formar parte de un grupo de personas que se movilizaron en contra del proceso de deportación. Como parte de este grupo, fue creado el Colectivo Atopia, que durante el proceso estuvo vinculado tanto en acciones legales, apoyo a los familiares, o en la emisión de boletines informativos sobre el proceso. Para mas información sobre el accionar del grupo, véase: <https://colectivoatopia.wordpress.com/tag/migration/>

Sin lugar a duda, pudiera señalar similitudes con propuestas metodológicas como la auto-etnografía (Breen-Smyth, 2013) o la etnografía íntima (Waterston, 2019; Reed-Danahay, 2011). Sin embargo, no es cierto que mi aproximación a este proceso estuvo motivada por intereses investigativos; tampoco que cumplí con las exigencias del registro etnográfico. Además, junto a la búsqueda de materiales en diversos formatos, recordar los distintos momentos que experimenté durante este proceso ha sido fuente para el presente trabajo. Por estas razones, este puede ser entendido como un ejercicio de etnografía de la memoria, lo cual implica la confesión de emociones y contradicciones usualmente silenciadas bajo la autoridad del ejercicio académico (Polleri, 2017; Stammler et al., 2017). De hecho, en el contexto de los hechos que se analizan, mi condición privilegiada de cubano regular en Ecuador, no dejo de ser interpelada en varios momentos de interacción con el estado ecuatoriano, como efecto del mensaje de deportabilidad enviado por el operativo.

Ahora bien, uno de los temas que evidenciaron la naturaleza caótica de este evento fue la ausencia de datos fidedignos. Inicialmente las autoridades del Ministerio del Interior no proveyeron datos sobre el número de personas detenidas, y en sus posteriores declaraciones al respecto informaron cifras muchas veces inexactas.

Según el archivo judicial de las personas detenidas en El Arbolito, fueron puestas a disposición de autoridades judiciales un total de 148 personas, de las cuales 55 mujeres y 93 hombres³. Esta base, sin embargo, no incluye a Efraín Sánchez, uno de los principales líderes del grupo de El Arbolito, que fue acusado de agredir a un policía durante el operativo.

En cuanto el estatus migratorio de los detenidos, el archivo registra un total de 58 personas con estatus irregular. El resto presenta diversas formas de regularidad, que incluyen 2 personas con ciudadanía ecuatoriana por naturalización, 6 con visas vigentes en Ecuador, 6 refugiados, al parecer reconocidos como tales en Brasil, y 6 solicitantes de refugio, de los cuales 2 aparecen reconocidos como tales también en Brasil.

Según el archivo, del total de las sentencias emitidas, los jueces dispusieron la no deportación de 75 personas elevándose sus respectivos casos en consulta, mientras que se determinó la inmediata libertad de otras 12. Además, se dispuso la deportación de 61 personas, de las cuales 3 debían ser deportadas a Brasil, y 1 a Guyana.

Teniendo en cuenta esta diversidad de estatus, categorías, movilidades, me interesa recuperar la propuesta metodológica de Lila Abu-Lughod en su crítica

3 Los datos que a continuación se presentan fueron extraídos de la página web “Memorias de una Expulsión: deportación de cubanos en Ecuador”, que corresponde al trabajo de titulación de Ilaria Rapido Ragozzino en el 2017. Para visitar el sitio ver: <https://memoriasdeunaexpulsion.com>

sobre el modo de generalización del discurso científico-social, y pudiéramos agregar también del discurso político-jurídico. Este análisis resulta pertinente para el presente artículo en dos niveles específicos. En primer lugar, al analizar un evento como el proceso de El Arbolito, es necesario estar atentos a posibles riesgos de reificación del mismo. Como se verá más adelante, el nombre mismo que aquí se propone, en realidad constituye un momento de un proceso más amplio. Este argumento, sin embargo, no supone priorizar la particularidad frente a la generalidad. En su cuestionamiento de las generalizaciones producidas por la descripción etnográfica, Abu Lughod resalta los efectos de silenciamiento del tiempo y de los conflictos, o sea de la encapsulación de la complejidad social (Abu Lughod, 2008, p.7). En consecuencia, lejos de pensar el proceso de deportación de los cubanos como el *objeto* de estudio del presente artículo, me interesa resaltar su comprensión en tanto evento complejo, lo cual remite a continuidades y conexiones con otros eventos previos, pero también simultáneos y futuros. En segundo lugar, esto nos permite cuestionar el acto de determinación de la condición de refugiado, en tanto proceso interpretativo limitado por la exactitud de las causales de la Convención de 1951. Este ejercicio suele constituir acto de silenciamiento de todo aquello catalogado de intrascendente en el proceso. En este sentido la categoría de refugiado, y también de migrante, desplazado, o migración forzada, están constituidas por actos de generalización.

Pasemos a revisar los antecedentes que condicionan la decisión de un grupo de cubanos, recurrir a la embajada de México en Quito, con el propósito de gestionar un visado humanitario para llegar a la frontera con EE.UU.

ANTECEDENTES, SENSATEZ E IRRACIONALIDAD

Como destaca Susan Coutin, la deportación no es un evento discreto (Coutin, 2015). En este sentido el proceso de El Arbolito, estuvo precedido por una diversidad de hechos que nos permiten entender la sensatez del pedido de una visa humanitaria; una solicitud que desde la lógica de la soberanía y la reafirmación de la frontera, resulta abiertamente irracional.

Ecuador se convirtió en lugar de destino para los cubanos después del 2008. El reconocimiento de la movilidad como derecho fue uno de los ejes transversales en la constitución de Montecristi. En consecuencia, se prohibió la calificación de cualquier ser humano como ilegal, así como las deportaciones colectivas, como parte del reconocimiento de los derechos de las personas en movilidad humana. Además, se estableció la ciudadanía universal y la libre movilidad como principios de actuación para las relaciones internacionales del estado ecuatoriano. En correspondencia con lo anterior, en junio de 2008, un Decreto Ejecutivo firmado por el presidente Correa, eliminó la visa como requisito para ingresar al Ecuador.

El tratamiento que la revolución ciudadana brindó al tema migratorio y a la protección de personas refugiadas, le ubican dentro del marco regional que Eduardo Domenech ha calificado como “retórica de la inclusión” (Domenech, 2008). Una orientación que estuvo “basada en las nociones de derechos humanos, ciudadanía comunitaria y pluralismo cultural”, desarrollada en oposición a la retórica de la exclusión, “prevaleciente durante los noventa”, concomitante con la llamada ‘doctrina de la seguridad nacional’ (2008, p.13).

Como parte de esta reconfiguración, Ecuador se convirtió en el país con mayor población de refugiados en América Latina. Entre 2009 y 2010, en la región norte del país se desarrolló la campaña de Registro Ampliado, que otorgó el estatuto de refugiado a cerca de 30 mil colombianos (Molina, 2010; Ortega y Ospina, 2012). En junio de 2008, un Decreto Ejecutivo firmado por el presidente Correa, eliminó la visa como requisito para ingresar al Ecuador.

En este contexto de apertura y protección de la movilidad humana, la ausencia de visado como requisito de ingreso y el carácter dolarizado de la economía ecuatoriana, influyeron en el diseño de proyectos migratorios de cubanos que apostaron por radicarse en Ecuador. Esto implicó para muchos la inserción en diversos espacios laborales, o el desarrollo de actividades de comercio transnacional (Correa, 2014). Y para aquellos que pudieron regularizarse, Ecuador significó la posibilidad de reducir el tiempo del reencuentro con familiares en Cuba.

Pero este escenario de apertura enfrentó rápidamente limitaciones importantes. El incremento de la población migrante cubana a partir del 2009, con una alta concentración en Quito (75% de cubanos censados en el 2010 radicaban en Quito), les convirtió en uno de los colectivos visiblemente referenciados en medios de comunicación y otros espacios comunicativos. Coberturas que, en muchos casos, alimentaron la percepción de vinculación de cubanos, con el incremento de la inseguridad o el desempleo. Según el Censo Nacional de Población y Vivienda del 2010, los cubanos se ubicaron como la quinta población extranjera por debajo de españoles, peruanos, estadounidenses y colombianos.

En términos generales es posible afirmar que existieron diversos límites a la inserción de la población cubana en Ecuador. Numerosas investigaciones y pronunciamientos institucionales –incluyendo a la Defensoría del Pueblo– dan cuenta de formas explícitas de discriminación en contra de este y otros colectivos extranjeros (Arcentales, 2010). Un ejemplo temprano de las acciones estatales en contra de esta población, lo fue el operativo policial “Operación Identidad”, realizado en el barrio La Florida, con el propósito de detener migrantes cubanos⁴. El nombre de este operativo dejaba ver las ansiedades de autoridades

4 Véase el Pronunciamiento Defensorial No. 005-dnprt-2010 de la Defensoría del Pueblo del Ecuador. Esta resolución sistematiza varias situaciones de vulneración de derechos de personas en movilidad por parte de órganos del Estado ecuatoriano, e incluye la Operación Identidad como uno de estos casos. Ver además, “Informe de verificación sobre las condiciones de detención de

ecuatorianas ante la concentración de cubanos en el barrio La Florida; un barrio cuyo nombre evocaba las posibilidades de un nuevo Miami para los cubanos en Quito (Sabaj, 2014; Correa, 2014)⁵.

De manera oscilante, el estado ecuatoriano desarrolló acciones en contra de la población extranjera en Ecuador. Para los nacionales cubanos, esto incluyó procesos sistemáticos de exclusión en el aeropuerto, detención y deportación hacia Cuba. Además, se establecieron mecanismos administrativos que limitaban las posibilidades de regularización de la condición migratoria. Un ejemplo de esto fue la limitación del registro de títulos profesionales en la Secretaría Nacional de Educación Ciencia y Tecnología (SENESCYT), un acto que directamente prevenía a los cubanos de obtener una visa profesional de residencia permanente en Ecuador. También vinculado a decisiones de la SENESCYT, a los profesionales cubanos se les prohibió de participar del proyecto PROMETEO, que brindaba condiciones favorables para profesionales extranjeros⁶.

Es importante señalar que las expresiones de xenofobia en contra de nacionales cubanos están además atravesadas por la intersección del origen nacional con otros marcadores sociales como la raza, el género, o la orientación sexual (Viteri e Ceja, 2017; Arboleda, 2016; Ceja, 2015; Correa, 2014; Casper y Moore, 2009). Así, por ejemplo, para migrantes cubanos negros y negras, la exclusión de ciertos espacios públicos y el acceso a determinados servicios (renta de inmuebles, acceso al empleo, acceso a la salud, etc.), en especial en la ciudad de Quito, se expresa en la articulación entre la xenofobia y la discriminación racial. De la misma manera, los discursos de exclusión no dejan de involucrar valores de la homofobia patriarcal en contra de nacionales cubanos pertenecientes a los grupos LGBTQ. Junto a la importancia de visibilizar los distintos niveles en que opera la discriminación, estos son elementos que deben tenerse en cuenta para la comprensión de las razones que motivaron a nacionales cubanos a solicitar colectivamente un visado humanitario.

Ahora bien, el escenario hasta acá descrito, marcado por prácticas de discriminación tanto a nivel popular como estatal, es acentuado por la crisis económica que comienza a desarrollarse desde el 2015. La caída del precio del petróleo, junto a la apreciación del dólar, provocaron una situación de crisis en Ecuador que de forma escalonada impactaron las tasas de desempleo a nivel nacional. Para marzo del 2016, la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo

personas privadas de la libertad en el marco del operativos de detención de irregulares en la ciudad de Quito”, realizado por la Comisión Coaliciones por las Migraciones y el Refugio.

5 Al respecto ver en El Nuevo Herald, “*La Pequeña Habana en los Andes Ecuador*”, Diciembre 24, 2014. Disponible en: <https://www.elnuevoherald.com/noticias/mundo/america-latina/cuba-es/article4931886.html>

6 El Programa *Prometeo* fue una experiencia de captación de profesionales extranjeros. Las condiciones de dicho programa no solo implicaban una oportunidad de realización profesional, sino que además incluía condiciones envidiables como altas remuneraciones, fondos para adquisición de libros, pasajes de avión para realizar visitas familiares, entre otras. (Pedone y Alfaro, 2015; Vega, Gómez y Correa, 2016).

y Subempleo (ENEMDU), mostraba un nivel de desempleo del 5.7%, lo cual representó un incremento del 1.9% en comparación al año anterior. En este contexto, la población migrante –no solo cubana- paso a ser de los sectores más afectados por el desempleo o del incremento de su precarización laboral. Y de forma paralela, aumentaron los discursos de responsabilización de los migrantes por la situación económica del país.

Obama y la puerta

En enero del 2013, entra en vigor la reforma migratoria cubana, promovida por Raúl Castro desde el año anterior. Dicha reforma redujo significativamente las trabas burocráticas para salir de Cuba, eliminando el permiso de salida, la carta de invitación, entre otros requisitos, como el pago por cada mes de estancia en el exterior. Si bien no se elimina el límite temporal de residencia en el exterior, la reforma amplía dicho plazo a 24 meses. De manera sorpresiva, tiene lugar un año después el histórico acercamiento entre Barack Obama y Raúl Castro el 17 de diciembre de 2014. El llamado deshielo cubano, celebrado por diversos medios y representantes políticos internacionales, tuvo implicaciones inesperadas para muchos de los migrantes cubanos en Ecuador.

A pesar de las recomendaciones de Obama en torno a la protección de los derechos humanos en Cuba, el nuevo marco de acercamiento entre ambos gobiernos supuso la parcial modificación de la narrativa previa concebida durante la guerra fría. Esto incluyó, por parte del gobierno estadounidense, la adopción de medidas que como señala el investigador Jorge Duany, buscaron “restablecer las relaciones diplomáticas, revisar la designación de Cuba como estado patrocinador del terrorismo y facilitar ciertos tipos de comercio y viajes de ciudadanos estadounidenses a la isla” (Duany, 2017).

Este nuevo contexto ponía en cuestionamiento las condiciones que justifican la Ley de Ajuste Cubano. En consecuencia, no pocos cubanos percibieron dicho contexto como el inicio del cierre de la puerta de ingreso a los EE.UU. Es en este mismo sentido que, una buena parte de la población cubana en Ecuador se ve confrontada por la posible desaparición de la Ley de Ajuste Cubano y la existencia de un sinnúmero de limitaciones a sus posibilidades de inserción en Ecuador (Freire, Correa y Arón, 2019).

Como muestran los datos de la Oficina de Aduana y Protección Fronteriza Estadounidense, en este escenario aumentó el arribo de cubanos por la frontera sur entre México y EE.UU. Si en el 2013 y 2014, las cifras de cubanos en varios puntos de la frontera suroeste registraron 13,704 y 17,109 respectivamente, estos mismos lugares experimentaron un aumento significativo en 2015, con un total de 28,642, y en el 2016, con 41,523. Si bien este incremento no supuso la eliminación de la Ley de Ajuste Cubana, en enero de 2017 Barack Obama finalizaba la llamada política de “pies secos/pies mojados”, como parte de la normalización de las relaciones con Cuba. Un año después, los mismos puntos

fronterizos registraron apenas 15,410 cubanos.

Pero mucho antes de esta decisión en los momentos finales de la administración de Obama, existen otros eventos que ubican a los sucesos de la deportación del grupo de El Arbolito, como parte de las ansiedades de control fronterizo a nivel regional. A finales del 2015 tiene lugar la llamada crisis de los cubanos en Costa Rica, después de que las autoridades nicaragüenses de forma violenta previnieron el paso de migrantes cubanos en tránsito. Como consecuencia de dicho hecho, tiene lugar la reunión de cancilleres del Sistema de Integración Centroamericano (SICA) con la participación adicional de Ecuador, Cuba, Colombia y México. En este espacio, la cancillería ecuatoriana enfrentó el reclamo de varios estados, buscando detener los flujos que se entendían provenían de Ecuador. Un día después de finalizada la reunión SICA y en respuesta a los acuerdos allí establecidos, el gobierno ecuatoriano impuso el requisito de visa para los cubanos, a través del Acuerdo Ministerial No. 0098 del 25 de noviembre de 2015. Según las autoridades ecuatorianas, la imposición del visado tenía como propósito proteger a los migrantes cubanos de ser víctimas de las redes de tráfico de migrantes. Además, en enero de 2016 se promulgó el Acuerdo Ministerial N° 00067 del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, que aumentaba considerablemente las tarifas para las visas ecuatorianas: las visas de residentes se elevaron a 550 USD, mientras que las visas temporales se elevaron a 450 USD.

En el mes de marzo del 2016, un grupo de migrantes cubanos se reunió en una plaza cercana al barrio La Florida, al norte de la ciudad. Esta reunión fue cubierta por varios medios nacionales, y entre otros elementos manifestados el grupo denunció la existencia de restricciones como la imposibilidad de registrar títulos en SENESCYT, o la existencia de procesos de detención y deportación de nacionales cubanos. En respuesta a las opiniones recogidas, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana ecuatoriano, emitió el 28 de marzo del 2016, el comunicado titulado Situación de Cubanos en Ecuador. En el mismo se afirmaba que “la Cancillería del Ecuador rechaza categóricamente las recientes declaraciones aparecidas en medios de comunicación respecto de la posible discriminación y desigualdad de tratamiento para la comunidad cubana residente en el Ecuador”. Y además, se aseguraba que “Ecuador ha tomado medidas de protección para las personas migrantes cubanas, con el fin de prevenir que sean víctimas del tráfico ilícito de migrantes y sufran abusos de los criminales que les ofrecen llegar a Estados Unidos de Norteamérica”.

En el mismo mes de marzo, los días 11 y 29, el Consejo Consultivo de la Política Migratoria de Ecuador (CCPM) sostenía reuniones para resolver la situación de los ciudadanos cubanos en el país. Entre las distintas propuestas planteadas por el CCPM para solventar la situación de la población cubana, se incluyeron las siguientes:

“Los extranjeros que, 1-... ingresen a territorio nacional utilizando una visa de No Inmigrante 12X con fines turísticos no podrán cambiar su categoría migratoria dentro del territorio nacional”. (...); 3- ... ingresen al territorio ecuatoriano bajo la figura de cooperantes no podrán cambiar su condición migratoria en el Ecuador. (...). 4- ... hayan ingresado al territorio ecuatoriano antes del 30 de noviembre de 2015 y que han sobrepasado su estadía regular en el Ecuador estarán exentos del requisito de regularidad migratoria hasta el 31 de octubre de 2016 que concluye el proceso de facilitación de la regularización con la finalidad que opten por una visa en cualquiera de las categorías migratorias previo el cumplimiento de los demás requisitos legales y reglamentarios”.

Las propuestas del CCPM fueron recibidas con preocupación por activistas y defensores de derechos atentos a la postura estatal frente al incremento de cubanos en tránsito migratorio. Por una parte, la propuesta no solo contenía elementos de inconstitucionalidad, sino que además contravenía lo establecido en el artículo 22 de la Ley No. 1897 o Ley de Extranjería, del 27 de diciembre de 1971, norma que, en oposición a la Constitución, era utilizada como argumento de legitimidad del CCPM. Y, por otra parte, el establecimiento del plazo del 31 de octubre generaba alarmas fundadas, teniendo en cuenta que dicho plazo no modificaba las condiciones jurídicas existentes para poder regularizarse en el país. En la práctica, las propuestas del CCPM suponían el establecimiento de un plazo perentorio que anunciaba la ejecución de medidas de deportación una vez concluido.

Las medidas hasta acá comentadas constituyen un explícito caso de producción jurídica de la ilegalidad migratoria, lo cual incidió directamente en la reorientación de proyectos migratorios de cubanos hacia los EE.UU. Este hecho fue denunciado abiertamente por el presidente Correa, invocando razones de soberanía nacional. Su argumento, sin embargo, no solo disputaba un componente lógico de la libre movilidad regulada en la constitución ecuatoriana, sino que además silenciaba la larga historia de tránsitos migratorios en Ecuador (Herrera, 2019; Salmon, 2017; Alvarez, 2016; Collyer, Düvell y Haas, 2012). Adicionalmente, la denuncia gubernamental frente al tránsito de cubanos, encubría la responsabilidad estatal en la creación de los factores de expulsión, mientras que la invocación de riesgos a la soberanía nacional legitimaba discursivamente el accionar en contra de dicho grupo.

Con lo señalado anteriormente no se pretende negar que en el grupo de El Arbolito existieron personas que arribaron a Ecuador con el solo propósito de llegar a EE.UU.; pero en el grupo de cubanos que decidieron solicitar el salvoconducto, existía un número considerable de personas que llevaba varios años en el país, y que experimentaron historias repetidas de desempleo y discriminación.

Mientras el número de carpas crecía en la ciudad de Quito, en la ciudad de

Azogues se celebró la VIII Ronda de Conversaciones Migratorias bilaterales entre Ecuador y Cuba. Ninguna representación del grupo de cubanos migrantes fue invitada a participar en las conversaciones entre ambos gobiernos.

GEOPOLÍTICA DEL REFUGIO Y ESTRATEGIAS DE MOVILIDAD

Uno de los temas que ha caracterizado la gestión institucional de la protección internacional ha sido el resaltar en el carácter apolítico del ACNUR y la naturaleza humanitaria de la institución del refugio. Tanto la Convención de 1951, como la Declaración de Cartagena de 1984, insisten en los preámbulos justificativos de ambos cuerpos legales en este punto. Esta concepción ha generado prácticas y regulaciones que restringen las expresiones políticas de los refugiados en diferentes contextos. Sin embargo, esta despolitización de los refugiados no ha prevenido la politización del refugio. Esto es algo que se ha expresado de diversas formas, en especial en el contexto de la guerra fría.

Ahora bien, como he expresado en otros lugares (Correa, 2013; Correa, 2014; Freire et al., 2019), para entender las decisiones de la población cubana en Ecuador, no es solo es importante atender a los marcos políticos y normativos de Ecuador y Cuba, sino también al estadounidense. Mas allá de las interpretaciones jurídicas de cada caso, la condición de los cubanos como refugiados no esta al margen de la relación de Estados Unidos con Cuba, y con el resto de la región.

La utilización instrumental de la población refugiada como parte de intereses políticos nacionales, regionales o globales puede auscultarse en distintos contextos. En su análisis sobre la presencia militar estadounidense en el sudeste asiático, Yen Le Espíritu, desarrolla la conceptualización del “refugiado militarizado” (Le Espíritu, 2014). Analizando las formas de memorialización de la derrota estadounidense en la guerra de Vietnam, Le Espíritu reflexiona sobre la función de la hyper-representación de los refugiados Vietnamitas. Al decir de la profesora Le Espíritu, la imagen del “supuesto beneficiario agradecido del regalo de la libertad de los EE.UU., ha sido clave para la recuperación de la identidad americana y el sostenimiento del militarismo estadounidense en el contexto posterior a la guerra de Vietnam” (2014, p.2). De la misma manera, la imagen de acogida de miles de refugiados vietnamitas, ha permitido desplegar un discurso humanitario que silencia la violencia desplegada durante la guerra (Le Espíritu, 2014, p.36).

En el contexto latinoamericano ha tenido lugar una dinámica bastante similar, y en este sentido la situación de los cubanos ha sido particularmente ilustrativa. Para colectivos como los nacionales de Cuba, el otorgamiento del estatuto de refugiado no siempre viene determinado por la existencia o no de las circunstancias establecidas en la Convención de 1951. Y de la misma manera que

el reconocimiento de cubanos como población refugiada ha estado en muchos casos vinculada a intereses políticos antagónicos a la revolución cubana, la denegación automática de dicha condición suele provenir de aliados políticos en la región. Esta fue la línea seguida durante los dos mandatos de Correa.

En su etnografía al estado ecuatoriano en su trato con la población extranjera, Alana Akerman (2014) señala que es el estado quien define la identidad legal de las personas. Esta definición no es un proceso fijo, y tanto en Ecuador como en otros países, se pueden encontrar abundantes ejemplos en el que las personas transitan por distintos estatus migratorios, acceden a distintas visas, entran en situaciones de irregularidad, se naturalizan. Este tipo de modificaciones responden a su vez a cambios generados no solo a nivel legislativo, sino también político.

En tal sentido la aplicación al refugio, no esta al margen de la valoración de posibilidades que las que personas con necesidades de protección internacional tienen frente a un estado específico. Piénsese en el incremento de solicitudes de refugio de cubanos en Ecuador a partir del 2008. Según nos muestra Lorena Herrera, entre el 2008 y el 2010 se da un incremento de significativo de solicitudes de refugio como parte de los recursos de regularización de cubanos en Ecuador. Pero como bien señala Herrera, “conforme aumenta la demanda... aumentan las solicitudes negadas por parte del Estado” (Herrera, 2011, p.83).

Cuadro 1. Cubanos solicitantes de refugio en Ecuador

Año	Solicitantes de refugio	Refugiados reconocidos
2008	421	213
2009	1.780	28
2010	3.139	2

Fuente: Dirección General de Refugiados, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, Ecuador.

La respuesta institucional frente al incremento de solicitudes fue la denegación inmediata a los solicitantes cubanos. En la mayoría de los casos la negativa se notificaba de manera inmediata, sin que se realizaran las valoraciones individuales correspondientes. Si bien el número de solicitudes del 2010 marca un pico, las respuestas negativas por parte de los funcionarios de la Dirección de Refugio, hará que las solicitudes de cubanos se reduzcan dramáticamente para el año siguiente.

A pesar de esta postura, Ecuador es el país de la región que ha reconocido el mayor número de refugiados, en su gran mayoría población colombiana. Una cifra que, a pesar de su importancia, oculta un número aun mayor de personas con estatus de solicitantes de refugio. Este tipo de estatus temporales, que

colocan a las personas en condiciones de incertidumbre jurídica y emocional, ha permitido a los gestores de la política de refugio en el país ampliar o reducir su número en dependencia de sus implicaciones políticas. Así, por ejemplo, la elección del presidente Manuel Santos en el 2010, cercano políticamente al gobierno de Rafael Correa, supuso el distanciamiento de la postura previa de reconocimiento de refugiados colombianos promovida por Ecuador durante el gobierno de Álvaro Uribe⁷. Como expresión de este cambio -que incluyó otros factores como la promulgación de la Ley de Víctimas en Colombia en el 2011-, Correa promulgó un nuevo reglamento de refugio mediante el Decreto Ejecutivo 1182 en junio del 2012⁸.

Esta norma representó un explicito retroceso en materia de refugio. Además de reducir el concepto de refugiado mediante la eliminación de los criterios de elegibilidad de la Declaración de Cartagena, el 1182 estableció un término de apenas 15 días para presentar la solicitud una vez ingresado al territorio ecuatoriano (Beyer, 2016; Ubidia, 2015; Moscoso y Burneo, 2014; Hurtado, 2013). El diseño del Decreto Ejecutivo 1182 fue tan problemático, que fue declarado parcialmente inconstitucional por la Corte Constitucional ecuatoriana en el 2014.

Otro ejemplo que evidenció la redefinición legal de personas con necesidad de protección internacional en Ecuador, bajo otro estatus, vino condicionado por la ratificación del Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR a finales del 2013. El nuevo visado MERCOSUR otorgaba un estatus temporal en Ecuador. La implementación del MERCOSUR estuvo acompañada no solo de casos de renuncia de la condición de refugio sino también del redireccionamiento de nuevos solicitantes de refugio, en su mayoría colombianos, hacia la nueva visa MERCOSUR (Ramírez, Ceja y Coloma, 2017).

Si bien existen importantes diferencias en los factores de expulsión de población en Cuba y Colombia, las posibilidades de reconocimiento de la condición de refugiados cubanos en Ecuador bajo el gobierno de Correa, no estuvo al margen de similares implicaciones políticas en el acto de reconocimiento de la condición de refugiado.

7 Sobre los cambios introducidos en el Gobierno de Manuel Santos, en especial la Ley de Víctimas, y sus efectos en las modificaciones introducidas por el gobierno de Correa, afectando la condición de miles de colombianos en Ecuador, véase el material “Refugiados y Ley de Víctimas. Reparación para personas en necesidad de protección internacional: Igualdad en acceso y diferencia en su Desarrollo” (2012), elaborado por Viviana Tacha, con el apoyo del Consejo Noruego para Refugiados.

8 El Decreto Ejecutivo 1182/2012, fue elaborado en el Ministerio Coordinador de Seguridad ecuatoriano. Además de lo ya señalado, esta normativa instituyó un procedimiento previo de admisibilidad que excluía a los solicitantes antes de que sus casos fueran debidamente evaluados. En respuesta a esta normativa, la ONG Asylum Access y la Clínica Jurídica de la Universidad San Francisco de Quito, presentaron acciones independientes de inconstitucionalidad. Sorprendentemente, el Decreto Ejecutivo 1182 del 2012, fue declarado parcialmente inconstitucional por la Corte Constitucional Ecuatoriana. Al respecto puede verse la Sentencia No. 002-14-SIN-CC del 14 de agosto del 2014.

Después del triunfo de la revolución de 1959, en especial durante las dos primeras décadas, esta suerte de condición polisémica de la migración cubana ha sido particularmente palpable. Mientras para la revolución cubana las personas que salían del país fueron representados como traidores, apátridas, gusanos, para el gobierno estadounidense y buena parte de la comunidad de cubanos en ese país, estos fueron entendidos como refugiados o exilados, huyendo del comunismo. Un momento relevante en la narrativa del refugiado cubano, tuvo lugar en 1965 con las declaraciones del presidente Lyndon B. Johnson, durante la firma de la Ley de Migración en un acto cargado de simbolismos a los pies de la estatua de la libertad.

Entonces, es con este espíritu que declaro esta tarde, al pueblo de Cuba, que aquellos buscan refugio aquí en América lo encontrarán. La dedicación de Estados Unidos a nuestras tradiciones como asilo para los oprimidos se mantendrá. He ordenado al Departamento de Estado, de Justicia, y de Salud, Educación y Bienestar que tome inmediatamente todas las medidas necesarias para permitir que aquellos en Cuba que buscan la libertad hagan una entrada ordenada a los Estados Unidos de América (Lyndon Johnson, 1965).

Un año después era promulgada la Ley de Ajuste Cubano y la imagen del refugiado cubano, junto a otras poblaciones, pasó a ser parte de los colectivos que, con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, han hecho parte de la recuperación del mito de EE.UU. como nación migrante. Distintos autores han señalado la instrumentalización del discurso humanitario de la Ley de Ajuste Cubano como parte la competencia imperial estadounidense frente a la expansión rusa (Farber, 2015; Grosfoguel, 1998). De hecho, esta norma constituye una evidencia del carácter discursivo de la construcción de la noción del refugiado, teniendo en cuenta que la Ley de Ajuste Cubano de 1966, formalmente no otorga un estatus de refugiado a los cubanos llegados a EE.UU. Su breve articulado, que solo refiere a los refugiados en el título, se aplica a todos los nacionales de Cuba “inspeccionados, admitidos o en ‘parole’” en EE.UU, después del 1ro de enero de 1959. En cualquier caso, la ley permite a los nacionales cubanos “ajustar” su estatus y convertirse en residentes permanentes (Sweig y Bustamante, 2013; Bustamante, 2015)⁹.

A pesar de esto, la comprensión de la migración cubana no solo ha correspondido a dos visiones fijas y antagónicas reproducidas desde Cuba y EE.UU. respectivamente. Parte de las experiencias de los balseros entre 1994 y 1996, pero sobre todo de los Marielitos en 1980, evidencian distanciamientos en el discurso gubernamental estadounidense de la comprensión previa del refugiado cubano como consecuencia de reacciones populares de rechazo (Jacklin, 2019). Por su parte en Cuba, es posible identificar la atenuación de la representación inicial de

⁹ La ambigüedad de dicha formulación ha sido recientemente sujeto de debate. Políticos como el senador Marco Rubio, han puesto en discusión el estatus de refugiado de los cubanos antes las visitas frecuentes de migrantes cubanos a sus familiares en Cuba.

confrontación con su población migrante, en eventos como los Diálogos de 1978, o mas recientemente con las representaciones que han seguido después de la reforma migratoria del 2013. En este ultimo caso, es importante resaltar que, a pesar de los límites de la reforma en el orden del reconocimiento de los derechos de la población migrante, el gobierno de Raúl Castro introdujo una importante modificación en la comprensión del acto de migrar. En un importante discurso del 1ro de agosto del 2011, exclamaría que:

“Hoy los emigrados cubanos en su aplastante mayoría lo son por razones económicas, si bien algunos pocos todavía alegan ser víctimas de persecución política para granjearse adeptos y ayuda de sus patrocinadores en el exterior o justificar el abandono de una misión o contrato. Lo cierto es que casi todos preservan su amor por la familia y la patria que los vio nacer y manifiestan de diferentes formas solidaridad hacia sus compatriotas”¹⁰.

De la comprensión previa que entendía la migración como acto de abandono del proyecto revolucionario, se articuló una nueva representación de la migración como sujeto motivado por razones económicas (Gómez y Correa, 2013). Esta enunciación, como puede advertirse, no deja de reaccionar frente a quienes aun puedan recurrir a la condición de refugiado. A pesar de la importancia de este cambio, que eventualmente alimentó la reforma migratoria del 2013, la distinción entre migrante económico y la existencia de factores de expulsión vinculados al modelo político constituye un argumento instrumental que oculta las continuidades entre dos campos dialécticamente articulados. En todo caso, dicha narrativa continúa replicando una comprensión del refugio como amenaza. Después de todo, la concesión de protección en calidad de refugio, implica para el estado protector un tácito reconocimiento de que algo anda mal con el estado de origen del nacional protegido.

Pero mas allá de las narrativas producidas desde arriba en torno a la salida de cubanas y cubanos, entendida desde estos extremos ideológicos como abandono o escape, encontramos además la manera en que los propios migrantes hacen

10 Ver “Discurso pronunciado por el General de Ejército Raúl Castro Ruz, Presidente de los Consejos de Estado y de Ministros en el Séptimo Período Ordinario de Sesiones de la VII Legislatura de la Asamblea Nacional del Poder Popular, el 1ro de agosto de 2011, Año 53 de la Revolución”. En este acto, se introdujo una inédita posición en relación al tema migratorio en Cuba que acabaría alimentando la reforma migratoria del 2013. Al decir de Raul Castro “(...) Como parte de las medidas que se valoran en la senda de reducir prohibiciones y regulaciones emitidas en otros momentos del proceso revolucionario en legítima defensa ante las agresiones a que hemos sido sometidos por más de 50 años y también modificar diferentes decisiones que jugaron su papel en determinadas circunstancias y después perduraron innecesariamente, aprovecho la oportunidad para informar a los diputados y a los ciudadanos que nos encontramos trabajando para instrumentar la actualización de la política migratoria vigente, en función de lo cual se ha venido avanzando en la reformulación y elaboración de un conjunto de normativas reguladoras en esta esfera, ajustándolas a las condiciones del presente y el futuro previsible”. Discurso disponible en: <http://www.cubadebate.cu/especiales/2011/08/01/discurso-de-raul-en-la-asamblea-nacional/#.XcKpNi2ZN-U>

sentido sobre sus decisiones y motivaciones. En este sentido debe tenerse en cuenta que la población cubana en movilidad no solo es consciente de esta dinámica, sino que muchas veces navega estratégicamente los límites de escenarios políticos polarizados. Y esto es algo que incluye el manejo instrumental de la noción del refugiado. Lo anterior no excluye que en Cuba existan diversas razones que puedan generar condiciones de desplazamiento, o que representen situaciones de temor fundado que justifiquen la defensa del principio de no devolución. Casos de persecución, encarcelamiento, torturas, han sido registradas en contra de nacionales cubanos considerados por régimen como disidentes. Razón por la cual es importante el análisis de cada caso de solicitud de refugio. Pero en no pocos casos, la protección para personas cubanas como refugiados, viene dada por una comprensión política del estado cubano que muchas veces se traduce en la invisibilización de otras formas de violencia y de desprotección.

En el contexto previo y posterior al operativo en contra del grupo de El Arbolito, pude conversar con varios cubanos, así como de las personas que se movilizaron en respaldo de familiares detenidos. En este contexto pudimos escuchar historias diversas. Uno de los testimonios compartidos por un cubano que no fue detenido, y que permanecía a la espera de la decisión sobre los trasladados al Hotel Carrión, explicaba que no podía regresar a Cuba porque su vida podía correr peligro. Pero lejos de fundarse esta amenaza en las represalias del estado, su temor estaba relacionado con la existencia de obligaciones, al parecer patrimoniales, con individuos peligrosos en su lugar de residencia en Cuba. En una línea similar, una joven contó que no podía regresar porque no tenía nada en Cuba, ya que habían vendido todas sus pertenencias incluyendo la vivienda, con el propósito de financiar el viaje Ecuador. En ambos casos, la carencia económica hacía de la deportación una situación de riesgo que les exponía, ya a la violencia de prestamistas o las de vivir en la calle.

La distinción entre migrantes económicos y refugiados ha tenido una función importante a nivel global para la protección misma de la vida humana de personas desplazadas. Sin embargo, el caso de la migración cubana en tránsito -así como otras experiencias en la región-, pone de manifiesto la forma en que la precariedad económica y los retrocesos en políticas de asistencia social, se articulan con otras formas de desplazamiento, tanto en origen como en los países de tránsito.

Protesta migrante y movilización anti-deportación

Entre el 2008 y el 2014, es posible afirmar que las experiencias organizativas de la población cubana en Ecuador fueron escasas (Burbano, 2015; Correa, 2014). Como se ha indicado, es después de la crisis económica en el 2015, sumando la acumulación de los efectos de medidas discriminatorias y el éxito de la experiencia de los migrantes cubanos en Costa Rica, que cataliza experiencias organizativas entre los cubanos, principalmente en Quito.

Experiencias organizativas como la reunión de marzo del 2016 en una de las plazas de La Florida, sirvieron no solo para la presentación de reclamos frente al estado ecuatoriano, sino que también crearon las condiciones para el establecimiento para la movilización colectiva¹¹. Estos espacios implicaron la aparición de liderazgos, el establecimiento de formas de comunicación, y la conformación de discursos colectivos. En un video subido a una de las paginas de Facebook (*Cubanos en Ecuador*) de una reunión de cubanos en el parque La Carolina, se mostraba un hombre, cercano a los cuarenta años, hablando de sus razones para salir de Cuba. Compartiendo su historia de vida, este señalaba razones de pobreza y escasa remuneración en un empleo que le ubicaban al borde de la ilegalidad. En medio de aquel espacio colectivo, otro hombre intervino para corregir la narrativa que su compatriota venía presentando. Este segundo orador señalaba que las razones de la salida no eran la falta de recursos o la mala remuneración, sino el miedo de persecución y encarcelamiento por el estado cubano, responsable de exponer a las personas a prácticas laborales informales. Es importante notar que la veracidad de este argumento se entrelaza además con roles masculinos de sostenimiento económico.

A pesar de la existencia de varios liderazgos masculinos en debates anteriores, pero también subsiguientes a la concentración en la embajada mexicana, varias mujeres desempeñaron roles centrales a lo largo de todo el proceso. Cabe señalar además, que uno de los principales respaldos que recibieron las familias y detenidos a lo largo del proceso, provino de organizaciones feministas. Organizaciones como Mujeres de Frente, entre muchas otras organizaciones y afiliaciones diversas, participaron en concentraciones frente audiencias, organizaron recogidas de alimentos, y amplificaron en medios alternativos las violaciones cometidas por el estado ecuatoriano. Esta fue una dinámica significativa, si consideramos la existencia de valores homofóbicos y patriarcales que en algunos casos acompañaron los gritos de los migrantes cubanos después de la detención, por ejemplo, llamando a los policías ecuatorianos *maricón*, o haciendo comentarios sexistas en contra algunas de las juezas. Estos valores fueron rechazados *in situ* desde posturas feministas, creando una dinámica interesante en la que esos migrantes de repente se sintieron cuestionados por sus aliados. Pero más allá de las implicaciones a largo plazo de tales interacciones, lo que es importante destacar acá es el conocimiento crítico de estas aliadas, así como de otros hombres, que permanecieron en respaldo de la deportación, a pesar de la existencia de valores patriarcales. Estos grupos, mostraron una comprensión especial de las continuidades de la violencia, y que articulan la violencia de género, el racismo y clasismo, con la xenofobia en Ecuador y en América Latina (Federici, 2014; Vega y Maragán, 2002; Brown, 1995). La violación explícita del marco constitucional ecuatoriano, también representaba una amenaza para la protección de los derechos humanos de las minorías, los

11 Poco tiempo después el realizador ecuatoriano Pocho Álvarez y Soledad Álvarez realizaron un documental sobre la situación de los cubanos en Ecuador frente a algunas de las medidas adoptadas por el gobierno. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=udEYHMOVbx0&t=38s>

pueblos indígenas, mujeres, y personas LGBTQ en Ecuador. Dicha alianza habla sobre la continuidad de la violencia y la naturaleza masculina del poder estatal y su expresión violenta a través de la represión xenófoba, la violencia racista y de género promulgada por el mismo orden institucional.

El caso de los migrantes cubanos desalojados, detenidos y deportados en Quito en el 2016 constituyó una experiencia particular para pensar el accionar político de personas en movilidad en la región (Domenech 2017; Zepeda Millan 2017; Gomez, 2016; Jaworsky, 2016). Desde el inicio del proceso, el pedido de la visa de tránsito, la ubicación misma de las carpas frente a la embajada mexicana, generaron reacciones diversas en contra de la concentración de los inmigrantes cubanos; en muchos otros casos, simpatías. Tanto el sostenimiento de varias reuniones con diplomáticos mexicanos, la reubicación del campamento después del primer desalojo y su traslado hacia El Arbolito pusieron de manifiesto una voluntad colectiva de movilización, de no conformidad. Este proceso, con todas sus particularidades y complejidades, forma parte de lo que E. Domenech califica como “luchas migrantes en Sudamérica” (Domenech, 2017, p.41). A pesar de la polifonía de razones y creencias ideológicas ya sea de migrantes y familiares, como de la coalición de solidaridad frente a la deportación, representaron un ejercicio de habla colectiva frente a la intención de eufemizar y silenciar la naturaleza violenta e inconstitucional del proceso seguido en contra del grupo en El Arbolito.

Como acertadamente señala Nyer, la condición de otredad, junto a la incertidumbre del estatus jurídico de migrantes y refugiados, hacen del activismo inmigrante un ‘acto imposible, abyecto’, usualmente localizados en aquellos espacios periféricos y liminales al interior del estado-nación (Nyer, 2003, p.1080). A pesar de los riesgos existentes, la experiencia de los cubanos de El Arbolito tuvo lugar, al menos en gran medida, en lugares céntricos, que incluían parques en varios puntos de la ciudad, el exterior de una embajada, o el exterior del tribunal. Espacios que, por razones de disposiciones espaciales de la ciudad y la circulación mediática, ubicaron el acto de protesta de cubanos a la vista de clases media y alta de la capital ecuatoriana.

Un elemento explícito de lo anterior, radicó en el permiso otorgado por el municipio de Quito para reubicar el campamento de La Carolina a El Arbolito. En la antesala de las elecciones generales, la reubicación hacia El Arbolito, por el alcalde Mauricio Rodas -miembro de un partido opositor-, no constituyó una decisión insignificante. Este parque ha sido uno de los lugares de reunión históricos de protesta civil y movilización en Ecuador. Un lugar que conmemora simbólicamente algunas de las luchas que llevaron a Alianza País al poder¹². Llevar la protesta de estos migrantes a este foro público fue una forma efectiva utilizada por la oposición para exponer las contradicciones de la política

12 Mauricio Rodas fue elegido alcalde en el 2014 por los habitantes de Quito, en contra del candidato de Alianza País y exalcalde, Augusto Barrera. El Arbolito está ubicado a pocas cuadras del edificio de la Asamblea Nacional Ecuatoriana.

migratoria de Alianza País.

Junto a la necesidad de exponer los efectos de despolitización de personas refugiadas y migrantes, también es importante entender la medida en que las expresiones políticas de estos autores esta condicionada por intereses individuales y colectivos, en contextos usualmente politizados y violentos. En este sentido, asumir una concepción idealizada de la agencia de poblaciones en dinámicas de movilidad internacional, contestando procesos de deportación o asegurando mecanismos de regularización, puede reconducirnos a la reproducción acrítica de la imagen del refugiado reducido al lugar de la víctima. Un ejemplo de la complejidad de este tipo de dinámicas es puesto de manifiesto por Davide Però, al analizar el activismo político de migrantes sobre el impacto de las políticas de vivienda a principio de los noventa en Bologna, Italia. Resaltando el accionar estratégico de la actuación de migrantes en un escenario de abandono por parte de partidos liberales y de izquierdas, Però describe el establecimiento de alianzas y colaboraciones entre los migrantes y representaciones locales de formaciones de derecha como Alleanza Nazionale y Berlusconi's Forza Italia (Però, 2011, p.249). El establecimiento de alianzas con partidos nacionalistas de derecha, con discursos abiertamente xenófobos, lejos de valorarse como decisiones irracionales o erróneas en términos políticos, representan en muchos casos estrategias de sobrevivencia para reclamos inmediatos.

Durante la espera de la celebración de las audiencias de deportación, algunos de los líderes de organizaciones cubanas propusieron establecer contactos con políticos ecuatorianos opositores de Alianza País, vinculados a partidos críticos de la política de la libre movilidad y la ciudadanía universal. A pesar de lo contradictorio de este hecho, tal decisión estuvo condicionada no solo por la responsabilidad de los principales actores del gobierno, sino también por la complicidad de los asambleístas de Alianza País durante el proceso de deportación. La postura indolente de Alianza País para con dicho proceso fue evidente, teniendo en cuenta que el ministro del Interior José Serrano, responsable directo del operativo de El Arbolito, encabezó la lista de candidatos del partido de gobierno en las elecciones generales del 2017, cinco meses después de la deportación.

DEPORTACIÓN, DESPLAZAMIENTO Y LIMBO

Como ya se ha señalado, el discurso de la protección de los derechos de las personas cubanas fue central en la justificación de la deportación por el estado ecuatoriano. Dentro de la lógica sostenida por el estado ecuatoriano, la deportación buscaba recolocar a las 121 personas deportadas bajo la protección del estado cubano con la finalidad de proteger sus derechos. Pero como ha sido resaltado por diversos autores, la deportación es siempre un proceso complejo (Coutin, 2015; Golash-Boza, 2016; De Genova, 2002).

Dentro de la lógica la actuación estatal que articula el régimen de frontera con los sistemas de protección de personas en movilidad humana, la existencia de un peligro potencial para la vida e integridad en el país de origen es, junto al establecimiento de lazos familiares en destino, el argumento que puede detener un proceso de deportación. Ante la ausencia de dichas condiciones, la deportación es percibida como respuesta natural de los estados para las personas en situación de irregularidad migratoria. En este sentido la pregunta sobre si los cubanos de El Arbolito estaban ilegales o no fue recurrente alrededor del proceso, tanto en espacios privados como en foros públicos. De esta manera, y a pesar de la prohibición constitucional de considerar a cualquier migrante como ilegal, la posibilidad de la ilegalidad migratoria parecía justificar discursivamente la deportación.

La naturalización de la deportación esta vinculada a una comprensión de ésta como proceso con efectos particulares, en el que la persona deportada es restablecida a condiciones mínimas de protección bajo el estado de origen. Dicha recolocación supone, además, la pretensión de regresar a la persona deportada a las condiciones previas a la salida; es decir, a un *llevar atrás*, en su doble implicación espacial y temporal. Esta serie de presunciones pueden ser consideradas como parte de las ficciones necesarias dentro de cualquier sistema de control migratorio y fronterizo.

En oposición a dichas ficciones, el caso de las 121 personas cubanas deportadas nos muestra como dicho ejercicio de violencia estatal trasciende el cuerpo de las personas confinadas y trasladadas a Cuba. La complejidad del proceso de deportación de los cubanos de El Arbolito, no solo esta dada por la multiplicidad de sucesos y actores que involucró, sino también por la diversidad efectos posteriores que generó. Además, este proceso también puso de manifiesto los límites de la ficción de la recolocación, toda vez que el proceso migratorio en sí mismo suele implicar modificaciones en origen de las condiciones previas a la salida.

La deportación como causa de desplazamiento

Analizando las dinámicas de control migratorio en EE.UU., Nicholas De Genova nos brinda claves importantes para comprender la funcionalidad de las políticas de deportación.

...la operación disciplinaria de un aparato para la producción cotidiana de la “ilegalidad” migratoria nunca pretende simplemente alcanzar el objetivo supuesto de deportación. Es la deportabilidad, y no la deportación per se, lo que históricamente ha convertido al trabajo migrante indocumentado en una mercancía claramente desechable. Nunca ha habido fondos suficientes para que el INS evacue a los Estados Unidos de los inmigrantes indocumentados por medio de deportaciones, ni siquiera para que la Patrulla Fronteriza “mantenga la línea” (DeGenova, 2002, p.438-439).

Por tanto, la noción de deportabilidad, y no la deportación en si misma, ha sido particularmente funcional para generar una fuerza laboral disciplinada y dócil, y a su vez, reproducir el régimen fronterizo necesario para la transferencia desigual de valor y trabajo. Una función que explicaría porqué los límites institucionales de los sistemas de deportación, característicos en todas partes, no le impiden cumplir roles relevantes.

Ahora bien, a pesar de que el terror frente a la deportación fue particularmente marcado, el proceso de El Arbolito tuvo un efecto diferente a lo sugerido por De Genova. Si bien el miedo y la incertidumbre siguió a la desilusión de las acciones legales, el proceso de deportación también reafirmó la decisión de abandonar Ecuador. Sin que pueda determinarse una cifra real al respecto, un número elevado de cubanos salió del país inmediatamente después de finalizado el proceso de deportación, utilizando los tradicionales tránsitos subterráneos en la región.

Pero ¿por qué el proceso de detención en El Arbolito se limitó a la aprensión de 151 personas en un campamento con casi 600 migrantes? Según testigos del operativo en El Arbolito, durante el desalojo se utilizaron varios autobuses. Si queremos empujar el argumento de la capacidad limitada, una detención de la totalidad del grupo habría necesitado cerca del triple de autobuses y al menos dos veces el número de personal militar. Vale recordar que la modernización del estado ecuatoriano, especialmente bajo los dos gobiernos de Rafael Correa, implicaron una considerable inversión pública en la mejora tecnológica de las fuerzas represivas y en el refuerzo material del control fronterizo. Por lo cual, puede considerarse que el número limitado de detenidos no fue un problema de capacidad institucional.

La producción de la deportabilidad, siguiendo el trabajo de diferentes autoras, ha hecho hincapié en la función de disciplinamiento laboral (De Genova 2002; Menjivar y Abrego, 2012). Sin embargo, el proceso en contra de los cubanos de El

Arbolito sugiere que, a pesar de sus posibles efectos de disciplinamiento frente a otros migrantes y refugiados en Ecuador de distintas nacionalidades, la anterior explicación no agota los efectos del presente caso.

No debe perderse de vista que el objetivo de la movilización de los migrantes cubanos era, de hecho, abandonar Ecuador. El miedo a enfrentar la deportación se constituye, entre otras razones, por una convicción de permanencia en el país anfitrión. Los efectos de la deportabilidad operan bajo dicha convicción, ya sea por temor a regresar a situaciones de violencia y/o privación económica, y/o por temor a romper lazos y proyectos de vida en la sociedad de destino. Pero tal condición no era totalmente el caso de los migrantes cubanos concentrados en El Arbolito, al menos no para la mayoría de ellos. El propósito era dejar Ecuador. Por lo tanto, cabe interrogarnos ¿cuál es la función de un proceso público de detención y deportación acelerada de migrantes manifestantes que buscaban abandonar el país? ¿Qué explica llevar a cabo una expulsión inconstitucional de aquellos que quieren irse?

Si bien me parece importante -siguiendo aproximaciones antropológicas y sociológicas del estado-, apartarse de la explicación personalista excesivamente concentrada en Correa para explicar la política migratoria ecuatoriana, creo que el proceso de deportación estuvo motivado por preocupaciones electorales de la dirección de Alianza País. Como nos muestra el periodo previo a las elecciones generales de 2013, el Ministerio del Interior ecuatoriano lanzó una campaña en agosto de 2012, anunciando “la deportación de ciudadanos que no han regularizado su situación en el país”. Según Jeffrey Pugh, Rafael Correa “justificó su endurecimiento regresivo de la política migratoria ante la presión electoral de los ciudadanos preocupados por el aumento de la delincuencia” (Pugh, 2017, p.21).

Los estados no son máquinas homogéneas y unívocas, y de manera reiterada distintas instituciones actúan de manera contradictoria (Sharma y Gupta, 2009; Vincent, 2002; Gledhill, 2000). Dicho esto, considero que el proceso de detención y deportación de los migrantes cubanos fue además un acto de reafirmación nacional, asumido de manera contradictoria por diversos autores dentro del estado, y traducido en el discurso de soberanía y control fronterizo por el gobierno. En un contexto preelectoral, este evento personificó expresiones de orgullo nacional, retórica xenófoba, y ansiedades territoriales, mientras se reafirmaba la soberanía sobre el cuerpo de un grupo migrantes convertidos en enemigos políticos, ingratos amenazantes del orden nacional, con irracionales aspiraciones de tránsito para llegar a suelo estadounidense.

Ahora bien, si en los momentos previos al desalojo policial inicial, las condiciones personales de algunos de los cubanos involucrados con el reclamo podían no configurar situaciones de protección internacional, la sucesión de eventos vinculados a la deportación modificó por completo dicha condición. El efecto inmediato del rechazo del *hábeas corpus* y la definitiva deportación del último

grupo de cubanos detenidos, fue la clandestinización de una migración masiva en tránsito que inmediatamente salió del Ecuador a través de la frontera norte hacia Colombia. En este sentido, puede afirmarse que el proceso de deportación tuvo un efecto de desplazamiento.

Alrededor de quince días después de la deportación del último grupo el 13 de julio, el flujo de nacionales cubanos emergió en la frontera norte de Colombia, en la ciudad de Turbo, cerca del llamado Tampón del Darién. Varias fuentes informaron la concentración de cerca de tres mil cubanos¹³, junto con migrantes y refugiados de otras nacionalidades.

En este contexto, el presidente colombiano Juan Manuel Santos anunció la ejecución de deportaciones, ya sea a Cuba o a los países de entrada, principalmente Ecuador, como solución a lo que para entonces era calificado de crisis en la frontera norte con Panamá. Junto a la amenaza de deportación, el gobierno colombiano propuso como solución alternativa el llamado “abandono voluntario”, una figura legal que en términos prácticos invitaba a abandonar la concentración en el área fronteriza del norte, continuando viaje hacia la selva del Darién, manteniendo el paso sin perturbar la tranquilidad. En otras palabras, elegir entre la deportación y el peligro de los flujos clandestinos como continuación del histórico tránsito migratorio desde América del Sur.

Adicionalmente, el gobierno de Santos desplegó un proceso de criminalización de los vecinos de Turbo que brindaron ayuda y refugio a los migrantes en tránsito, acusándolos de complicidad en crímenes relacionados con la trata de personas. Al amparo de un protocolo binacional sobre movilidad humana firmado entre Ecuador y Colombia en mayo de 2016, las autoridades policiales de ambos países llevaron a cabo varias operaciones de control en el área fronteriza compartida, en especial en hoteles de paso en la zona de integración fronteriza, y gestionaron procesos de deportación a Ecuador, pero también directamente a Cuba. Las acciones adoptadas en contra de migrantes irregulares en Colombia, fueron ratificadas como parte de los acuerdos durante la Sexta Edición del Dialogo bilateral de alto nivel entre Colombia y EE. UU., en el que participaron la canciller María Ángela Holguín y el entonces secretario de estado John Kerry, celebrada en Washington desde el 1 de agosto de 2016.

En ese sentido, el proceso de detención y deportación no solo redujo la protesta y expulsó a un grupo determinado de migrantes indeseables. También reubicó los intentos de tránsito migratorio en su espacio natural de los flujos clandestinos en la región. Una dinámica que puso de manifiesto la rearticulación regional del régimen fronterizo, incluyendo la ratificación del gobierno de los Estados Unidos

13 Debido a la concentración de personas, la Defensoría del Pueblo de Colombia realizó un censo en Turbo para determinar cuántos cubanos estaban allí. Las autoridades de la Defensoría del Pueblo colombiano expresaron su desacuerdo con las deportaciones como medida para hacer frente a esta situación en la frontera norte.

de promover mecanismos de externalización del control fronterizo (Álvarez, 2016; Young, 2018). Como tal, la crisis posterior en torno a los migrantes cubanos en tránsito no fue un problema de número sino de visibilidad, la violación del anonimato esperado.

Ahora bien, como lo ha puesto de manifiesto los hallazgos de Leysi Abrego y Cecilia Menjivar en torno a la experiencia centroamericana en EE.UU., las políticas de control migratorio “se extiende más allá de las fronteras de la nación” y afectan la vida de las personas en el extranjero (Menjivar y Abrego 2012, p.1401). Tales efectos pueden alcanzar una variedad de problemas domésticos, como la cuantía de las remesas que los migrantes pueden enviar a sus hijos, o prolongar el tiempo de cumplimiento con el pago de deudas tanto en origen como en destino. Pero esta afectabilidad, y ‘los efectos de derrame mas allá de la frontera’ pueden considerarse también en relación con el discurso humanitario estadounidense como correlato de dinámicas imperiales. Este tipo de dinámicas conectan experiencias individuales diversas con escenarios políticos beligerantes, en las que los roles del refugiado como víctima susceptible de protección brindan oportunidades de sobrevivencia.

En este sentido puede pensarse en la comprensión de Nyers de las “ceremonias de naturalización” en los Estados Unidos como momentos de la “(re) fundación del nacional”. Al decir de Nyers, estos actos no solo proporcionan una validación a la nación como “digna de elección”, sino que además expresan el “consentimiento del inmigrante” con “los principios de la democracia liberal” (Nyers, 2003, p.1077). Teniendo en cuenta lo anterior, la aspiración de los migrantes cubanos de llegar a los EE.UU., es leída en esta lógica como actos de (re)fundación desde un espacio transnacional, mientras transmiten un mensaje inequívoco como inmigrantes que ‘consienten’. Sin embargo, no puede perderse de vista que la legibilidad de estos actos de consentimiento, operados por personas en tránsito en un espacio transnacional, están determinados por las diferentes narrativas de las representaciones migratorias.

Si bien la llegada masiva de cubanos a la frontera norte mexicana, es representada a través del lente político estadounidense predominante como refugiados escapando del comunismo, el mismo marco de representación muestra a la caravana hondureña en el 2019 como una invasión amenazante para la soberanía nacional. No debe olvidarse que los cubanos de El Arbolito entregaron una carta colectiva a la Embajada de los EE.UU. en Ecuador, solicitando la concesión de visas humanitarias al grupo.

En este sentido, el caso de los cubanos, así como de otras poblaciones en necesidad de protección internacional, ponen de manifiesto la manera en que la narrativa de la protección de los refugiados no supone una protección inmediata. Por el contrario, dicha protección esta condicionada por diversas formas de intervención y encarcelamiento que prolongan situaciones de liminalidad, ya sea mediante reclusiones temporales o estatus de solicitantes que deben ser

renovados periódicamente. En los viajes hacia EE.UU. la recepción de cubanos a estado mediada por una multiplicidad de reclusiones previas en Cuba y en EEUU., sin dejar por alto el tránsito de balseros en el estrecho de la Florida.

Si interrogamos la negativa de la embajada estadounidense en Quito, resulta evidente que la exposición al peligro en el tránsito constituye una condición de necesidad para la figura del refugiado cubano. En ese sentido el viaje desde Sudamérica hacia la frontera sur de EE.UU. presupone la recreación del espectáculo del refugiado, en el que miles de cuerpos son expuestos a múltiples formas de violencia.

En consecuencia, muchos perdieron la vida en la jungla del Darién, otros en distintos lugares de Centroamérica. Diversos testimonios compartidos dieron cuenta de agresiones sexuales a mujeres, muchos otros compartieron experiencias de extorsiones de bandas o autoridades policiales, y algunos casos registraron agresiones directas alimentadas por lógicas xenófobas, tanto de población civil como de actores institucionales.

Devolución al limbo

Ahora bien, otro elemento que no debe pasarse por alto son las implicaciones que la deportación tuvo para las personas deportadas una vez llegados a Cuba. A pesar de que en efecto las acciones del estado cubano para con las personas deportadas pueden no haber tenido lugar en los términos inicialmente esperados, es necesario considerar varias razones que en efecto pueden exponer a las personas deportadas a condiciones de riesgo.

En este punto es particularmente relevante la situación de aquellas personas que hayan perdido los derechos de residencia en Cuba, antes o después de la reforma del 2013. Considerando los efectos de *apatridia de facto* que implica la normativa migratoria cubana, aquellos deportados en esta condición pudieran verse limitados en el ejercicio de todo tipo de derechos.

En un reportaje de Radio Televisión Martí realizado en el mes de julio de 2016, Ernesto, un joven cubano deportado desde Ecuador en el 2015, reflexiona sobre su día a día en Cuba: “No puedo trabajar en ningún lugar porque no me dejan. Aquí los días es despertarte a salir a pelear para la calle a ver qué sucede ahí, qué se hace; y salgo para la calle a ver de donde busco cuatro o cinco pesos”. En su testimonio critica al gobierno cubano y reflexiona sobre la incertidumbre de su futuro.

“Yo aquí no tengo ningún plan. El plan mío es levantarme y buscarme el plato de comida, y acostarme a dormir, y así lo mismo todos los días. Qué pienso yo en un futuro, emigrar otra vez, por donde sea. (...) El futuro de mi país es como mi vida, ...igualito: en el limbo está”¹⁴.

14 Reportaje de Radio Televisión Martí disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=ToRIjNO_PoA

Al momento de escribir este artículo es imposible para mí brindar una cifra precisa de las personas deportadas durante el operativo de El Arbolito que pueden haberse encontrado en esta condición. Sin embargo, lo importante en este punto es comprender los efectos de la deportación y la manera en que el marco migratorio cubano puede generar situaciones de vulnerabilidad de personas deportadas a Cuba. Si consideramos la existencia de dinámicas similares con personas deportadas en escenarios mas recientes, no es exagerado sospechar la existencia de tales problemas para con algunos de los deportados de El Arbolito. En una cobertura sobre la situación de los cubanos deportados a Cuba en el año 2019, realizada también por Radio Televisión Martí¹⁵, se entrevista a Osvaldo un hombre de la provincia de Sancti Spiritus deportado desde México. Junto a otros dos hombres y una mujer, viajaron a México desde Trinidad y Tobago, y allí fueron robados por policías y deportados “a pesar de que ya teníamos el carné del ACNUR”. Lo particular de este testimonio es que todos se encontraban en la condición de “cubanos emigrados”. En un mensaje grabado a través de un teléfono, Osvaldo comentaba lo siguiente:

Bueno desde que llegamos nosotros cuatros, nosotros habíamos perdido la residencia; nos llamaron al momento a los cuatro. Les explicamos el problema, nos dijeron que por qué el gobierno en México nos había llevado para Cuba, que nosotros no teníamos porque estar ahí. Y entonces hicimos una denuncia al Ministerio de Relaciones Exteriores, y quedaron de darnos respuestas. Y nada. (...) ... únicamente nos amenazaron en el aeropuerto; nos amenazaron, de que teníamos que estar tranquilos, no se que mas. Nada, cosas de la seguridad, usted sabe. (...) Sin poder trabajar, ...no tengo documentos cubanos, no tengo nada. Nosotros somos apátridas¹⁶.

Bajo las condiciones de la legislación migratoria vigente, las personas bajo esta condición pudieran iniciar un proceso de repatriación en Cuba, pero dicho proceso suele tardar mas de un año de duración. Pero mas allá de la prolongación de la repatriación, el proceso de deportación de aquellos en condición de *apatridia de facto*, supone su ubicación en una situación de incertidumbre o liminalidad legal (Perez, 2018; Menjivar 2006; Coutin 2000; Gonzales, 2016). Esta condición problematiza la protección internacional de nacionales cubanos.

No debe perderse de vista que la protección de personas apátridas, también se ubica bajo la tutela del ACNUR. Al igual que para con la institución del refugio, dinámicas contemporáneas de la apatridia muestran experiencias actuales que

15 No se me escapa la función que tiene Radio Televisión Martí como parte del diferendo entre los gobiernos de Cuba y EE.UU. Sin embargo, este espacio ha permitido visibilizar experiencias de personas migrantes, deportadas, en situación de *apatridia*, que suelen ser o bien silenciados en los medios oficiales en Cuba, o presentados desde un discurso que les califica de privilegiados o irresponsables.

16 Reportaje de Radio Televisión Martí disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=7ZH95lvurRw>

difieren de la conceptualización recogida en la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961 y la Convención sobre el Estatuto de los apátridas de 1954. Situaciones que demandan la adaptación del sistema de protección a condiciones diversas, mas allá de los referentes europeos que alimentaron el diseño de estas instituciones.

El apartado ‘E’ del artículo primero de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, nos brinda algunas claves sobre el imaginario estatal presupuesto que alimentó el diseño del estatus de refugiado. “Esta Convención” -nos dice el apartado- “no será aplicable a las personas a quienes las autoridades competentes del país donde hayan fijado su residencia reconozcan los derechos y obligaciones inherentes a la posesión de la nacionalidad de tal país”. O sea, un componente significativo del estatus de refugiado, esta vinculado a la ausencia de los derechos y obligaciones que deben ser reconocido por el estado de origen. Como se ha indicado, la legislación migratoria cubana antes y después de la reforma del 2013, explícitamente despoja de derechos a aquellos que sobrepasen límites temporales de residencia en el exterior sin retornar a territorio cubano. El retorno a Cuba después de haber sobrepasado el límite temporal no implica la restitución de dichos derechos. Solo después de la reforma del 2013, se estableció un procedimiento de repatriación que implica la recuperación de la ciudadanía con los derechos correspondientes. Por lo tanto, siguiendo el apartado ‘E’ del artículo primero, aquellos cubanos y cubanas que, no teniendo dichos derechos garantizados en Ecuador por encontrarse en situación de irregularidad migratoria, y que además hubiesen sobrepasado los límites temporales de residencia en el exterior, pudieran quedar bajo la protección del ACNUR bajo las condiciones de la Convención. Esta condición, como es de suponer, no era compartida por todo el grupo en El Arbolito.

Es justo reconocer que esta hubiera sido una ruta argumentativa poco promisoría en las audiencias de deportación, así como para la defensa del habeas corpus. En especial teniendo en cuenta que la producción legal de la *apatridia* en Cuba no está acompañada de resolución o acto jurídico que explícitamente reconozca el despojo de la ciudadanía. De hecho, tal proceso de exclusión es contradictoriamente sostenido por el gobierno cubano, teniendo en cuenta la exigencia del pasaporte cubano para ingresar a Cuba. Incluso aquellos migrantes que, habiendo adquirido otra ciudadanía, son obligados a ingresar a Cuba con el pasaporte cubano, bajo la justificación de la prohibición de la doble ciudadanía¹⁷. Dicha medida para muchos oculta, no ya una forma de reconocimiento e inclusión, sino fines recaudatorios para el estado cubano, teniendo en cuenta los elevados costos del pasaporte.

17 Si bien la prohibición de la doble ciudadanía ha sido recientemente eliminada en la nueva constitución, su formulación no es clara en cuanto a la exigencia o no del pasaporte cubano para ingresar a Cuba.

Al valorar testimonios como estos, o las experiencias de violencia padecidas durante el tránsito luego del desplazamiento generado por la deportación, las interrogantes formuladas inicialmente, sobre la inexistencia de amenazas contra la vida en el país de origen, dejan de ser preguntas pertinentes. Lejos de representar interrogantes planteadas en función de la protección de vidas humanas, se nos revelan como mecanismos de reafirmación del sistema de protección internacional.

Salida

Teniendo en cuenta la diversidad de situaciones que configuran escenarios de riesgos para las personas en movilidad, ya sea en los países de origen como en países de destino o circulación migratoria, es importante considerar los efectos de silenciamiento u ocultamiento que acompaña al régimen de protección internacional. En América Latina estos efectos han sido señalados en distintos contextos. El profesor Santiago Arboleda, por ejemplo, ha criticado como la fabricación categorial vinculada a la ayuda humanitaria ha representado “un eficaz trabajo de homogenización y borramiento histórico” (Arboleda, 2016, p.76).

Partiendo de la situación de etnocidio de las poblaciones afrocolombianas, Arboleda nos propone, desde una perspectiva decolonial, categorías como *destierro* y *desterrado histórico*, buscando resaltar las continuidades del desalojo, la diáspora y el despojo en la historia de la modernidad (2016: 87). En años recientes el empuje por la afirmación de derechos humanos ha permitido reconocer situaciones de desplazamientos vinculadas por ejemplo a la violencia homofóbica. Pero mas allá de esto, la critica desarrollada por autores como Arboleda, invita a cuestionar los límites del discurso humanitario que se reinventa apenas desde los presupuestos del multiculturalismo neoliberal.

La Declaración de Cartagena constituyó un intento de adaptación del estatuto a las condiciones particulares de América Latina. Desde entonces, las causales de desplazamiento de población en la región se han complejizado, y pueden señalarse una diversidad de factores que inciden en muchos de los desplazamientos recientes. En términos generales pueden señalarse cuatro de las mas recurrentes en la región: 1ro. conflictos bélicos internos mayormente entre estados y actores militarizados; 2do. contextos de violencia generalizada generada por bandas delincuenciales con distintos niveles de organización; 3ro. la existencia de desplazados ambientales o desastres naturales, que pueden incluir tanto movimientos internos como transnacionales; y 4to. desplazados por proyectos económicos, incluyendo practicas extractivas, desarrollo de la agroindustria, o la implementación de zonas de explotación turística.

Todas estas situaciones, así como las generadas por las políticas de securitización, permiten contrastar el modelo de protección europeo nacido como respuesta a la segunda guerra mundial y las dinámicas de desplazamiento y destierro en el sur global. No porque las causas de desplazamiento entre el norte desarrollado tengan que ser en esencia diferentes a lo que ocurre en varios países del hemisferio sur, sino por la presunción de que las causas de desplazamiento en el imaginario liberal no están vinculadas a consecuencias estructurales, sino a situaciones excepcionales. Sin pretender excusar los gobiernos de los países emisores (considérese la postura del gobierno de Cuba en el proceso de deportación del grupo de El Arbolito), no debe perderse de vista la persistencia de lógicas coloniales en el sistema de protección internacional de personas en movilidad humana. En América Latina, la pobreza, las distintas formas de violencia paramilitar, no dejan de estar vinculadas a los efectos de políticas económicas neoliberales y la consolidación de altos niveles de desigualdad. La experiencia del proceso analizado, que como se ha visto trasciende el acto de deportación del grupo de El Arbolito, nos deja algunas lecciones para pensar la protección internacional en la región y las implicaciones de promover la securitización como lógica de las políticas migratorias.

El principio de no devolución es calificado en la Declaración de Cartagena “como la piedra angular de la protección internacional de los refugiados.” En su cumplimiento radica el sentido mismo de la institución del refugio, toda vez que persigue garantizar la permanencia en el espacio de protección. Si en efecto pudiera demostrarse la ausencia de actos en contra de la población deportada hacia Cuba, un argumento en favor de la deportación sostendría la inexistencia de razones para invocar el principio de no devolución. Sin embargo, el proceso de deportación del grupo de ciudadanos cubanos evidenció el despliegue de una multiplicidad de vulneraciones de derechos, mas allá del riesgo de la devolución a Cuba. Por ejemplo, la deportación hacia Cuba de la madre y el padre de una menor de edad que quedó en Quito bajo el cuidado de su abuela implicó la violación de los intereses superiores del menor y el principio de respeto a la unidad familiar. En este sentido es posible afirmar que las acciones del gobierno ecuatoriano, respaldado en distintos niveles por los gobiernos de Cuba y Colombia, crearon condiciones que expusieron a población cubana en tránsito a situación de necesidad de protección internacional.

El proceso de deportación de cubanos en Ecuador, puso de manifiesto la función del discurso humanitario para la objetivación y silenciamiento de población migrante y desplazada. Dicha objetivación, puede rastrearse tanto en el despliegue de acciones violentas en contra de dicha población, como en los discursos desplegados como parte de la racionalidad política regional. Este escenario, pone además de manifiesto la importancia de complejizar la comprensión de las existencias susceptibles de protección, en contraposición a los efectos de simplificación y silenciamientos que suelen acompañar los mecanismos de protección vinculados a categorías abstractas (Sajjad, 2018; Arboleda, 2016).

Poco tiempo después de la deportación, y como parte de la campaña electoral para ganar el voto migrante en el exterior, los miembros de Alianza País lograron pasar la nueva Ley de Movilidad Humana, pospuesta desde inicio del proceso por los líderes de la revolución ciudadana. La deportación de los cubanos, había puesto en evidencia las contradicciones existentes entre la Constitución de Montecristi, y la normativa migratoria vigente de 1971. A pesar de esto, la acción de deportación constituyó un golpe *de facto* a la constitución, pasando por alta tanto su articulado, como la decisión de jueces y de la Defensoría del Pueblo.

Para los testigos de los sucesos de detención y deportación del grupo de cubanos en el 2016, incluyendo personas vinculadas a la protección de derechos humanos de personas en movilidad, estos hechos marcaron el momento mas extremo de la actuación estatal. A pesar de la existencia de contradicciones y vulneraciones al orden constitucional de Montecristi en materia de movilidad, el estado ecuatoriano no había recurrido de manera explícitamente violenta y arbitraria.

Pero como reafirmando el adagio de Carlos Marx, la historia se repite, no solo como farsa de un evento singular, sino a veces como tragedia permanente.

En enero del 2019, el feminicidio de una mujer embarazada en las calles de Ibarra a manos de un joven venezolano, generó una oleada de xenofobia popular, atizada por el presidente Moreno, y que acabo con la expulsión de un número indefinido de familias venezolanas. Varios meses después, en julio del mismo año, un grupo de familias colombianas, refugiados y solicitantes de refugio, acamparon en los exteriores del ACNUR en la avenida de Whymper en Quito en un intento de ser escuchados por las autoridades de dicha institución. Dos días antes de que se cumpliera el tercer aniversario de los sucesos de El Arbolito, y también en horas de la madrugada, las familias fueron desalojadas violentamente por la Policía Nacional y la Policía Metropolitana.

Mas allá de los casos de violencia estatal contra población extranjera, los mismos mecanismos de represión utilizado frente al grupo de los cubanos, con la misma fuerza policial y la manipulación de sistema judicial, han sido sistemáticamente utilizado para reprimir al movimiento indígena, activistas ambientales, colectivos LGBTQ, entre otros sectores populares en Ecuador.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREGO, Leisy J. (2011) "Legal consciousness of undocumented Latinos: Fear and stigma as barriers to claims-making for first-and 1.5-generation immigrants", *Law & Society Review* Vol. 45, nº 2, p. 337-370.

ABU-LUGHOD, Lila (2008) *Writing Women's Worlds: Bedouin Stories*. 15th Anniversary ed. Berkeley, California: University of California Press.

AKERMAN, Alana S. (2014) *Law, order and chaos. Social construction of immigrant in Ecuador*. Ed. IAEN: Quito.

ÁLVAREZ VELASCO, Soledad (2016) "¿Crisis migratoria contemporánea? Complejizando dos corredores migratorios globales", *Ecuador Debate*, Nº 97, Abril, Quito, p. 155-171.

ARBOLEDA QUIÑÓNEZ, Santiago (2016) "Plan Colombia: descivilización, genocidio, etnocidio y destierro afrocolombiano", *Nómadas*, Vol. 45, p.75-89.

ARCENALES, Javier (2010) *Informe temático No. 2. Migración cubana. Recomendaciones de política pública para Ecuador incluyente*. Quito: Dirección Nacional de los Derechos Humanos y la Naturaleza de la Defensoría del Pueblo.

BEYER, Christian (2016) "En los márgenes del Estado: El caso de los refugiados Colombianos en Ecuador" (249-270). En: KNIFFKI, Johannes y REUTLINGER, Chiristian (eds.), *El Trabajo Social desde miradas transnacionales. Experiencias empíricas y conceptuales*. Berlín: Fran & Timme.

BURBANO ALARCÓN, Mauricio (2015) "La investigación del asociacionismo inmigrante en el contexto latinoamericano de las migraciones Sur-Sur" (S13/60-S13/70). En: GARCÍA CASTAÑO, Francisco Javier, Megías Megías, Adelaida y ORTEGA TORRES, Jennifer (eds.), *Actas del VIII Congreso sobre Migraciones Internacionales en España* (Granada, 16-18 de septiembre de 2015). Granada: Instituto de Migraciones.

BREEN-SMYTH, Marie (2014) "Theorizing the "suspect community": counterterrorism, security practices and the public imagination", *Critical Studies on Terrorism*, Vol. 7, nº 2, p. 223-240.

BROWN, Wendy (1995) *States of injury. Power and Freedom in Late Modernity*. Nueva Jersey: Princeton University Press.

CACHOLISA M. (2012) *Social Death: Racialized Rightlessness and the Criminalization of the Unprotected*. New York: NYU Press, 84.

CALAVITA Kitty C. (1998) "Immigration, law, and marginalization in a global

economy: notes from Spain”, *Law & Society Review*, Vol. 32, nº 3, p. 529–66.

CASPER, Monica y MOORE Lisa J. (2009) *Missing Bodies: The politics of visibility*. New York and London: New York University Press.

CEJA, Ireri (2015) “Migraciones haitianas en la región andina”, *Andina Migrante*, Nº 19, p. 2-14. FLACSO-Ecuador.

CLIFFORD, James and MARCUS George E. (1986) *Writing culture: the poetics and politics of ethnography. A School of American Research advanced seminar*. Berkeley: University of California Press.

CORREA, Ahmed (2014) *Del Caribe a la Mitad del Mundo. Migración Cubana en Ecuador*. Quito: Abya Ayala – FLACSO – UTLVT.

CORREA, Ahmed (2013) “Inserción laboral y producción de espacios. Migración cubana en Ecuador”, *Cuestiones Urbano Regionales. Revista del Instituto de la Ciudad*, Vol. 1, nº 3, p. 39-64.

COUTIN Susan B. (2015) “Deportation Studies: Origins, themes and directions”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 41, nº 4, p. 671-681. Routledge Taylor & Francis.

COUTIN Susan B. (1998) “From Refugees to Immigrants: The Legalization Strategies of Salvadoran Immigrants and Activists”, *International Migration Review*, Vol. 32, nº 4 (winter), p. 901-925.

COLLYER, Michael, DÜVEL, Franck, y HAAS, Hein (2012) “Critical Approaches to Transit Migration”, *Population, Space and Place*, Vol. 18, nº 4, p. 407–14.

DE GENOVA, Nicholas (2002) “Migrant ‘illegality’ and deportability in everyday life”, *Annual Review of Anthropology*, Vol. 31, p. 41-47.

DOMENECH, Eduardo (2017) “Migration policies in South America: elements for a critical analysis of migration and border control”, *Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política*, Vol. 8, nº 1, janeiro a junho, p. 19-48.

DOMENECH, Eduardo (2008) “Migraciones internacionales y Estado nacional en la Argentina reciente. De la retórica de la exclusión a la retórica de la inclusión”. Conference presented at the III Congress of the Latinamerican Association of Population (ALAP). Cordoba, Argentina.

DUANY, Jorge (2017) “Cuban Migration: A Postrevolution Exodus Ebbs and Flows”, *Migration Policy Institute*, July, nº 6. Recuperado de: www.migrationpolicy.org/article/cuban-migration-postrevolution-exodus-ebbs-and-flows

FARBER, Samuel (2015) “From Open Door to Open Border”, *Jacobin*, Abril, nº

22. Recuperado de: <https://jacobinmag.com/2015/04/cuba-united-states-caa-migrants>.

FEDERICI, Silvia (2014) *Caliban and the witch: Women, the body and primitive accumulation*. (Second revised ed.). Brooklyn, NY: Autonomedia.

FREIER, Luisa F., CORREA Ahmed y ARÓN, Valeria (2019) “El sufrimiento del migrante: la migración cubana en el sueño ecuatoriano de la libre movilidad”, *Apuntes*, Vol. 46, nº 84, p. 95-126.

GLEDHILL, John (2000) *Power and its disguises: anthropological perspectives on politics*. Sterling, VA: Pluto Press.

CLIFFORD, James y MARCUS, George (eds.) (1986) *Writing Culture: The Poetics and Politics of Ethnography*. Berkeley: University of California Press.

GÓMEZ MARTÍN, Carmen (2016) “La organización política y social de los saharauis en España. Desarrollos y desafíos de las asociaciones de migrantes”, *Kamchatka. Revista de análisis cultural* nº 7 (Junio), p. 125-138.

GÓMEZ MARTÍN, Carmen y CORREA, Ahmed (2015) “La emigración cubana y saharauí. Entre la “traición” y la esperanza”, *Íconos, Revista de Ciencias Sociales*, nº 51, FLACSO-Ecuador. Quito, enero, p. 83-98.

GOLASH-BOZA, Tanya (2016) “Racialized and Gendered Mass Deportation and the Crisis of Capitalism”, *Journal of World-Systems Research*, Vol. 22, nº 1, p. 38-44.

GONZALES, Roberto G. (2016) *Lives in Limbo: Undocumented and Coming of Age in America*. Oakland, California: University of California Press.

GROSFOGUEL Ramón (1998) “Geopolítica y migración caribeña: de la Guerra Fría a la Posguerra Fría”, *Journal of the Center for Historical Research of the University of Puerto Rico*, nº 10, p. 101-161.

GUTMAN, Yifat (2017) *Memory Activism: Reimagining the Past for the Future of Israel-Palestine*. Tennessee: Vanderbilt University Press.

HERRERA, Gioconda y SØRENSEN Ninna N. (2017) “Migraciones internacionales en América Latina: miradas críticas a la producción de un campo de conocimientos”, *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, FLACSO-Ecuador, nº 58, p. 11-36.

HERRERA, Gioconda (2019) “From immigration to transit migration: Race and gender entanglements in new migration to Ecuador” (285-315). En: Andreas E. FELDMANN, BADA, Xóchitl y SCHÜTZE, Stephanie (eds.) *New migration patterns in the Americas: Challenges for the 21st century*. Springer International Publishing: Palgrave Macmillan.

HERRERA, Silvia Lorena (2014) *La política internacional de refugio como resultante de la política burocrática: un análisis a partir del caso de solicitantes de refugio cubanos en Ecuador*. Tesis de Maestría – Repositorio Legal. FLACSO-Ecuador: Quito.

HURTADO, Francisco (2013) “Informe Ecuador”. En: BENAVIDES, Gina (Coord.) *Migraciones y Derechos Humanos en la Región Andina. Una mirada desde la Sociedad Civil*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

JACKLIN, Jillian Marie (2019) “The Cuban Refugee Criminal: Media Reporting and the production of a popular image”, *International Journal of Cuban Studies*, Vol. 11, n° 1, Summer, p. 61-83.

MENJÍVAR, Cecilia y ABREGO, Leisy J. (2012) “Legal Violence: Immigration Law and the Lives of Central American Immigrants”, *American Journal of Sociology*, Vol. 117, n° 5, p. 1380-1421.

MOLINA, Camilo (2010) *El registro ampliado: implicaciones solidarias y oportunidades del refugio en Ecuador*. Boletín de Coyuntura del Sistema de Información sobre Migraciones Andinas n° 2 – Mayo. FLACSO-Ecuador: Quito.

MOSCOSO, Raúl y Nancy Burneo (2014) *Más allá de las fronteras: la población colombiana en su proceso de integración urbana en la ciudad de Quito*. Quito: ACNUR – Instituto de la Ciudad.

MOSSE, David (2011) “Politics and Ethics: ethnographies of expert knowledge and professional identities” (50-67). En: SHORE, Cris, WRIGHT, Susan y PERÒ, Davide (coord.) *Policy worlds. Anthropology and the analysis of contemporary power*. New York: Ed. Berghman Books.

NYERS, Peter (2003) “Abject Cosmopolitanism: the politics of protection in the anti-deportation movement”, *Third World Quarterly*, Vol. 24, n° 6, p. 1069-1093.

JAWORSKY, Bernadette N. (2016) “The Boundaries of Belonging: Online Work of Immigration-Related Social Movement Organizations” (227-256). En *Symbolic Boundaries in Action*. Springer International Publishing: Palgrave Macmillan.

ORTEGA, Carlos y OSPINA, Oscar (coord.) (2012) *No se puede ser refugiado toda la vida. Refugiados urbanos: el caso de la población colombiana en Quito y Guayaquil*. Quito: FLACSO, Sede Ecuador.

PEDONE, Claudia y ALFARO, Yolanda (2015) “Migración cualificada y políticas públicas en América del Sur: el programa PROMETEO como estudio de caso”, *Fórum Sociológico*, n° 27, p. 31-42.

PEDONE, Claudia e IZQUIERDO, Isabel (2018) “Programas de atracción de académicos: los casos del subprograma de cátedras patrimoniales en México y

del Programa Prometeo en Ecuador”, *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, Vol. 26, nº 94, p. 1-18.

PÉREZ, Amalia (2018) “A Need for legal Certainty”. En *NACLA. Report on the Americas*. Recuperado de: <https://nacla.org/news/2018/11/07/need-legal-certainty>.

PERÒ, Davide (2011) “Migrants’ Practices of Citizinship and Policy Change” (244-263). En: SHORE, Cris, WRIGHT, Susan y PERÒ, Davide (coord.) *Policy worlds. Anthropology and the analysis of contemporary power*. New York: Berghan Books.

PUGH, Jeffrey D. (2017) “Universal Citizenship through the Discourse and Policy of Rafael Correa”, *Latin American Politics and Society*, Vol. 59, nº 3, p. 98-121.

RAMÍREZ, Jacques, CEJA, Ireri y COLOMA, Soledad (2017) “Ah, usted viene por la visa MERCOSUR”. *Integración, Migración y Refugio*. Quito: CELAG - CIESPAL.

REED-DANAHAY, Deborah (2011) “Autobiography, Intimacy and Ethnography” (407-425). En ATKINSON, Paul, COFFEY, Amanda, DELAMONT, Sara, LOFLAND, John Y LOFLAND, Lyn H. (eds.) *Handbook of Ethnography*. London, California, New Delhi: SAGE Publications Ltd.

RICOEUR, Paul (2004) *Memory. History, Forgetting*. Chicago, London: University Chicago Press.

SABAJ, Casandra (2014) *El paisaje: migración cubana y antropología visual en el barrio de La Florida, Quito*. Tesis de Maestría. Quito: FLACSO-Ecuador.

SAJJAD, Tazreena (2018) “What’s in a name? ‘Refugees’, ‘migrants’ and the politics of labelling”, *Race & Class*, Vol. 60, nº 2, p. 40-62.

SALMÓN, Mónica (2017) “Tránsitos Irregularizados en América Latina”, *Boletín Andina Migrante*, Nº 21, Quito: FLACSO-Ecuador.

SHARMA, Aradhana y GUPTA, Akhil (eds.) (2009) *The Anthropology of the State: A Reader*. Oxford: 88 Blackwell.

SMITH, Linda Tuhiwai (2012) *Decolonizing Methodologies: Research and Indigenous Peoples*. Second edition. London: Zed Books.

STAMMLER, Florian, IVANOVA, Aytalinay SIDOROVA, Lena (2017) “The Ethnography of Memory in East Siberia: Do Life Histories from the Arctic Coast Matter?” *Arctic Anthropology*, Vol. 54, nº 2, p. 1-22.

SWEIG, Julia y BUSTAMANTE, Michael J. (2013) “Cuba After Communism: The Economic Reforms That Are Transforming the Island”, *Foreign Affairs*, Vol. 92, nº 4, (July/August 2013), p. 101-114.

UBIDIA, Daniela (2015) “La inconstitucionalidad parcial del Decreto 1182 sobre el derecho a solicitar refugio en el Ecuador: Análisis y efectos”, *USFQ Law Review*, Año 2, Vol. 2, n° 1, p. 145-172.

VEGA SOLÍS, Cristina, GÓMEZ MARTÍN, Carmen y CORREA ÁLVAREZ, Ahmed (2016) “Circularidad migratoria entre Ecuador y España. Transformación educativa y estrategias de movilidad”, *Migraciones*, n°. 39, p. 183-210.

VEGA SOLÍS, Cristina y MARUGÁN PINTOS, Begoña (2002) “Gobernar la violencia: apuntes para un análisis de la rearticulación del patriarcado”, *Política y Sociedad*, Vol. 39, n° 2, p. 415-435.

VELÁZQUEZ VEINTIMILLA, Juan Pablo (2017) *Migración cubana en Ecuador. Respuestas institucionales y contradicciones políticas*. Tesina de especialización. FLACSO-Ecuador.

VINCENT, Joan (2002) *The anthropology of politics: a reader in ethnography, theory, and critique*. Malden, Mass.: Blackwell Publishers.

VITERI, María Amelia y CEJA, Ileri (2017) “Una mirada de género en el estudio de los sistemas fronterizos en América Latina” (435-466). En: ZEPEDA, Beatriz, CARRIÓN, Fernando y ENRÍQUEZ, Francisco (eds.) *El Sistema fronterizo global en América Latina: un estado del arte*. Ciudad de Guatemala, Quito: FLACSO-Guatemala & FLACSO-Ecuador.

WATERSTON, Alisse (2019) “Intimate ethnography and the anthropological imagination: Dialectical aspects of the personal and political in *My Father's Wars*”, *American Ethnologist*, Vol. 46, n° 1, February, p. 8-19.

YOUNG, Elliott (2018) “Globalization and the Border Wall. Transnational Policing regimes in North America, 1890S to the present”. En: ZIMMER, Kenyon y SALINAS, Cristina (eds.) *Deportation in the Americas. Histories of Exclusion and Resistance*. Texas: University of Texas at Arlington by Texas A&M University Press.

ZEPEDAMILLÁN, Chris (2017) *Latino Mass Mobilization: Immigration, Racialization, and Activism*. Cambridge: Cambridge University Press.

Nacionalidad y apatridia. Análisis del caso *Personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana* ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos

Nacionalidade e apatridia. Análise do caso de *Pessoas dominicanas e haitianas expulsas vs. República Dominicana* perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos

Agostina Hernández Bologna¹

María José Jara Leiva²

Angela Peralta Jordán³

RESUMEN

El presente artículo indaga, desde una perspectiva crítica, en la tensión entre las prerrogativas —y en el caso particular, las arbitrariedades— de un Estado-nación soberano y el efectivo reconocimiento del derecho a la nacionalidad a la luz del DIDH. Específicamente, se analiza la situación de las personas nacidas en República Dominicana de padre o madre haitiana que se ven excepcionadas para acceder a la nacionalidad dominicana; y cómo aquella situación tiene como consecuencia la existencia de una gran cantidad de personas en condición de apátrida. ¿La condición de personas en situación migratoria irregular puede equipararse a la de extranjero *en tránsito* según los estándares internacionales? ¿Qué repercusión tiene para los hijos e hijas de esas personas? Para profundizar en dicho estudio se analiza la sentencia de la Corte IDH *Caso de Personas*

1Abogada, Universidad de Buenos Aires (Práctica profesional en la Clínica Jurídica en Derechos Humanos UBA-CELS-CAREF); Maestranda en Estudios Avanzados en Derechos Humanos, Universidad Carlos III de Madrid; Becaria de la Fundación Carolina 2018/2020; Investigadora del Grupo de Trabajo CLACSO "Políticas en derechos humanos: desafíos regionales" 2016/2019. agostinacarla@gmail.com

2Abogada, Universidad de Chile; Maestranda en Estudios Avanzados en Derechos Humanos, Universidad Carlos III de Madrid; Diplomada en Pueblos Indígenas, Medioambiente y Procesos de Diálogo, Universidad de Chile; ex visitante de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y ex pasante legal del Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL). mariajose.jara.l@gmail.com

3Abogada, Universidad de Valparaíso; Maestranda en Estudios Avanzados en Derechos Humanos, Universidad Carlos III de Madrid; Docente Universidad Andrés Bello. a.peraltajordan@gmail.com

dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana que condena a República Dominicana por la aplicación de tales medidas.

Palabras clave: Nacionalidad. Derechos Humanos. Apatridia. República Dominicana. Haití.

RESUMO

O presente artigo analisa, a partir de uma perspectiva crítica, a tensão entre as prerrogativas –e no caso particular, as arbitrariedades– de um Estado-nação soberano e o efetivo reconhecimento do direito à nacionalidade, à luz do DIDH. Especificamente, se investiga a situação das pessoas nascidas na República Dominicana, de pai ou mãe haitiana, que se veem impedidas de adquirir a nacionalidade dominicana; e como essa situação tem como consequência a existência de uma grande quantidade de pessoas na condição de apátrida. A condição de pessoas em situação migratória irregular pode equiparar-se a de um estrangeiro *em trânsito*, segundo os parâmetros internacionais? Qual a repercussão para os filhos e filhas dessas pessoas? Para aprofundar no referido estudo, se analisa a sentença da Corte IDH “Caso de personas dominicanas e haitianas expulsadas vs. República Dominicana”, que condena a República Dominicana pela aplicación de tais medidas.

Palavras-chave: Nacionalidade. Direitos Humanos. Apatridia. República Dominicana. Haiti.

INTRODUCCIÓN

En el contexto global actual, cuando las condiciones económicas, sociales, políticas y ambientales de un Estado son desfavorables, es común que grandes grupos de personas estén dispuestos o se vean forzados a migrar, buscando alcanzar una mejor situación en el territorio de otro Estado. Sin embargo, en la práctica nada asegura que la población migrante pueda desarrollar en los países receptores una vida digna y con pleno acceso a derechos básicos en igualdad de condiciones que los nacionales.

Una de las situaciones más dramáticas y limitantes de derechos en las que se puede encontrar una persona es la apatridia, puesto que la pone en una total desprotección jurídica al carecer de la vinculación básica con algún Estado, exponiéndolas al “desamparo más dramático que puede acaecer a un ser humano, el de ser nadie” (Chávez Bautista, 2017, p.136).

Un caso paradigmático de situación de apatridia es el de las personas

descendientes de haitianos y haitianas que nacieron en su país fronterizo, República Dominicana. Por ello, el presente artículo tiene por objeto analizar, desde el punto de vista del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (en adelante “DIDH”), la compleja situación de las personas nacidas en República Dominicana de padre o madre haitiana que se ven excepcionadas para acceder a la nacionalidad dominicana. Esto lo haremos a partir de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante también “Corte Interamericana”, “Tribunal Interamericano” o “Corte IDH”) en el *Caso de Personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana*, en la que se condena a dicho Estado por la vulneración de, entre otros, el derecho de nacionalidad de estas personas; y nos centraremos, en particular, en el grupo de víctimas nacidas en territorio dominicano y deportadas a Haití por carecer de registros identificatorios. En concreto, se buscará responder a las siguientes preguntas: ¿Es la nacionalidad una prerrogativa absoluta del Estado o está sujeta a límites? ¿Cuáles son los alcances de la situación migratoria irregular? ¿Se vulnera el deber de evitar, prevenir y reducir la apatridia por parte de República Dominicana?

MUNDO GLOBALIZADO, NACIONALIDAD Y APATRIDIA

Hannah Arendt destacaba el problema que generaba la soberanía territorial de los Estados-Naciones, cuando estos ejercían el poder de otorgar o negar la ciudadanía y deportar de manera indiscriminada. Observaba que en el Derecho Internacional, más que en ninguna otra esfera, la soberanía era la más absoluta en cuestiones sobre migración, nacionalidad y expulsión. Acusaba además la común dictación de normas en las que los Estados ejercían su “derecho de soberanía para la desnacionalización”, o bien, “aunque no se ejerciera este derecho expresamente, estaba[n] expresada[s] para desembarazarse de un gran número de sus habitantes en cualquier momento oportuno” (Arendt, 1998, p.233).

Esta pareciera ser la situación de la sociedad global actual, en la que la difusión de la economía y mercaderías a escalas mundiales, la flexibilización de las fronteras y el fomento de la libre circulación de bienes y servicios, contrastan con la introducción de restricciones a la libre circulación de personas y el aumento de requisitos de las normas sobre adquisición de nacionalidad. Paradójicamente, las fronteras son muy permeables para la tecnología, el capital, la información, “pero infranqueables para quien quiere emigrar (...) y no es útil según los criterios de mercado” (De Lucas, 2003, p.44).

Esto ha dado pie al surgimiento de alteridades culturales cuya exclusión institucional se expresa en formas como la apatridia (Chávez Bautista, 2017, p. 136). Pese a los estándares internacionales de protección, la realidad de las personas apátridas es que se encuentran sumidas en una situación excepcional

de marginación. Esto, puesto que, al no ser aceptadas por ningún país, y por tanto carecer de la protección jurídica de un Estado, poseen un problema antropológico de primer orden: son seres humanos que carecen de los derechos más básicos (Urabayen Pérez, 2015, pp.43-44).

Así, en países en que la situación migratoria alcanza tasas importantes, aunque el mercado económico y laboral considera a las personas apátridas como actoras, lo cierto es que no se les otorga ningún amparo estatal, pese a ser las más vulnerables ante coyunturas sociales y económicas. En otras palabras,

“su presencia es tolerada e incluso requerida (...), pero una vez que el desempleo se incrementa o reaparece, los apátridas son los primeros en sufrir las consecuencias, su situación es más crítica que la de otros extranjeros debido a que ningún país en el mundo está dispuesto a recibirlos” (Chávez Bautista, 2017, p.124).

La apatridia impide también recibir educación, el acceso a servicios sanitarios, contraer matrimonio, comprar bienes y realizar trámites bancarios. Esta situación se extiende incluso a su descendencia, por la dificultad o imposibilidad con que a menudo se encuentran para obtener documentación identificatoria del país de residencia y, por ende, registrar el nacimiento de sus hijos e hijas, así como matrimonios o fallecimientos (Petroziello, 2014, p.15). De modo que la apatridia no solo genera una situación de vulnerabilidad, sino que suele estar de por sí relacionada con una condición social, dado que “ésta se produce – generalmente— por la dificultad de registrar a los menores más marginados” (Chávez Bautista, 2017, p.122).

Este desamparo resulta especialmente paradigmático cuando proviene del Estado en el cual la persona en condición de apatridia ha residido por largo tiempo (y en algunos casos, nacido) y establecido lazos familiares, culturales, sociales, laborales que muchas veces no existen con otro Estado; desconociéndola jurídicamente y sometiéndola a la más total incertidumbre.

NOCIONES BÁSICAS SOBRE NACIONALIDAD Y APATRIDIA

El derecho a la nacionalidad

La nacionalidad puede definirse como la relación jurídica entre la persona y un determinado Estado, que tendrá como consecuencia una serie de derechos y deberes, tanto para la primera como para el segundo. En la actual estructura jurídico-política denominada Estado-Nación el derecho a la nacionalidad es un derecho humano de suma importancia, puesto que del reconocimiento de la nacionalidad se desprenderá la garantía de acceso a un conjunto de derechos y la protección por parte del Estado hacia la persona.

Al respecto, existen dos principios reconocidos internacionalmente en relación con la nacionalidad de origen: *ius solis* e *ius sanguinis*. El primero consiste en la

adquisición de la nacionalidad por haber nacido en el territorio y/o jurisdicción de un determinado Estado; y el segundo, a partir de la de los progenitores. Así, “[l]a combinación de ambos principios (filiación y lugar de nacimiento) puede llevar a que una persona tenga varias nacionalidades” (Herdegen, 2005, p.195); pero también puede, según se verá, conducir a la apatridia. Adicionalmente, la nacionalidad puede ser adquirida posteriormente mediante un pedido al Estado y con la observancia de las condiciones que este regule⁴.

No obstante la prerrogativa que tienen los Estados de regular las condiciones de acceso a la nacionalidad, estas deben ser respetuosas con las normas del DIDH a las que se han sometido y que protegen la nacionalidad como derecho humano. En el ámbito universal son numerosos los instrumentos, tanto generales como específicos, que consagran este derecho. Así, la Declaración Universal de Derechos Humanos establece que “toda persona tiene derecho a una nacionalidad” y que nadie se verá privado arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiarla⁵. Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos reconoce este derecho para los niños y las niñas⁶.

Adicionalmente, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, establece el deber de no discriminación en el acceso a este derecho por motivos de raza, color y origen nacional o étnico⁷. Así también lo hace la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer respecto de la igualdad entre hombres y mujeres para adquirir, cambiar y conservar su nacionalidad⁸.

La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares protege igualmente, pero de manera específica, a los hijos de personas migrantes, al reconocer que “[t]odos los hijos de los trabajadores migratorios tendrán derecho a tener un nombre, al registro de su nacimiento y a tener una nacionalidad”⁹. También la Convención

4 “La nacionalidad, en estos casos, no depende ya del hecho fortuito de haber nacido en un territorio determinado o de nacer de unos progenitores que la tenían, sino de un hecho voluntario que persigue vincular a quien lo exprese con una determinada sociedad política, su cultura, su manera de vivir y su sistema de valores” Corte IDH (1984), *Opinión Consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984, Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la Naturalización*, pár. 35.

5 *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas –en adelante AGNU– el 10 de diciembre de 1948, art. 15.

6 *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, adoptado por la AGNU el 16 de diciembre de 1966, art. 24.3.

7 “Los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes: (...) d. iii) El derecho a una nacionalidad”. *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*, adoptada por la AGNU el 21 de diciembre de 1965, art. 5.

8 *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*, adoptada por la AGNU el 18 de diciembre de 1979, art. 9.

9 *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares*, adoptada por la AGNU el 18 de diciembre de 1990, art. 29.

sobre los Derechos del Niño hace lo suyo, estableciendo que los niños y las niñas deben ser inscritos inmediatamente una vez nazcan, y que tendrán derecho a adquirir una nacionalidad¹⁰.

Finalmente, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad reconoce especialmente el derecho de acceso a la nacionalidad para las personas con discapacidad, así como su libertad de desplazamiento y de elegir su residencia en igualdad de condiciones. Este tratado establece también, de forma similar a la Convención sobre los Derechos del Niño, pero respecto de aquel grupo específico, su derecho a la nacionalidad y el deber de inscripción inmediata¹¹.

Por su parte, en el sistema interamericano de protección de derechos humanos, el derecho a la nacionalidad se encuentra también protegido en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante también “Convención” o “Convención Americana”), que en su artículo 20 reconoce que

1. “Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.
2. Toda persona tiene derecho a la nacionalidad del Estado en cuyo territorio nació si no tiene derecho a otra.
3. A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiarla”¹².

La Corte IDH ha interpretado dicha norma en su Opinión Consultiva OC-4/84. En esta, reconoce a la nacionalidad como “un estado natural del ser humano”, el cual “es no solo el fundamento mismo de su capacidad política sino también de parte de su capacidad civil”¹³.

La condición de apatridia

La Convención de 1954 sobre el Estatuto de los Apátridas fue adoptada con el fin de afrontar la situación generada a partir de la segunda guerra mundial, luego de la cual muchas personas quedaron sin nacionalidad o con la imposibilidad de adquirir una, lo que las expuso a una situación de extrema vulnerabilidad¹⁴. Este instrumento entrega una definición de apatridia, al indicar¹⁵ que con este término se hace referencia “a toda persona que no sea considerada como nacional suyo

10 *Convención sobre los Derechos del Niño*, adoptada por la AGNU el 20 de noviembre de 1989, art. 7.1.

11 *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, adoptada por la AGNU el 13 de diciembre de 2006.

12 *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)*, suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos el 7 a 22 de noviembre de 1969.

13 Corte IDH (1984), *Opinión Consultiva OC-4/84*, cit., pág. 32-33.

14 COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS –en adelante CIDH– (2015), *Movilidad humana: Estándares interamericanos: Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, pág. 108.

15 *Convención sobre el Estatuto de los Apátridas*, adoptada el 28 de septiembre de 1954 por una Conferencia de Plenipotenciarios convocada por el Consejo Económico y Social, art. 1.

por ningún Estado, conforme su legislación”¹⁶.

La apatridia es un fenómeno complejo, y existen múltiples y diversas causas que pueden conducir a una persona a ser apátrida. El Juez de la Corte IDH Cançado Trindade, en su voto razonado en el *Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana* describe situaciones y prácticas que pueden generar la apatridia de una persona, tales como:

“conflictos de leyes en materia de nacionalidad, leyes atinentes al matrimonio (particularmente en relación con la mujer casada), situación de niños no-registrados y abandonados, prácticas administrativas discriminatorias (...) transferencias de territorio (en casos, v.g., de disolución o sucesión de Estados, y de alteraciones fronterizas), pérdida de nacionalidad por desnacionalización, pérdida de nacionalidad por renuncia sin previa adquisición de otra nacionalidad”¹⁷.

En este sentido es necesario precisar que:

“[u]na persona apátrida puede que nunca haya cruzado una frontera internacional, habiendo vivido en el mismo país su vida entera. Algunas personas apátridas, sin embargo, pueden ser refugiados o personas elegibles para protección complementaria”¹⁸.

La Convención de 1954 se centra en la protección y goce de los derechos fundamentales de las personas que se encuentran en esa situación de apatridia, en las mismas condiciones que otros extranjeros en su misma situación, así como las obligaciones de los Estados.

Por otra parte, la Convención de 1961 para Reducir los Casos de Apatridia relaciona directamente la apatridia con la nacionalidad, entendiéndola como la raíz del problema¹⁹. Además, prohíbe a los Estados privar de nacionalidad “a ninguna persona o a ningún grupo de personas, por motivos raciales, étnicos, religiosos o políticos”²⁰.

El estándar establecido en ambas convenciones es reforzado por la Corte IDH en la sentencia del *Caso de las Niñas Yean y Bosico*, al señalar que “[l]os Estados tienen la obligación de no adoptar prácticas o legislación, respecto al otorgamiento de la nacionalidad, cuya aplicación favorezca el incremento del

16 “La referencia a ‘legislación’ en el artículo 1(1) debe interpretarse ampliamente para abarcar (...) también los decretos ministeriales, los reglamentos, las órdenes, la jurisprudencia judicial (en países con una tradición de precedentes) y cuando proceda, la práctica consuetudinaria”. AGENCIA DE NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS —en adelante ACNUR— (2014), *Manual sobre la protección de las personas apátridas. En virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954*, pár. 22.

17 Corte IDH (2005), *Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana*, Voto Razonado del Juez A.A. CANÇADO TRINDADE, pár. 10.

18 ACNUR (2014), *Manual sobre la protección de las personas apátridas*, cit., pár. 15.

19 CIDH (2015), *Movilidad humana*, cit., pár. 113.

20 *Convención para Reducir los Casos de Apatridia*, adoptada por una Conferencia de Plenipotenciarios que se reunió en 1959 y nuevamente en 1961, el 30 de agosto de 1961, art. 9.

número de personas apátridas”²¹.

No obstante, hasta acá nos hemos referido a un tipo de apatridia, que es la de *iure*. Esta es la que se encuentra protegida internacionalmente de manera expresa, a diferencia de otro tipo de apatridia, que es la de *facto*. Según la definición entregada por Naciones Unidas, “los apátridas de facto son personas fuera del país de su nacionalidad que no pueden o, por razones válidas, no están dispuestas a acogerse a la protección de ese país”²².

Aunque los apátridas de *facto* no cuentan con protección expresa en el *hard law* internacional, existe una intención manifiesta de extenderles la protección de los de *iure*. En efecto, se ha recomendado en el párrafo 3 del Acta Final de la Convención de 1954 extender los beneficios de dicho tratado “a los individuos que los Estados consideren haber tenido razones válidas para renunciar a la protección del Estado de su nacionalidad”. Y en términos más amplios, el Acta Final de la Convención de 1961 exhorta a los Estados a “que los apátridas de hecho sean tratados en la medida de lo posible como apátridas de derecho a fin de que puedan adquirir una nacionalidad efectiva”.

EL CASO DE PERSONAS DOMINICANAS Y HAITIANAS EXPULSADAS VS. REPÚBLICA DOMINICANA ANTE LA CORTE IDH

La migración de personas provenientes de Haití en República Dominicana es histórica y predominantemente laboral. Estuvo ligada al desarrollo de la industria azucarera en República Dominicana que logró consolidarse, entre otros factores, a partir del trabajo de las personas haitianas en la siembra y producción de la caña de azúcar²³.

La mayoría de las personas migrantes haitianas se enfrentaban a muy difíciles situaciones producto del desconocimiento del idioma, la discriminación y la dependencia hacia sus empleadores en el acceso a servicios básicos, realidad que facilitó que fueran sometidos a explotación laboral y condiciones de vida deplorables²⁴. Las dificultades se veían incrementadas con “la situación de indocumentación que ha caracterizado a la gran mayoría de la población de los bateyes desde sus inicios” (Riveros, 2014, p.15), lo que repercutió en el ejercicio de los derechos de las siguientes generaciones de descendientes de haitianos y

21 Corte IDH (2005), *Caso de las Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana*, cit., p. 142.

22 ACNUR (2010), *Reunión de Expertos organizada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados*, p. 6

23 CIDH (2015), *Informe sobre la situación de los derechos humanos en la República Dominicana*, p. 96.

24 *Ibidem*.

haitianas nacidos en República Dominicana; particularmente la posibilidad de acceder a la regularización migratoria y ser reconocidos como nacionales. Todo ello originó un conflicto social, político y migratorio que marcan los desafíos de las primeras décadas del siglo XXI en materia de derechos humanos en el país (Coria Márquez, 2011, p.566).

Lo anterior se enmarca en el contexto de una serie de políticas migratorias y de nacionalidad que han puesto a las personas migrantes haitianas y sus descendientes en una mayor situación de desamparo. En efecto, sucesivas Constituciones de República Dominicana habían reconocido el principio de *ius soli* para la adquisición de la nacionalidad por parte de hijos de extranjeros nacidos dentro de territorio dominicano. Sin embargo, ha existido un proceso de *desnacionalización* de personas dominicanas de ascendencia haitiana²⁵, cuyas etapas principales se plantean a continuación.

Como sus antecesoras, la Constitución de 1994 (vigente hasta antes de la reforma del año 2010), consideraba como dominicanas a todas las personas que nacieren en su territorio, “con excepción de los hijos legítimos de los extranjeros residentes en el país en representación diplomática o los que están de tránsito en él”. Así, durante décadas se reconoció la nacionalidad dominicana a personas hijas de migrantes haitianos que se encontraban vecindadas en República Dominicana, es decir, que no se hallaban solamente de paso. Sin embargo, en la práctica, esto tuvo alcances restringidos. Por un lado, porque, “en su situación de marginalidad, la gran mayoría de los trabajadores haitianos de las plantaciones no llegaban a solicitar la documentación para sus hijos nacidos en República Dominicana” (Fuentes et al., 2016, p.527). Por otro, porque existía también una denegación de *facto* “por parte de funcionarios de Oficialías del Estado Civil a registrar el nacimiento a hijos de migrantes haitianos en situación migratoria irregular”²⁶.

Normativamente, el criterio de *ius soli* comienza a ser mitigado por la Ley General de Migración N°285-04 de 2004, que introduce criterios de nacionalidad más restrictivos a partir de la equiparación de toda persona no residente a persona en tránsito para los fines de otorgar la nacionalidad, privándoles, por tanto, de la posibilidad de obtener la nacionalidad dominicana. Además, esta ley establece la exigencia, para las extranjeras no residentes que durante su estancia en el país den a luz a un niño o niña, de registrarlos en el Consulado de su nacionalidad, salvo que su padre sea dominicano, en cuyo caso podrán registrarlo como dominicano.

Esta matización del principio de *ius soli* se ve profundizada por la resolución de la Suprema Corte de Justicia de diciembre de 2005, que establece que el hijo o hija de madre extranjera en situación migratoria irregular no puede adquirir la nacionalidad dominicana conforme lo establecido en la carta fundamental por el principio de *ius soli*²⁷.

25 Ídem, pár. 86.

26 Ibídem.

27 “[C]uando la Constitución en el párrafo 1 de su artículo 11 excluye a los hijos legítimos de los

Luego, según ha destacado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, existe una etapa de implementación de procedimientos administrativos que, desde el año 2007, permitían “suspender o retener las actas de nacimiento de personas cuyos padres no contaban con un permiso de residencia en el país”²⁸.

La restricción formal de la nacionalidad a los hijos de migrantes en situación irregular va de la mano de la reforma constitucional de 2010, con la cual el principio de *iussoli* solidifica su desvirtuación. Esto, puesto que, aunque establece que las personas extranjeras adquieren la nacionalidad dominicana por haber nacido en territorio dominicano, excepciona de lo anterior a “los hijos e hijas de extranjeros miembros de legaciones diplomáticas y consulares, de extranjeros que se hallen en tránsito o residan ilegalmente en territorio dominicano”; para lo cual “se considera persona en tránsito a toda extranjera o extranjero definido como tal en las leyes dominicanas”²⁹.

Posteriormente se dicta el Reglamento N° 631-11 de Aplicación de la Ley General de Migración N° 285-04, el que establece de manera expresa que:

“los Extranjeros No Residentes y los Extranjeros que ingresen o hayan ingresado y que residan o hayan residido en territorio dominicano sin un estatus migratorio legal al amparo de las leyes migratorias son considerados personas en tránsito”³⁰.

Fue en este contexto normativo en que se enmarcaron las expulsiones colectivas que motivaron el *Caso Personas dominicanas y haitianas vs. República Dominicana*. Sin embargo, con posterioridad a los hechos y antes de dictarse la sentencia interamericana, el Tribunal Constitucional dominicano se pronuncia al respecto en la sentencia TC-168-13. Esta decisión establece que no todos los nacidos en territorio de la República Dominicana nacen dominicanos³¹, y dispone efectuar una “auditoría minuciosa de los libros-registros de nacimiento del Registro Civil de República Dominicana”³² desde el 21 de junio de 1929 hasta la fecha, para efectuar una lista de “todos los extranjeros (...) que se encuentran irregularmente inscritos por carecer de las condiciones requeridas por la

extranjeros residentes en el país en representación diplomática o los que están de tránsito en él para adquirir la nacionalidad dominicana por *jus soli*, ésto supone que estas personas, las de tránsito, han sido de algún modo autorizadas a entrar y permanecer por un determinado tiempo en el país; que si en esta circunstancia, evidentemente legitimada, una extranjera alumbró en el territorio nacional, su hijo (a), por mandato de la misma Constitución, no nace dominicano; que, con mayor razón, no puede serlo el hijo (a) de la madre extranjera que al momento de dar a luz se encuentra en una situación irregular y, por tanto, no puede justificar su entrada y permanencia en la República Dominicana”. Suprema Corte de Justicia de República Dominicana (2005), *Sentencia N° 9 sobre constitucionalidad de la Ley General de Migración No. 285-04*, p. 7.

28 CIDH (2015), *Informe sobre la situación de los derechos humanos en la República Dominicana*, pár. 86.

29 Constitución Política República Dominicana, de 2010, art. 18 N°3.

30 Reglamento N° 631-11 de República Dominicana, sobre aplicación de la Ley General de Migración N° 285-04, art. 68.

31 Tribunal Constitucional de República Dominicana (2013), *Sentencia TC/0168/13*, punto 1.1.14.3.

32 Ídem, Punto dispositivo N°5.

Constitución de la nacionalidad dominicana por *ius soli*”³³.

Ante las circunstancias fácticas y normativa descritas, la Corte IDH condena en definitiva al Estado de República Dominicana, haciendo distinción entre las personas que habrían sufrido el desconocimiento de sus documentos de identidad por parte de las autoridades al momento de sus expulsiones, y las personas nacidas en territorio dominicano que no habrían sido registradas ni contaban con documentación.

En cuanto a las primeras, dio por comprobado que durante el procedimiento de expulsión existieron casos en que se les destruyeron documentos oficiales, se vieron impedidos de mostrarlos o no les fueron requeridos por parte de oficiales dominicanos, lo que supuso una afectación a derechos como la nacionalidad, el nombre y el reconocimiento de la personalidad jurídica, así como el interés superior del niño respecto de quienes eran niños o niñas en el momento de los hechos. Además, estimó que las vulneraciones aludidas tuvieron por base un trato peyorativo, basado en características personales de algunas de las víctimas que supuestamente denotarían su ascendencia haitiana, por parte de las autoridades aludidas, en contravención al deber de no discriminación³⁴.

En relación con las personas nacidas en territorio dominicano que no habrían sido registradas ni contaban con documentación, la Corte concluyó que las Constituciones de República Dominicana de 1955 y 1994, así como la de 1966, que excepcionaban del derecho a optar a nacionalidad dominicana a los hijos de extranjeros en tránsito, no establecían de forma expresa que las personas nacidas en el territorio dominicano que fueran hijas de personas extranjeras en situación irregular no pudieran adquirir la nacionalidad dominicana por tal circunstancia, ni asimilaban el concepto de *en tránsito* con la condición de irregularidad migratoria³⁵.

La Corte aceptó el argumento del Estado dominicano en cuanto a que la inclusión de estos requisitos para la adquisición de la nacionalidad por *ius soli* no es discriminatoria *per se*. No obstante, recordó que la competencia de los Estados para regular las normas relativas a la nacionalidad estaba limitada por el respeto de los derechos humanos, lo cual implicaba no solo respetar el principio de igualdad y no discriminación, sino también el cumplimiento del deber de evitar el riesgo de apatridia³⁶.

La Corte estimó que, independientemente de los términos legales y su interpretación, y como ya había sido señalado en el caso de las *Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana*, se deben seguir pautas elementales de razonabilidad en lo relativo al respeto de los derechos y obligaciones establecidos en la Convención Americana que, en el caso concreto, tendrían que ver con un marco de tiempo razonable y la consideración de los vínculos creados en el país. Así, en

33 *Ibidem*.

34 Corte IDH (2014), *Caso de Personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, pár. 273-276, y punto resolutivo N° 3.

35 *Ídem*, pár. 289.

36 *Ídem*, pár. 292.

aplicación de estas pautas, se debe concluir que:

“para considerar a una persona como transeúnte o en tránsito (...), el Estado debe respetar un límite temporal razonable, y ser coherente con el hecho de que un extranjero que desarrolla vínculos en un Estado no puede ser equiparado como transeúnte o una persona en tránsito”³⁷.

Respecto del argumento del Estado relativo a que las víctimas nacidas en territorio dominicano podrían haber obtenido la nacionalidad haitiana por establecer la Constitución de Haití la adquisición de esta por *ius sanguinis*, la Corte consideró que no basta con esa mera aseveración, sino que debe ser demostrado que estas personas estaban en condiciones efectivas de obtener la nacionalidad haitiana y haber tomado acciones para constatar lo anterior, cuestión que no fue probada en juicio³⁸.

La Corte estimó que la interpretación constitucional efectuada en decisiones judiciales emitidas en los años 2005 y 2013 implicaba en la práctica una aplicación retroactiva de las normas, afectando la seguridad jurídica en el goce del derecho a la nacionalidad. Adicionalmente, trae aparejada el riesgo de apatridia en perjuicio de las víctimas, dado que el Estado no demostró suficientemente si estas personas podrían obtener otra nacionalidad³⁹.

En consecuencia, estimó que República Dominicana:

“no ha demostrado suficientemente que existan argumentos jurídicos válidos que justifiquen que la omisión estatal de brindar documentación a las personas referidas no implicó una privación de su acceso a la nacionalidad. Siendo así, la negación estatal del derecho de las presuntas víctimas a la nacionalidad dominicana conlleva una vulneración arbitraria de ese derecho”⁴⁰.

En definitiva, declaró que el Estado dominicano vulneró, tanto en el primer como el segundo grupo de personas, los artículos 3, 18 y 20 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 de la misma, y adicionalmente en relación con los derechos del niño consagrados en el artículo 19 de aquel instrumento⁴¹.

37 Corte IDH (2005), *Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana*, cit., pág. 157.

38 Corte IDH (2014), *Caso Personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana*, cit., pág. 297.

39 Ídem, pág. 298.

40 Ibidem.

41 Ídem, pág. 299 y punto resolutivo N° 4.

ANÁLISIS DEL CASO DE PERSONAS DOMINICANAS Y HAITIANAS EXPULSADAS VS. REPÚBLICA DOMINICANA, DESDE EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

La regulación de la nacionalidad como expresión de la soberanía de los Estados y sus limitaciones

Como principio general, el Derecho Internacional reconoce a cada Estado la competencia para determinar su propia regulación de las normas de extranjería, como un reflejo de la soberanía territorial⁴². Así, la determinación de quiénes son nacionales será de acuerdo con las leyes internas.

No obstante, también el Derecho Internacional, junto con reconocer esta competencia estatal, ha considerado desde larga data que el margen de discrecionalidad de los Estados a la hora de establecer estas normas no es absoluto, pues en el contexto de cooperación internacional estos han de tener en cuenta los compromisos internacionales adquiridos, los principios generales del Derecho y la práctica internacional. Así fue establecido por la Corte Permanente de Justicia Internacional en su Opinión Consultiva sobre los Decretos de Nacionalidad de Túnez y Marruecos⁴³, y consagrado en la Convención de la Haya de 1930⁴⁴.

Por su parte, y con base en lo anterior, el sistema interamericano de protección de los derechos humanos ha incorporado expresamente como límite, dentro de las normas obligatorias de Derecho Internacional que deben ser respetadas al regular la nacionalidad, a las normas del DIDH, dada la importancia que tiene la nacionalidad para el ejercicio de otros derechos.

En efecto, la Corte IDH en su Opinión Consultiva N° 4 sobre el derecho a la nacionalidad, luego de reconocer que la determinación y regulación de la nacionalidad es competencia de cada Estado, indica que:

42 La Convención de la Haya de 1930 establece en su artículo 1 que: “Corresponde a cada Estado determinar por sus leyes quiénes son sus nacionales”, y en su artículo 2 que: “Las cuestiones acerca de si una persona posee la nacionalidad de un Estado, se determinarán de acuerdo con las leyes de ese Estado”. *Convenio concerniente a determinadas cuestiones relativas a conflictos de leyes de nacionalidad* [Convenio de La Haya], de 12 de abril de 1930.

43 Ya en 1923 la Corte Permanente de Justicia Internacional afirma que la soberanía de una nación para legislar en materia de nacionalidad en su territorio no puede ser impugnada sino por una estipulación de tratados o convenios internacionales existentes entre las partes. CORTE PERMANENTE DE JUSTICIA INTERNACIONAL (1923), *Opinión consultiva sobre Decretos de nacionalidad en Túnez y Marruecos*.

44 El Artículo 1 del *Convenio concerniente a determinadas cuestiones relativas a conflictos de leyes de nacionalidad*, cit., luego de establecer la discrecionalidad de cada Estado para determinar quiénes son sus nacionales, precisa que “[e]sta legislación será reconocida por otros Estados en la medida que sea compatible con las Convenciones Internacionales y la Práctica Internacional, y con los principios de derecho generalmente reconocidos con respecto a la nacionalidad”.

“la evolución cumplida en esta materia nos demuestra que el derecho internacional impone ciertos límites a la discrecionalidad de los Estados y que, en su estado actual, en la reglamentación de la nacionalidad no sólo concurren competencias de los Estados sino también las exigencias de la protección integral de los derechos humanos”⁴⁵.

Esto se debe a que la nacionalidad no es solo un atributo que el Estado otorga a individuos que se encuentran sometidos a este, sino que es un derecho de la persona humana⁴⁶ que, en contrapartida, hace nacer para el Estado ciertas obligaciones: la de otorgarle un mínimo de amparo jurídico mediante su vinculación, y la de protegerlo frente a la privación de su nacionalidad de forma arbitraria, dado que esto último le privaría a su vez de parte importante de sus derechos⁴⁷. Por tanto, si bien las condiciones y procedimientos para adquirir la nacionalidad por parte de quienes son extranjeros es un asunto que ha de depender predominantemente del Derecho interno de acuerdo con sus intereses nacionales, estos no pueden vulnerar las obligaciones internacionales de derechos humanos asumidas por los Estados, y particularmente debe respetar el derecho que tiene toda persona a la nacionalidad.

Así también lo ha señalado la Corte IDH en la sentencia del *caso de las Niñas Yean y Bosico*, plasmando la restricción creciente de esta competencia interna conforme el desarrollo del Derecho Internacional “con vistas a una mayor protección de la persona frente a la arbitrariedad de los Estados”⁴⁸. Además, especifica el contenido de las normas de derechos humanos que se deben respetar de forma fundamental, al indicar que:

“en la actual etapa de desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos, dicha facultad de los Estados está limitada, por un lado, por su deber de brindar a los individuos una protección igualitaria y efectiva de la ley y sin discriminación y, por otro lado, por su deber de prevenir, evitar y reducir la apatridia”⁴⁹.

Además, en el ámbito universal, la Corte Internacional de Justicia reconoció, en el caso *Nottebohm* en 1955, que, aun cuando cada Estado es soberano para establecer requisitos para otorgar la nacionalidad, debe existir una unión suficiente y genuina con el Estado para ser considerado como nacional. Esto, ya que:

“la nacionalidad es un vínculo legal que tiene su base en el hecho social de enraizamiento, una conexión genuina de existencia, intereses y sentimientos, junto con la existencia de deberes y derechos recíprocos. Se puede decir que constituye la expresión

45 Corte IDH (1984), *Opinión Consultiva OC-4/84*, cit., pág. 32 y 38.

46 Ídem, pág. 33.

47 Corte IDH (2014), *Caso Personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana*, cit., pág. 254.

48 Corte IDH (2005), *Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana*, cit., pág. 140.

49 Ibídem.

jurídica del hecho que el individuo al que le es conferida, ya sea por ley o como resultado de un acto de las autoridades, está de hecho más íntimamente conectado con la población del Estado que confiere la nacionalidad que con cualquier otro Estado”⁵⁰.

En el mismo sentido, el Tribunal Interamericano admite que los Estados, en ejercicio de su soberanía, varíen sus normas regulatorias de la nacionalidad, ampliando o restringiendo los requisitos para obtenerla de acuerdo con sus conveniencias. No obstante, efectuar estos cambios sin tener en cuenta los “vínculos efectivos reales y perdurables” desarrollados constituiría un acto grave y trascendente⁵¹.

Por todo lo dicho, es forzoso afirmar que la discrecionalidad de los Estados para regular quiénes son nacionales o no de acuerdo con sus propias leyes no es absoluta, sino que está sujeta al respeto de las normas de derechos humanos, particularmente al deber de evitar, reducir y eliminar la apatridia, y el de brindar a las personas una protección igualitaria y efectiva de la ley, sin discriminación, siendo el origen nacional uno de los motivos prohibidos de discriminación de acuerdo al artículo 1 de la Convención. Estas limitaciones al ejercicio de la soberanía en materia de nacionalidad son, aun más, reconocidas por el Estado dominicano en el caso en estudio y consideradas por la Corte para la resolución del caso. Además, las normas sobre la nacionalidad deben tener en consideración la existencia de un vínculo efectivo y genuino con el Estado en cuestión y en consecuencia evitar romperlo.

Alcances de la migración irregular: situación del extranjero “en tránsito” y de las hijas e hijos de personas en condición migratoria irregular

Dos interrogantes surgen en cuanto al alcance de la situación migratoria irregular, según la interpretación del Estado dominicano que dio lugar a la sentencia analizada. La primera es si la condición de personas en situación migratoria irregular puede equipararse a la de extranjero *en tránsito* según los estándares internacionales. La segunda es si, cualesquiera sean las consecuencias de la situación migratoria irregular, estas pueden transmitirse por los progenitores a sus hijos e hijas.

Respecto a la relación entre la situación migratoria irregular y la de extranjero *en tránsito*, ya describimos previamente el contenido y las implicancias de las normas y las interpretaciones judiciales de la Ley de Migración N° 285-04, la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de 2005, la reforma constitucional del año 2010, el Reglamento N° 631-11, y la sentencia TC-168-13, así como de prácticas administrativas. Con estas, sucedió en los hechos que las personas nacidas en territorio dominicano con ascendencia haitiana fueron despojadas de la nacionalidad de la que gozaban como hijos e hijas de migrantes avecindados.

50 Corte Internacional de Justicia (1995), *Nottebohm (Liechtenstein v. Guatemala)*, Deuxième phase: arrêt, Recueil, p. 23, resumen disponible en: http://legal.un.org/icjsummaries/documents/spanish/st_leg_serf1.pdf.

51 Corte IDH (1984), *Opinión Consultiva OC-4/84*, cit., pár. 36.

Lo anterior, por haberse desfigurado el sentido de la expresión *extranjero en tránsito*, englobando retroactivamente a sus padres también por tratarse de migrantes en situación migratoria irregular (González, 2016, pp. 539-540).

Respecto de la categorización de *extranjero en tránsito*, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que “[n]o es posible considerar en tránsito a personas que han residido por numerosos años en un país donde han desarrollado innumerables vínculos de toda índole”⁵². Asimismo, la Corte IDH indica que resulta esencial “el seguimiento de pautas elementales de razonabilidad, en lo que hace a materias vinculadas a los derechos y obligaciones establecidos en la Convención Americana”⁵³. Considerar a un extranjero como “en tránsito o transeúnte” (cualquiera sea la denominación que se emplee), sin atenerse a un “límite temporal razonable”⁵⁴ sería, precisamente, una infracción a dichas pautas. Ello, puesto que considerar como personas en tránsito a personas que han permanecido largo tiempo en el país no es coherente por los vínculos que, dado dicho tiempo, desarrollan las personas en un Estado. Lo anterior sería, entonces, independiente de la condición migratoria de la persona.

Las interpretaciones judiciales que sirven de trasfondo en el *Caso Personas dominicanas y haitianas vs. República Dominicana*, así como la reforma constitucional del año 2010, adolecen de falta de razonabilidad en aquel sentido, puesto que extienden sus alcances de manera retroactiva, dando tratamiento de *extranjero en tránsito* incluso a personas que llevan hasta ocho décadas en territorio dominicano, del cual habrían sido considerados nacionales, sin incluso haber regresado a Haití. En el mismo razonamiento se enmarca el voto disidente de la magistrada Isabel Bonilla del Tribunal Constitucional en el controvertido fallo del TC 168-13, quien considera que “[la] larga permanencia en el país, aunque de manera ilegal, no permite la calificación de transeúntes o extranjeros en tránsito”⁵⁵.

De lo descrito anteriormente, es posible señalar que la interpretación que se le dio al término “en tránsito” en República Dominicana y su equiparación al migrante en situación irregular y a la de las personas que hayan ingresado al país bajo la categoría de no residentes (según la ley N° 285-04), se distancia de estándares internacionales en la materia, sobre todo por cuanto apuntan a una condición de transitoriedad que se perpetúa independientemente del tiempo que lleve la persona radicada de hecho en territorio dominicano.

Es posible plantear que esta interpretación ha sido utilizada a fin de restringir el derecho a la nacionalidad dominicana de las personas descendientes de migrantes nacidas en territorio dominicano, cuya mayoría está representada por

52 CIDH (2015), *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en la República Dominicana*, pág. 363.

53 Corte IDH (2014), *Caso de Personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana*, cit., pág. 294.

54 Corte IDH (2005), *Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana*, cit., pág. 157.

55 Tribunal Constitucional de República Dominicana (2013), *Sentencia TC/0168/13*, cit., voto disidente de la magistrada ISABEL BONILLA HERNÁNDEZ, punto 2.4.

personas de origen haitiano, afectando especialmente a aquellas sin permiso de residencia en el país. Esta decisión por parte del Estado dominicano termina positivizando:

“décadas de prácticas discriminatorias por parte de instituciones del Estado dominicano contra personas de ascendencia haitiana que de hecho tienen diversas situaciones de parentesco y documentación, y que no necesariamente tendrían acceso a otra nacionalidad que no fuera la dominicana” (Petroziello, 2014, p.15).

En efecto, se trata una de las “tácticas legales y prácticas administrativas discriminatorias para limitar el acceso y goce de la nacionalidad dominicana para personas de ascendencia haitiana” (Petroziello, 2014, p.15) y legitimar la exclusión de estas personas.

En cuanto a la segunda interrogante planteada, sobre las consecuencias de la irregularidad migratoria de los padres y madres para sus hijos e hijas, la Corte IDH ha recalcado el deber de respeto al principio de igualdad y no discriminación en materia de nacionalidad. En específico, ha señalado que:

“el principio de derecho imperativo de protección igualitaria y efectiva de la ley y no discriminación (...) determina que los Estados, al regular los mecanismos de otorgamiento de la nacionalidad, deben abstenerse de producir regulaciones discriminatorias o que tengan efectos discriminatorios en los diferentes grupos de una población al momento de ejercer sus derechos”⁵⁶.

En aplicación de este principio, el Tribunal ha indicado de forma tajante en el *Caso Personas dominicanas y haitianas vs. República Dominicana*, repitiendo el estándar ya aplicado en un caso similar ante el mismo país, que “el estatus migratorio de los padres no puede transmitirse a sus hijos”⁵⁷, por lo que las consecuencias de la irregularidad migratoria de los progenitores no pueden afectarles jurídicamente a los niños y las niñas en el acceso a derechos.

Para los hijos e hijas de padres y madres en condición migratoria irregular, la ley dominicana estaría siendo más perjudicial, puesto que, además de evaluarse su condición personal (en virtud de la cual, en el caso de haber nacido en territorio dominicano obtendrían dicha nacionalidad por *ius solis*), estos heredan como *carga* la de sus progenitores, con lo que se les niega la posibilidad de obtener la nacionalidad. Esto vulnera el principio de igualdad ante la ley, que se aplica a toda persona que se encuentre en el territorio del Estado, con independencia de su condición social. Más aun, como se les niega la nacionalidad dominicana y encuentran obstáculos para acceder a la haitiana, quedando en condición de apatridia, “no heredarían un estatus migratorio irregular sino una completa inexistencia jurídica” (García y Penchaszadeh, 2015, p.146).

56 Corte IDH (2014), *Caso Personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana*, cit., pár. 264; Corte IDH (2005), *Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana*, cit., pár. 141.

57 *Ibídem*; *Ídem*, pár. 156.

Tratándose de un estándar claro y reforzado es que llama la atención la alegación del Estado de República Dominicana en el sentido de que *la irregularidad no genera derecho*, y de que la persona que viola los parámetros jurídicos fijados para ingresar al país carece de legalidad para exigirle a su institucionalidad el otorgamiento de nacionalidad, razón por la cual los hijos e hijas nacidos de progenitores que ingresaron de forma irregular al país no tendrían derecho a la nacionalidad dominicana⁵⁸.

Lo anterior, a nuestro parecer, no es más que la pretensión de extender un *castigo* jurídico a personas por hechos que no han cometido, cerrándoles las puertas a la obtención de la nacionalidad en virtud del *ius soli* del país en el que nacieron y probablemente crecerán. El argumento del Estado dominicano de la *situación ilícita* se refiere a los migrantes en situación irregular y no a sus hijos e hijas. Así, frente a la afirmación de que *la irregularidad no crea derecho*, es posible oponer la de que *la irregularidad no se transmite entre generaciones*.

En efecto, la discriminación por causa de la situación migratoria de sus padres está prohibida en la Convención sobre los Derechos del Niño⁵⁹ y por organismos de supervisión de tratados que han señalado que una ley que discrimine en ese sentido deberá revocarse⁶⁰. De lo anterior se infiere que no deben existir consecuencias jurídicas para los hijos e hijas por la situación migratoria de sus padres y madres que impliquen su privación del derecho de nacionalidad.

Finalmente, e independientemente de las consecuencias jurídicas, la situación migratoria irregular de los progenitores tiene importantes efectos prácticos en la vida de su prole. En efecto, el estatus migratorio irregular de los padres y las madres de niños y niñas no inscritos en un registro pone a estos últimos en especial riesgo de convertirse en apátridas, por los problemas que estos tienen para adquirir la nacionalidad por *ius solis* y por *ius sanguinis*⁶¹.

La obligación de prevenir, evitar y reducir la apatridia en el caso de personas nacidas en el territorio de ascendencia extranjera

Se explicó previamente que la competencia soberana de los Estados para regular lo relativo a la nacionalidad de las personas bajo su jurisdicción se encuentra limitado por los compromisos adquiridos por los Estados, particularmente las normas de derechos humanos; y dentro de estas, por el deber de prevenir, evitar

⁵⁸ Ídem, pár. 248.

⁵⁹ Convención sobre los Derechos del Niño, cit., art. 1.

⁶⁰ “Deben revocarse las leyes sobre la nacionalidad que discriminen en lo que respecta a la transmisión o adquisición de la nacionalidad por razones prohibidas, entre otras en relación con la raza, el origen étnico, la religión, el género, la discapacidad y la situación migratoria del niño y/o sus padres”. Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y Comité de los Derechos del Niño (2017), *Observación general conjunta núm. 4 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y núm. 23 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre las obligaciones de los Estados relativas a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito, destino y retorno*, pár. 25.

⁶¹ Ídem, pár. 20.

y reducir la apatridia y el deber de no discriminación en la protección ante la ley. Nos centraremos ahora en el primer deber, que la Corte dio por establecido en la sentencia en estudio, y circunscribiremos el análisis en los niños y las niñas de ascendencia haitiana nacidos en República Dominicana como sujetos protegidos.

Indicamos previamente que la obligación de prevenir, evitar y reducir la apatridia que recae sobre los Estados les exige evadir adoptar prácticas o dictar normativa cuya aplicación favorezca el incremento de la cantidad de personas en condición de apatridia. Como el derecho a la nacionalidad comienza desde el nacimiento, esta obligación protege a las personas desde ese momento⁶². Así, si bien el derecho de nacionalidad no impone necesariamente a los Estados la obligación de otorgar su nacionalidad a todo niño o niña nacido en su territorio, estos deberán evitar que cualquier niño o niña nacido allí “reciba menos protección por parte de la sociedad y del Estado como consecuencia de su condición apátrida”⁶³.

En el sistema universal de derechos humanos se ha interpretado este deber en el sentido de que:

“el Estado debe tener certeza respecto a que la niña o niño nacida o nacido en su territorio, en forma inmediata después de su nacimiento, podrá efectivamente adquirir la nacionalidad de otro Estado, si no adquiere la nacionalidad del Estado en cuyo territorio nació”⁶⁴.

Esta obligación ha sido también señalada por organismos internacionales de supervisión⁶⁵, que establecen que, si bien es cierto que los Estados no están obligados a conceder su nacionalidad a todos los niños y las niñas nacidos en su territorio, estos deben adoptar:

“todas las medidas apropiadas, tanto a nivel nacional como en cooperación con otros Estados, para que todos los niños tengan una nacionalidad al nacer. Una medida fundamental es la concesión de la nacionalidad a un niño nacido en el territorio del Estado, en el momento de nacer o lo antes posible después del nacimiento, si de otro modo el niño fuera apátrida”⁶⁶.

Por su parte, ACNUR considera que, si bien la responsabilidad de otorgar la nacionalidad a niños y niñas que de otro modo serían apátridas no se aplica cuando este podría adquirir otra nacionalidad mediante el registro en el Estado

62 Corte IDH (2014), *Caso Personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana*, cit., pág. 258.

63 Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas (1989), *Observación General N° 17 sobre derechos del niño (art. 24 del Pacto internacional de derechos civiles y políticos)*, pág. 8.

64 Corte IDH (2014), *Caso Personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana*, cit., pág. 259; Corte IDH (2005), *Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana*, cit., pág. 183.

65 Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y Comité de los Derechos del Niño (2017), *Observación general conjunta*, cit., pág. 24.

66 *Ibidem*.

del que uno de sus progenitores es nacional o mediante otro procedimiento similar, esta excepción solo existe si es que el niño o la niña puede adquirirla inmediatamente después del nacimiento y si el otro Estado al que solicita la nacionalidad no tiene ninguna facultad discrecional de denegar su concesión⁶⁷.

El Comité de los Derechos del Niño en conjunto con el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares han efectuado ciertas recomendaciones relación con los registros de nacimiento, a fin de prevenir la apatridia de niños y niñas, en el sentido de que:

“[d]eben eliminarse los obstáculos jurídicos y prácticos a la inscripción de los nacimientos, por ejemplo prohibiendo el intercambio de datos entre quienes prestan servicios de salud o los funcionarios encargados del registro y las autoridades de inmigración, y no exigiendo a los padres que presenten documentos relativos a su situación migratoria. También deben adoptarse medidas para facilitar la inscripción posterior de nacimientos y evitar sanciones pecuniarias por esta inscripción tardía”⁶⁸.

De lo anterior se puede extraer que el deber de prevenir, evitar y reducir la apatridia respecto de los niños o las niñas que nacen en el territorio del Estado en cuestión no existe simplemente cuando esta condición aparece de forma evidente para el Estado, sino que exige mayor exhaustividad en su labor protectora que le lleve a cerciorarse de que el niño o la niña puede acceder de forma inmediata y cierta a la nacionalidad de otro Estado. En caso de existir incerteza, el Estado deberá brindarle su protección jurídica mediante el vínculo de nacionalidad, bastando para ello solo acreditar la condición de nacimiento en el territorio de este Estado⁶⁹, dadas las condiciones perniciosas que la apatridia produce a las personas en concreto y a la sociedad en general, que el DIDH pretende a toda costa evitar.

En el *Caso Personas dominicanas y haitianas vs. República Dominicana*, el Estado, si bien alegó que la situación de las personas descendientes de padre o madre haitiana en condición irregular no se encontraban apátridas puesto que podían obtener la nacionalidad haitiana por *ius sanguinis* según está establecido en la Constitución de Haití, la Corte IDH consideró que no bastaba con la mera afirmación, sino que requería ser probada, cuestión que el Estado no hizo⁷⁰.

De acuerdo con los estándares mencionados, el Estado debe demostrar no solo en el litigio interamericano el fundamento jurídico relativo a la posibilidad cierta e inmediata de acceder a la nacionalidad del otro Estado, sino que debe probar

67 ACNUR (2012), *Directrices sobre la apatridia N° 4. Garantizar el derecho de todo niño a adquirir una nacionalidad mediante los artículos 1-4 de la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961*, pár. 25.

68 Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y Comité de los Derechos del Niño (2017), *Observación general conjunta*, cit., pár. 21.

69 Corte IDH (2005), *Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana*, cit., pár. 156.

70 Corte IDH (2014), *Caso Personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana*, cit., pár. 297 y 298.

que, en el caso concreto, efectuó las gestiones y averiguaciones pertinentes para cerciorarse de lo anterior, no siendo suficiente entonces la mera hipótesis o conjetura. En este sentido,

“[e]stablecer si un individuo no es considerado como nacional suyo conforme a su legislación, requiere de un análisis de cómo un Estado determinado aplica sus leyes de nacionalidad a un caso individual” (Chávez Bautista, 2017, p.121).

Esto es, de hecho, lo que el Estado dominicano no efectuó al momento de practicarse las expulsiones masivas.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia en su Sentencia del año 2005⁷¹ descarta la eventual condición apátrida de los niños y las niñas de ascendientes haitianos en condición irregular nacidos en territorio dominicano —y con ello, el estatuto especial de protección que tienen estas personas para el DIDH—, con base en el artículo 11 de la Constitución haitiana, que consagra que toda persona nacida de un padre o madre haitiano es haitiana⁷². Para constatar lo anterior, analizaremos la situación en que se podrían encontrar las personas que se vieron afectadas por las políticas y decisiones del Estado en la materia, tanto a las víctimas del caso en particular en las que nos hemos circunscrito, como a las personas migrantes descendientes de padre o madre haitiana en general.

En el caso de los niños y las niñas nacidos en territorio dominicano descendientes de madre haitiana y padre dominicano, si bien es cierto que la Carta Fundamental de Haití consagra el principio *ius sanguinis*⁷³, en el referido razonamiento judicial se ignoró la legislación que matiza dicha consagración constitucional. De hecho, es la misma Constitución la que en su artículo 10 establece que las normas relativas a la nacionalización se regirán por ley⁷⁴. En esta línea, la Ley de Migración haitiana *pervierte* el principio constitucional para el caso de personas nacidas fuera del territorio de Haití, de padre extranjero y madre haitiana. Si bien su texto resulta confuso, es claro al señalar que en estos casos el niño o la niña no poseerá la nacionalidad haitiana mientras sea menor de edad. Por su parte, una vez alcanzada la mayoría de edad, la ley haitiana parece exigir residencia por un tiempo en el territorio de dicho Estado, y —ciertamente— una declaración judicial⁷⁵. Es decir, fuera de los problemas de interpretación que suscita, es

71 Suprema Corte de Justicia de República Dominicana (2005), *Sentencia No.9 sobre constitucionalidad de la Ley General de Migración No. 285-04*, cit.

72 Ídem, p. 8.

73 “Artículo 11. Tiene la nacionalidad haitiana de origen, cualquier persona nacida de padre haitiano o de una madre haitiana que ellos mismos nacieron haitianos y nunca habían renunciado a su nacionalidad de nacimiento” [traducción libre de las autoras]. *Constitución de la República de Haití*, de 1987, disponible en inglés: <https://wipolex.wipo.int/es/text/217597>.

74 “Artículo 10. Las normas relativas a la nacionalidad haitiana están determinadas por Ley” [traducción libre de las autoras]. *Constitución de la República de Haití*, cit.

75 “Artículo 10. El hijo nacido en el extranjero de padre extranjero y madre Haitiana mantendrá la nacionalidad extranjera hasta que alcance la mayoría de edad, momento en el cual tendrá la facultad de adquirir la calidad de haitiano mediante una declaración ante el Tribunal Civil de su lugar de residencia. Artículo 11. El niño mayor de edad nacido en el extranjero de padre extranjero y de

indudable que en esos casos no se trata de una nacionalidad automática, sino condicionada a ciertos requisitos.

En consecuencia, un adecuado estudio de la normativa para obtener nacionalidad por parte de República Dominicana habría dado cuenta de un conflicto de leyes de nacionalidad entre ambos Estados fronterizos respecto de ciertos niños y niñas, en el sentido de que la nacionalidad haitiana por *ius sanguinis* para los hijos e hijas de padre extranjero y madre haitiana nacidos en territorio dominicano no era ni inmediata ni cierta. Este era la situación legal de la mayoría de las víctimas del caso que permanecieron apátridas. Se trataba, entonces, de apátridas de *iure*, al menos hasta que cumplieran los 18 años, por lo que eran exigibles respecto de estos los estándares de protección de la que gozan este grupo de personas, y, por tanto, la nacionalidad dominicana desde el instante de su nacimiento.

Dicho de otro modo, y como bien ha determinado la Corte, en el presente caso el Estado dominicano no tenía la certeza de que estos niños y niñas nacidos en su territorio obtuvieran la nacionalidad de Haití por *ius sanguinis*. En un caso como este, el Estado en cuyo territorio nació “conserva la obligación de concederle (*ex lege*, automáticamente) la nacionalidad, para evitar desde el nacimiento una situación de apatridia, de acuerdo con el artículo 20.2 de la Convención Americana”⁷⁶.

Respecto de la situación de las personas mayores de edad nacidas en territorio dominicano, descendientes de madre haitiana y padre dominicano, y en general, de toda persona nacida en territorio dominicano, descendiente de madre dominicana y padre haitiano, la norma que hemos venido mencionando es aplicable incluso si se tratara de apátridas de *facto*. Es decir, aun si se tratara de niños o niñas nacidos en territorio dominicano descendientes de madre dominicana y padre haitiano (respecto de los cuales debería primar la norma constitucional y, con ello, el derecho de acceder a la nacionalidad haitiana por *ius sanguinis*) o de padre dominicano y madre haitiana que ya alcanzaron la mayoría de edad (respecto de los cuales serían aplicables los requisitos de residencia y judicialización de la ley haitiana).

Si estos, por una circunstancia ajena a la ley, no pudiesen por obstáculos de hecho registrar a sus hijos en el Estado del cual son nacionales (como, por ejemplo, carencia de recursos económicos, problemas administrativos, imposibilidad de acompañar documentos exigidos, etc.), persiste también el deber de concederle la nacionalidad *ex lege*. Esto puesto que se ha entendido que “[d]ebe haber, materialmente, una posibilidad concreta de que el niño o niña acceda a un vínculo efectivo de nacionalidad” (Fuentes et al., 2016, p.553).

madre Haitiana, si se establece en Haití o si trata de establecerse allí, podrá adquirir la nacionalidad haitiana mediante una declaración ante en el Tribunal Civil de su residencia” [traducción libre de las autoras]. *Loi sur les étrangers, Haïti. Decret loi du 1er juillet 1941, Sur la naturalisation*, disponible en: <https://www.refworld.org/pdfid/547853e04.pdf>.

76 Corte IDH (2014), *Caso Personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana*, cit., pár. 261.

Finalmente, si estos no quisiesen obtener dicha nacionalidad, el DIDH igualmente los protege con este deber de otorgar nacionalidad *ex lege*, siempre que existan razones poderosas para renunciar a adquirir la nacionalidad del país que, por derecho, le correspondiere. El *corpus juris* consagra que:

“los Estados deben conceder la nacionalidad si los padres del niño no pueden o tienen buenas razones para no registrar a sus hijos en el Estado de su nacionalidad según el caso en particular”⁷⁷.

En caso de tener motivos válidos para no hacerlo debiere darse a las personas apátridas de *facto*, en lo posible, el mismo tratamiento que los apátridas de *iure* a fin de que puedan obtener una nacionalidad efectiva.

A partir del tratamiento que hemos señalado, es forzoso concluir que se requiere un análisis casuístico con base en circunstancias concretas, lo que no se dio en el presente caso, en el que se practicaron expulsiones masivas. Por lo demás, dada la exigencia de regularización de las inscripciones desde el año 1929 en la sentencia TC-164-14, sin establecer excepciones, la aplicación de esta es en sí misma generalizada sin atender a casos concretos.

Por todo lo anterior, notamos que el Derecho dominicano, al ampliar las exigencias para acceder a la nacionalidad sin poner atención a los conflictos de leyes de nacionalidad con Haití, a los obstáculos de hecho y a los vínculos afectivos y sociales existentes con República Dominicana, permite el incremento de personas en condición apátrida, situación que el DIDH intenta erradicar, ya que permite que se extienda, en la práctica, a miles de personas de padre o madre haitianos que nacieron en territorio dominicano. Con eso, es evidente que el Estado incumple su obligación de prevenir, evitar y reducir la apatridia, y con ello sobrepasa los límites que el Derecho Internacional impuso a la facultad estatal de regular los asuntos sobre nacionalidad.

⁷⁷ ACNUR (2012), *Directrices sobre la apatridia* N° 4, cit., pár. 24-26.

CONCLUSIONES

1. La nacionalidad no es solo una relación formal entre una persona y un Estado, sino que trae como consecuencia la obligación del Estado de proteger a la persona y de garantizar el acceso a un conjunto de derechos, sin los cuales no es posible el desarrollo de una vida digna. La imposibilidad de acceder a estos derechos y la consecuente condición de extrema vulnerabilidad que se genera, son resultado de la situación de apatridia a la que quedan expuestas las personas cuando ningún Estado las considera como nacional suyo.

2. Entendido el derecho a la nacionalidad como un derecho humano internacionalmente protegido, este no puede regularse en el derecho interno de los Estados sin considerar el límite que implica su respeto; específicamente, en lo relativo al deber de evitar, prevenir y reducir la apatridia y la obligación de dotar a las personas de una protección igualitaria y efectiva, sin discriminación. El hecho de que la nacionalidad sea uno de los motivos prohibidos de discriminación de acuerdo con el artículo 2 de la Convención es demostración de aquello.

3. A partir del *Caso Personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana*, consideramos que el Estado aludido no ha cumplido con la obligación de adaptar su legislación interna con objeto de evitar el incremento de número de apátridas, condición que deriva de la falta de nacionalidad. Por el contrario, ha desarrollado, tanto normativa como jurisprudencialmente, criterios restrictivos de nacionalidad a fin de negar este derecho a hijos e hijas de personas extranjeras en situación irregular, es decir, a gran parte de la población dominicana con ascendencia haitiana, cuestiones que se repiten además en la práctica administrativa.

4. Compartimos las reflexiones de la Corte IDH relacionadas con el seguimiento de pautas razonables en lo relativo al respeto de los derechos y deberes establecidos en la Convención. Lo anterior implica, en el caso concreto, atender al marco temporal que el extranjero ha permanecido en el país, así como a los vínculos que este ha creado en un Estado, para efectos de considerar a una persona *en tránsito*.

5. El estándar establecido por la Corte IDH indica que la situación migratoria de un individuo es personal y no puede transmitirse de los padres y madres a los hijos e hijas; de manera que la calidad migratoria de una persona no puede justificar la negación del derecho a la nacionalidad de otra, tal como ocurrió en el caso estudiado.

6. En la medida de que un Estado no brinda documentos de identificación de nacionalidad a las personas que nacieron en su territorio, desconoce los ya existentes y tampoco verifica que dichas personas pueden acceder a otra nacionalidad, entonces les priva de este derecho y las pone en riesgo de apatridia. La soberanía de los Estados se ve limitada en la facultad de determinar a sus nacionales, cuando este no logra demostrar que el niño o la niña nacido en su

territorio podrá adquirir, de manera inmediata y cierta, la nacionalidad de otro Estado; puesto que, en caso de no poderse, no existe facultad discrecional de denegar la concesión de nacionalidad del territorio donde el niño o niña nació. Esto exige, por cierto, haber efectuado las averiguaciones pertinentes y en cada caso en particular.

7. El resto de los casos podrían haberse tratado de una situación de apatridia *de facto*, cuestión que debe comprobarse caso a caso; lo que se contrapone con las expulsiones colectivas practicadas y, en general, con el efecto retroactivo de las leyes sobre nacionalidad dominicanas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACNUR (2012) *Directrices sobre la apatridia N° 4. Garantizar el derecho de todo niño a adquirir una nacionalidad mediante los artículos 1-4 de la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961.*

ACNUR (2014) *Manual sobre la protección de las personas apátridas. En virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954.*

ACNUR (2010) *Reunión de Expertos organizada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.*

ARENDT, Hannah (1998) *Los orígenes del totalitarismo*, traducido por Guillermo Solana Díaz. Taurus: Madrid.

CHÁVEZ BAUTISTA, Violeta Alejandra (2017) “Carecer de derechos: una introducción a los estudios teóricos sobre la apatridia”, *Revista Videre*, vol. 9, n° 17, p. 118-138.

CONSTITUCIÓN POLÍTICAS DE LA REPÚBLICA DOMINICANA, proclamada y publicada el 26 de enero de 2010.

CIDH (2015) *Informe sobre la situación de los derechos humanos en la República Dominicana.*

CIDH (2015) *Movilidad humana. Estándares interamericanos. Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.*

COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS DE NACIONES UNIDAS (1989), *Observación General N° 17 sobre derechos del niño (art. 24 del Pacto internacional de derechos civiles y políticos).*

COMITÉ DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE TODOS LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS Y DE SUS FAMILIARES Y COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO (2017), *Observación general conjunta núm. 4 (2017) del Comité de Protección de*

los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y núm. 23. (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre las obligaciones de los Estados relativas a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito, destino y retorno.

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE HAITÍ, de 1987.

CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS (PACTO DE SAN JOSÉ), suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos (B-32), el 7 a 22 de noviembre de 1969.

CONVENIO CONCERNIENTE A DETERMINADAS CUESTIONES RELATIVAS A CONFLICTOS DE LEYES DE NACIONALIDAD, [Convenio de La Haya], aprobada el 12 de abril de 1930.

CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN RACIAL, adoptada por la AGNU el 21 de diciembre de 1965.

CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE TODOS LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS Y DE SUS FAMILIARES, adoptada por la AGNU el 18 de diciembre de 1990.

CONVENCIÓN PARA REDUCIR LOS CASOS DE APATRIDIA, adoptada por una Conferencia de Plenipotenciarios que se reunió en 1959 y nuevamente en 1961, el 30 de agosto de 1961.

CONVENCIÓN SOBRE EL ESTATUTO DE LOS APÁTRIDAS, adoptada por una Conferencia de Plenipotenciarios convocada por el Consejo Económico y Social en su resolución 526 A (XVII), en Nueva York el 28 de septiembre de 1954.

CONVENCIÓN SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER, adoptada por la AGNU el 18 de diciembre de 1979.

CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, adoptada por la AGNU el 13 de diciembre de 2006.

CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO, adoptada por la AGNU el 20 de noviembre de 1989.

CORIA MÁRQUEZ, Elba (2011) “Estudio migratorio de República Dominicana” (559-606). En: *Estudio comparativo de la legislación y políticas migratorias en Centroamérica, México y República Dominicana*. México: Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y Desarrollo, INCEDES y Sin Fronteras IAP (Coords.), Sin Fronteras IAP.

Corte IDH (2005) *Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana*, sentencia de 8 de septiembre.

Corte IDH (2014), *Caso de Personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 28 de agosto.

Corte IDH, *Opinión Consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984, Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la Naturalización*.¹¹⁵

Corte Internacional de Justicia (1955), *Nottebohm (Liechtenstein v. Guatemala)*, Deuxième phase: arrêt, Recueil, 1955.

CORTE PERMANENTE DE JUSTICIA INTERNACIONAL, *Opinión consultiva sobre Decretos de nacionalidad en Túnez y Marruecos de 7 de febrero de 1923*.

DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, adoptada por la AGNU el 10 de diciembre de 1948.

DE LUCAS, Javier (2003) “Inmigración y globalización acerca de los presupuestos de una política de inmigración”, *Revista Electrónica de Derecho de la Universidad de La Rioja*, n°1, p. 43-70.

FUENTES, Claudio, LAGOS, Víctor Hugo, LAWSON, Delfina, RODRÍGUEZ, Macarena (2016) “3.000 niños esperando su nacionalidad. La necesidad de contar con remedios colectivos para resolver vulneraciones individuales de derechos”, *Anuario de Derecho Público 2016*, Universidad Diego Portales, n° 1, p. 549-574.

GARCÍA, Lila y PENCHASZADEH, Ana Paula (2015) “Desnacionalizaciones y expulsiones masivas. El caso de la Corte Interamericana ‘Personas dominicanas’”, *Revista Derechos Humanos*, n° 9, p. 137-151.

GONZÁLEZ, Felipe (2016) “La cuestión de la apatridia en República Dominicana y su tratamiento por el sistema interamericano”, *Anuario de Derecho Público 2016* Universidad Diego Portales, n° 1, p. 526-548.

HERDEGEN, Matthias (2005) *Derecho Internacional Público*, Marcela Anzola (Trad.). México: Universidad Nacional Autónoma de México-Fundación Konrad Adenauer.

LEY GENERAL DE MIGRACIÓN DE REPÚBLICA DOMINICANA, N° 285-04, de 15 de agosto de 2004.

LOI SUR LES ETRANGERS, *Haïti*. Decret loi du 1er juillet 1941, Sur la naturalisation.

PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS, adoptado por la AGNU el 16 de diciembre de 1966.

PETROZIELLO, Allison J. (2014) *Género y el riesgo de apatridia para la población de ascendencia haitiana en los bateyes de la República Dominicana*. Santo Domingo: Centro para la Observación Migratoria y el Desarrollo en el Caribe (OBMICA).

REGLAMENTO N° 631-11 DE REPÚBLICA DOMINICANA, sobre aplicación de la Ley General de Migración N° 285-04.

RIVEROS, Natalia (2014) *Estado de la cuestión de la población de los bateyes dominicanos en relación a la documentación*. República Dominicana: Editora

Búho, República Dominicana.

Suprema Corte de Justicia de República Dominicana (2005) *Sentencia No.9 sobre constitucionalidad de la Ley General de Migración No. 285-04*, de 14 de diciembre.

Tribunal Constitucional de República Dominicana (2013), *Sentencia TC/0168/13*, de 23 de septiembre. 116

URABAYEN PÉREZ, Julia (2015) “Análisis de la exclusión: marginados, desplazados y refugiados. Pensando la diferencia con Arendt”, *Persona y derecho: Revista de fundamentación de las Instituciones Jurídicas y de Derechos Humanos*, p. 39-59.

Salir de la noción economicista y despolitizada del refugiado. Una visión crítica sobre el refugio colombiano en Ecuador

Saindo da noção economicista e despolitizada de refugiado. Uma visão crítica do refúgio colombiano no Equador

Carmen Gómez Martín¹
Gabriela Malo²

RESUMEN

Partiendo de una perspectiva crítica de los estudios sobre desplazamiento forzoso, este artículo aborda las implicaciones que tiene la despolitización de la figura del refugiado. Siguiendo el caso de las poblaciones colombianas refugiadas en Ecuador, nos fijamos en tres elementos que permiten reflexionar teórica y empíricamente sobre los impactos que produce en estas poblaciones el acto contradictorio de ser protegidas, y al mismo tiempo excluidas de la vida política del Estado receptor. El análisis considera así la restricción creciente para acceder al estatus de refugiado y el empuje hacia visas de tipo económico; el viraje de la asistencia humanitaria hacia el fomento de “medios de vida” independientes, llevando a los refugiados a dedicarse en exclusivo a actividades de subsistencia; finalmente, el constreñimiento que provoca en sus derechos políticos el miedo a visibilizarse, tanto en el sentido de la escasa articulación de reivindicaciones políticas como de los fracasos en el plano asociativo.

Palabras clave: Refugiados colombianos. Ecuador. Despolitización. Derechos políticos. Medios de vida.

1 Doctora en Sociología por l'École des Hautes Études en Sciences Sociales de Paris. Profesora titular del Departamento de Sociología y Estudios de Género de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Sede Ecuador). cgomez@flacso.edu.ec.

2 Master en Refugee Protection and Forced Migration Studies Por University of London, School of Advanced Study. Representante en Ecuador a EVAM (Ending Violence Against Migrants). Consultora en Cooperazione per lo Sviluppo dei Paesi Emergenti (Cospe Onlus). malogabriela@yahoo.fr.

RESUMO

Com base em uma perspectiva crítica de estudos sobre deslocamento forçado, este artigo aborda as implicações da despolitização da figura dos refugiados. Seguindo o caso das populações de refugiados colombianos no Equador, analisamos três elementos que permitem refletir teórica e empiricamente sobre os impactos que o ato contraditório de proteção produz nessas populações e, ao mesmo tempo, como são excluídos da vida política do Estado receptor. A análise considera, portanto, a crescente restrição ao acesso ao status de refugiado e a pressão por vistos econômicos; a mudança da assistência humanitária para a promoção de “meios de subsistência” independentes, levando os refugiados a se dedicar exclusivamente a atividades de subsistência; finalmente, a restrição que faz em seus direitos políticos o medo uma visualização, tanto no sentido da articulação escassa de reivindicações políticas quanto das falhas no plano associativo.

Palavras-chave: Refugiados colombianos. Equador. Despolitização. Direitos políticos. Meios de subsistência.

INTRODUCCIÓN

Desde mediados de la década de 1990 se observan dos tendencias en el marco del sistema de protección internacional de los refugiados. Por un lado, el debilitamiento progresivo de las formas de protección avalado por las políticas de control y contención de flujos a nivel mundial (Gómez Martín, 2016). Por otro lado, la construcción del refugiado como una figura negativa y no deseada (Posada, 2009), marcada a su vez por fuertes procesos de despolitización (Medina, 2018).

Las poblaciones refugiadas acceden a un estatus que en teoría les restituye de los derechos de ciudadanía perdidos por la acción o inacción del Estado del que son nacionales, pero en la práctica los vuelve a excluir del disfrute de los mismos por su exterioridad al cuerpo de la nación receptora, produciendo con ello formas constantes de rechazo y estigmatización. De esta forma, la excepcionalidad sobre la que se asienta el Derecho Internacional de los Refugiados queda invalidada, pues permite a los Estados vaciar esta figura de su carácter político, siendo éste el precio a pagar a condición de obtener protección. A este hecho Medina Carrillo (2016) lo denomina “la paradoja del refugio”.

Poniendo el foco en el caso de las poblaciones colombianas refugiadas reconocidas y demandantes de refugio en Ecuador, el artículo revela las formas en las que la despolitización atraviesa la cotidianidad de estas poblaciones. Para ello nos centraremos en un triple plano: en su acceso al proceso de protección, en su construcción como sujetos fundamentalmente económicos, y en sus escasas posibilidades de organización y reivindicación política.

El primer plano repercute en la consecución misma del estatus de refugiado, en el proceso de obtención de la protección internacional, cada vez más restringida y de carácter temporal. Despolitizar implica, en este caso, desconocer las causas violentas que obligaron al desplazamiento. Es decir, empujar a la persona refugiada hacia el sistema de gestión estatal de flujos migratorios y utilizar la excepcionalidad de la legislación internacional solo en momentos que puedan ser políticamente convenientes para los Estados. Se produce así un doble juego entre despolitización/politización que atiende a intereses desvinculados de las problemáticas que provocan el desplazamiento forzoso.

El segundo plano, implica la construcción de la figura del refugiado –iniciada por organizaciones humanitarias y Estados en países en desarrollo durante la década de los 90– como *Homo Economicus* neoliberal: alabado cuando se focaliza exclusivamente en su sobrevivencia, denostado si muestra pasividad o dependencia de las ayudas estatales y/o humanitarias. Precisamente, el campo humanitario juega aquí un papel fundamental, pues contribuye a la fijación de subjetividades empresariales bajo la premisa de ser la única vía de acceso a la integración en los Estados receptores.

Finalmente, la despolitización produce la desvinculación forzada de las poblaciones refugiadas de una vida política activa, lo que supone desautorizarlas como interlocutoras válidas, despojarles de toda capacidad reivindicativa, hacerlas dependientes de las decisiones de otros y desincentivar todo posicionamiento crítico ante el Estado receptor o las agencias humanitarias. La combinación de estos tres planos genera procesos de exclusión permanente, mientras va moldeando un sujeto solo “incluible” si es una persona activa en lo económico y pasiva en lo político (Pugh, 2018).

El artículo se divide en tres partes. En primer lugar, analizamos desde lo teórico los factores que explican el debilitamiento del sistema de protección internacional de los refugiados y el papel que juega en él su consideración como sujeto despojado de su naturaleza política. En un segundo momento ubicamos el problema en el contexto ecuatoriano, a través del caso de las poblaciones colombianas refugiadas o solicitantes de refugio que se encuentran en este país. Finalmente, abordamos de forma crítica, desde nuestro caso de estudio, los tres planos que consideramos materializan de forma articulada la despolitización de la figura del refugiado.

BREVE NOTA DE ACLARACIÓN METODOLÓGICA

Esta contribución recoge informaciones de varias investigaciones realizadas por las autoras en distintos espacios geográficos, particularmente en Ecuador, a lo largo de los años 2016 a 2019 con poblaciones colombianas³. Los temas que recorren estos trabajos incluyen revisiones críticas con respecto a la implementación de las llamadas “soluciones duraderas” de Naciones Unidas para los refugiados⁴, en concreto sobre las fallas que existen en los procesos de reasentamiento y en los programas de integración local⁵. En este último punto, se han tratado los obstáculos de acceso al trabajo formal, particularmente en el sector servicios de áreas urbanas ecuatorianas como Quito, Ibarra, Esmeraldas o San Lorenzo; el vaciamiento progresivo de significado del estatus de refugiado debido a la dificultad de acceder en la cotidianidad a derechos y servicios básicos en el país; los factores que influyen en que estas poblaciones permanezcan en Ecuador o sigan un movimiento intrarregional; finalmente, las dificultades de organización colectiva y de reivindicación frente al Estado ecuatoriano y las organizaciones humanitarias.

La metodología planteada en estas investigaciones es de corte fundamentalmente cualitativo. Para el desarrollo de este artículo hemos utilizado diversos instrumentos que aportaron información en dichas investigaciones: análisis de documentos (legislación, prensa, webs, documentos administrativos aportados por las personas refugiadas o solicitantes de refugio); notas de la observación participante realizada en la última de las investigaciones de 2019 en el plantón realizado por un grupo de refugiados frente a las oficinas de ACNUR en Quito; entrevistas semi-estructuradas y a profundidad a personas refugiadas y solicitantes de refugio (17), funcionarios estatales (3), trabajadores de organizaciones no gubernamentales y de organismos internacionales como ACNUR y OIM (6).

3 También parte de estas investigaciones han estado dirigidas a poblaciones venezolanas.

4 Se consideran soluciones duraderas aquellas que “eliminan la necesidad objetiva de la condición de refugiado al permitir que éstos adquieran o vuelvan a adquirir la plena protección de un Estado” (ACNUR, 2012: 12), ya sea del Estado receptor, un tercero o del que son nacionales. Naciones Unidas contempla así tres posibilidades en las llamadas soluciones duraderas: repatriación voluntaria, integración en las poblaciones locales y reasentamiento en terceros países.

5 Algunas de estas investigaciones han sido ya publicadas y pueden consultarse en Gómez 2016, 2017; Malo (en prensa).

EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS EN REVISIÓN. UNA MARCADA TENDENCIA A LA DESPROTECCIÓN Y LA DESPOLITIZACIÓN

Desde hace aproximadamente tres décadas nos encontramos en una situación de deterioro permanente del sistema de protección internacional de los refugiados, fruto de decisiones y medidas políticas que se suceden bajo las mismas directrices de control, seguridad y restricción (Gómez Martín, 2016). El resultado, hoy en día, es que el derecho de las personas refugiadas se ahoga en su propia excepcionalidad, y que no se aplica de forma igualitaria a todas las poblaciones⁶.

La situación actual tiene, por lo tanto, un carácter estructural y no coyuntural, y puede leerse como una ofensiva multinivel que se hace explícita desde mediados de la década de 1990, para poder amarrar el Derecho Internacional de los Refugiados al interior del régimen internacional de las migraciones (Keely, 2001). Esto implica, concretamente, dotar a los Estados de mayor control sobre la gestión de estos flujos de población en el contexto complejo y contradictorio de la globalización.

Distinguimos aquí cuatro elementos que consideramos contribuyen al debilitamiento de la protección internacional de los refugiados, y que permiten pensarlo desde claves históricas: la disyuntiva entre el marco internacional de derechos humanos y la soberanía estatal (González Souza, 1997); la confusión consciente entre migrante y refugiado operada por agentes gubernamentales, no gubernamentales y medios de comunicación, en lo que ha venido a llamarse el “Asylum-migration nexus” (Papadopoulou, 2005; Espinar Ruíz, 2010); el papel de las agencias humanitarias como instrumento de contención de los flujos no deseados (Loescher, 2001); y la irrupción de una forma de hiperlegalismo que recarga los instrumentos de la protección internacional de resoluciones sin capacidad transformadora (Inder, 2010).

El sistema de protección internacional ha estado marcado desde su constitución por una tensión indisoluble con los Estados. El choque se produce especialmente entre el universalismo contenido en la Convención de 1951 y el todopoderoso principio de soberanía que supedita al primero. De esta forma, la aplicación de los mecanismos de protección siempre ha estado plegada a la decisión de los

⁶Es un problema que arrastra el sistema de protección internacional de los refugiados desde su nacimiento. En la Convención de Ginebra de 1951 se aprecian tres limitantes: una temporal y otra espacial, que fueron superadas por el protocolo de 1967; otra conceptual con respecto a la definición de refugiado y que sigue siendo una barrera para muchas poblaciones que no encajan con la definición estrecha plasmada en la Convención (Posadas, 2009).

Estados⁷, a sus intereses internos e internacionales, quedando bajo decisión soberana quién, cómo y por qué acceder a ser protegido y reparado en derechos, lo que trae consigo protecciones desiguales y selectivas⁸.

Una segunda forma de debilitamiento es la incorporación del refugiado en la categoría más amplia de migrantes forzados, perdiendo así su preponderancia frente a otras categorías del desplazamiento forzoso –particularmente frente al desplazado interno, que sin embargo carecen en la práctica de asidero legal, y por lo tanto, de medidas de protección y reparación (Chimni, 2009). A su vez, la relación tendenciosa que se establece entre la migración (irregularizada) y el refugio ha permitido a los Estados desde los años 90 legitimar el levantamiento de barreras, obstaculizando la llegada, la petición de asilo y el acceso definitivo al estatus de refugiado (Castles, 2003; Inder, 2010).

Nos referimos igualmente al papel jugado por las organizaciones humanitarias en el desarrollo y puesta en marcha de las agendas de los Estados donantes, marcadas por el control de los flujos y la seguridad de las fronteras (Loescher, 2001). En este escenario, la acción humanitaria deviene, por un lado, una forma de intervención política y económica en nombre de los derechos humanos y la asistencia de urgencia (Chimni, 2009); mientras que, por otro lado, se transforma en un instrumento de gestión del desplazamiento forzoso por medio de la articulación de múltiples formas de contención, entre ellas: la organización de campamentos de refugiados en países aledaños a los conflictos (Schacknove, 2013; McConnachie, 2016; Gómez Martín, 2017); la priorización del desplazado interno como figura clave de recepción de la ayuda humanitaria (Loescher, 2014); las intervenciones militares selectivas (Castles, 2003); o la utilización del retorno voluntario como solución duradera de preferencia (Hammond, 2014).

Finalmente, cabe señalar como factor de debilitamiento, la producción masiva – en este ámbito de la protección internacional– de acuerdos, normas, directrices y declaraciones sin capacidad impositiva. Desde los años 90 se materializa la idea de una gobernanza global que permita la elaboración de reglas a gran escala y un traspaso de poderes del tradicional contenedor del espacio de producción política, el Estado-nación, hacia instituciones políticas globales (Stiglitz, 2003; Sholte, 2007). En el ámbito de los derechos humanos, esta fórmula se sostiene sin embargo en una producción masiva de normas “blandas”, en un hiper-legalismo “soft” como lo denomina Inder (2010), particularmente poco efectivo en el tema de la protección a los refugiados, pues es incapaz de reforzar las normas

7 A excepción de ciertos casos en los que ACNUR tiene la potestad de reconocerlos bajo su mandato cuando un Estado no sea parte de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 o no disponga de un procedimiento nacional de asilo justo y eficiente.

8 Junto a esto, las asimetrías entre Estados hacen que unos se sitúen como generadores de agendas políticas y otros como receptores de las mismas. Este hecho llevó, durante la Guerra Fría, a la conformación de dos subregímenes de protección. El régimen del norte, caracterizado por el mayor acceso a derechos, pero al mismo tiempo por la restricción progresiva de la protección internacional; el régimen del sur destinado a contener los flujos en origen o en los países aledaños a los conflictos (Keely, 2001).

vinculantes ya existentes, ni reformular categorías como la de refugiado⁹, la cual necesita imperiosamente una actualización.

En paralelo a los procesos señalados, asistimos también en los mismos años 90 a un cambio de perspectiva en cuanto a la figura del refugiado¹⁰. Más concretamente, su construcción en paralelo a la del migrante –sobre todo al migrante indocumentado–, como sujeto portador de problemas económicos, políticos, medioambientales o de seguridad. En este sentido, se busca socavar la excepcionalidad creada por el Derecho Internacional de los Refugiados en cuanto al deber de los Estados de proteger y dotarles de derechos a aquellos que no son sus ciudadanos. Es decir, se debilita el sistema de protección a través de la negación sistemática de los derechos que dicho sistema debería de asegurar. Es precisamente sobre este punto que reposa la idea de la despolitización, materializándose en dos ejes concretos. Por un lado, se despolitiza el motivo del desplazamiento para no conceder el estatus y transformar así al refugiado en un migrante más, borrando de esta manera la excepcionalidad que representa su presencia en el sistema normativo. Por otro lado, se despolitiza la figura misma del refugiado para recordarle *ex professo* su situación de extraneidad. En este sentido, el refugiado se construye desde lo teórico y lo jurídico asumiendo una contradicción indisoluble: es sujeto de derechos humanos pero, al mismo tiempo, se ve excluido de ellos -o gran parte de ellos- por su no pertenencia ciudadana (Agamben, 1996; Benente, 2011).

Como señala Arendt (1951) y posteriormente el mismo Agamben (1996), refiriéndose a apátridas y refugiados, despolitizar a estas poblaciones permite apuntalar la exterioridad del individuo, fijarle por fuera del cuerpo de la nación para impedir el disfrute de derechos, que si bien son inherentes a todos los seres humanos, devienen inaccesibles en la práctica, al no calificar como ciudadanos del país que los “acoge”. Es aquí, a través de la figura del refugiado, desnudo y despojado de una vida política (Agamben, 1996), donde se aprecia con mayor nitidez el vaciamiento actual que la racionalidad neoliberal ha ido operando sobre los derechos humanos, moldeando sujetos que los representan pero que carecen de ellos por no ser ciudadanos de ningún Estado o haber perdido sus derechos de ciudadanía.

No obstante, como señala Bartolomé Ruíz (2014), el no reconocimiento del refugiado como ciudadano pleno, no lo neutraliza como sujeto político. De hecho, su sola presencia le permite contestar ese orden, es decir, para el autor el refugiado es empujado hacia los márgenes pero

9 Sobre la confusión propiciada entre “refugiado” y otras categorías, ver Zetter 2007.

10 La construcción en negativo que se fragua en los años 90 contrasta con la idea que el mundo occidental tenía del refugiado durante la Guerra Fría. Al interés político de acoger como héroes a los exiliados procedentes de la URSS y sus países satélites se le suma el exiguo número de personas que conseguían atravesar el telón de acero (Castles, 2003).

“Sobrevive en el umbral de la exclusión de los derechos, subsiste en la frontera externa de las instituciones modernas como el Estado, el derecho, la nación, la ciudadanía, a modo de elemento extraño, tolerado pero no integrado” (Bartolomé Ruíz, 2014, p.13).

En este sentido, el refugiado sufre con crudeza, al mismo tiempo que visibiliza y denuncia, los límites y contradicciones de un sistema de concesión de la protección internacional que materializa una ruptura imperdonable, aquella de la “continuidad entre hombre y ciudadano, entre nacimiento y nacionalidad, (poniendo) en crisis la ficción originaria de la soberanía moderna” (Agamben, 1996, p. 9).

ECUADOR FRENTE AL REFUGIO COLOMBIANO

El conflicto interno vigente en Colombia desde la segunda mitad del siglo pasado ha tenido como efecto directo que Ecuador devenga el país de América Latina con mayor número de refugiados reconocidos (Laplace, 2016)¹¹. De hecho, el desarrollo de normativas y políticas públicas en Ecuador con respecto a la protección internacional de los refugiados, así como los enfoques a través de los cuales ha sido abordada – combinando aperturismo con enfoque securitario y restrictivo (Herrera y Cabezas, 2019), ha estado íntimamente relacionado con la proximidad geográfica, la ambivalencia en las relaciones diplomáticas entre los dos países, y la permeación del conflicto en zonas fronterizas del Ecuador, particularmente desde la puesta en marcha del Plan Colombia en 1999¹², que produce en el mayor aumento de llegadas de población colombiana.

La base normativa sobre la que Ecuador construye su acercamiento a la protección internacional incluye la adhesión en 1955 a la Convención de Ginebra de 1951, y la firma del Protocolo de 1967 en 1969. Del mismo modo, la legislación ecuatoriana adoptó los principios de la Declaración de Cartagena de 1984 y su definición ampliada de refugiado, si bien han existido intermitencias en la aplicación de esta última¹³. Mientras tanto, la Constitución ecuatoriana de 2008, al postular en su enunciado el progresivo fin de la condición de extranjero¹⁴,

11 68.586 personas, de acuerdo a los datos proporcionados por Cancillería: <https://www.cancilleria.gob.ec/informacion-sobre-refugio/>

12 Firmado en 1999 por las administraciones de Andrés Pastrana y Bill Clinton como supuesta estrategia de rehabilitación de zonas afectadas por el conflicto y de lucha contra el narcotráfico. En la práctica, llevó a una dependencia militar mayor con el gobierno estadounidense, pero sobre todo a un aumento exponencial de la violencia debido a la fuerte militarización de las zonas controladas por las guerrillas, lo que incrementó los desplazamientos tanto dentro como fuera del país (Aristizábal García, 2007).

13 El Decreto 3292 de 1987 y el Decreto 3301 de 1992 utilizaron la definición de Cartagena. El Decreto 1182 que reguló desde 2012 el refugio, regresó a la definición de la Convención de 1951 (Santacruz, 2013). Esta omisión fue rectificada en 2014. La Ley Orgánica de Movilidad Humana (LOMH) de 2017, actualmente vigente, incluye ambas definiciones.

14 Art 416.6, Constitución 2008.

otorgó los mismos derechos a ecuatorianos y extranjeros (salud, educación pública y trabajo), con excepción de los derechos políticos¹⁵.

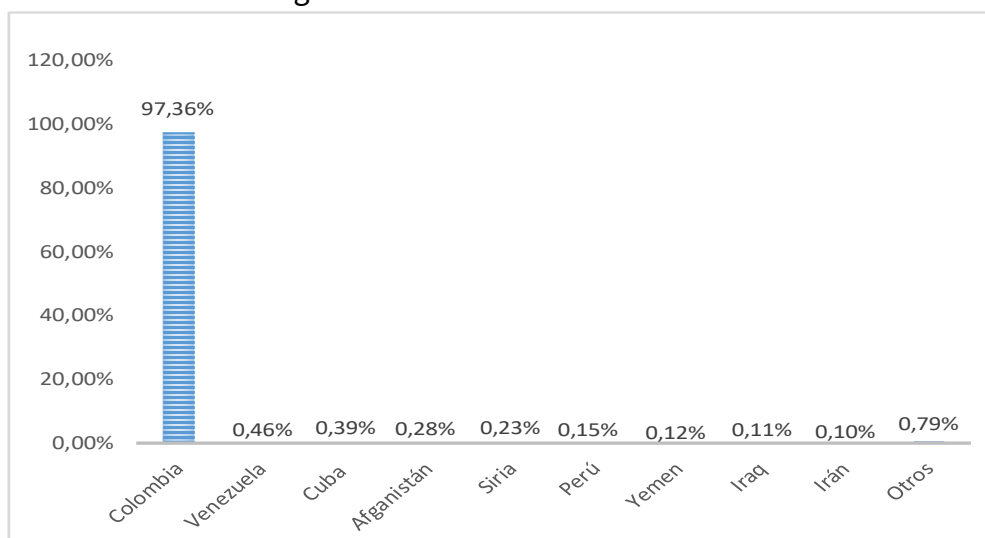
En el aspecto administrativo, es el Estado ecuatoriano el que ejerce la función de registro y determinación del estatus de refugiado, con el apoyo de ACNUR. En cuanto a la asistencia humanitaria, más allá del acceso a servicios públicos de educación y salud garantizados por el Estado, ACNUR lidera la provisión de asistencia, con el apoyo de organismos internacionales socios (Programa Mundial de Alimentos (PMA), Organización Hebrea de ayuda para inmigrantes y refugiados (HIAS), Agencia Adventista de Desarrollo y Recursos Asistenciales (ADRA), Servicio Jesuita a Refugiados (SJR), Consejo Noruego para Refugiados, CARE, y otros) (Laplace, 2016). En el tema de refugio, la presencia internacional ha suplido la ausencia estatal, convirtiéndose en proveedora y facilitadora de servicios, en un contexto de desconocimiento por parte de las instituciones y de la población ecuatoriana en general sobre los derechos concomitantes a la protección internacional (Morand et al., 2012)¹⁶.

Uno de los momentos que marcan la historia del Ecuador en cuanto al refugio es la puesta en marcha del llamado Registro Ampliado, proceso organizado por el gobierno ecuatoriano y ACNUR entre 2009 y 2010 que reconoció como refugiadas a cerca de 28.000 personas, la mayoría de ellas colombianas, y documentó como solicitantes de refugio a algo más de mil (Herrera, Moncayo y Escobar, 2012; Moscoso y Burneo, 2014). El número de refugiados se incrementó con el ingreso entre 2000 y 2014 de refugiados extracontinentales, particularmente de Siria, Irak y Afganistán (Gamboa Malo, 2018; Pastor Velasco, 2018). Tras el terremoto de Haití en 2010 se produjo además la llegada de solicitantes de refugio de ese país (Audebert, 2017), y posteriormente ingresaron solicitantes provenientes de Cuba y de Venezuela (Correa, 2013; Acosta, Blouin y Freier, 2019).

¹⁵El derecho al voto está reservado para quienes han residido regularmente en Ecuador por al menos 5 años (Constitución, art. 63). La Ley Orgánica de Movilidad Humana añade que pueden ser elegidos para cargos públicos una vez cumplido dicho plazo (LOMH, art.49).

¹⁶Las limitaciones de ACNUR se relacionan con la obligatoriedad de obtener (y mantener) la anuencia del Estado para su presencia en el país y los fondos destinados por la organización y sus donantes para la atención de situaciones de refugio específicas (Kagan, 2011).

Cuadro 1. Histórico de refugiados por país de origen en Ecuador desde el 1 de enero de 1989 al 31 de agosto de 2019.



Fuente: Base de datos Dirección de Protección Internacional Progres V2. MREMH.

Tras el significativo incremento en el número de refugiados reconocidos en 2010, se produce el fenómeno opuesto, con una progresiva restricción en la tasa de reconocimiento, que baja de 45% en 2009 a menos de 6% en 2013 (Moscoso Burneo, 2014; Laplace, 2016). En parte, la bajada de reconocimientos está determinada por la nueva situación de entente política entre Juan Manuel Santos (2010-2018) y Rafael Correa (2007-2017), las negociaciones de paz en Colombia iniciadas en 2012, el posterior acuerdo de paz de 2016, y la crisis económica que se desata en Ecuador ese mismo año. Todo esto rompe con la tendencia “aperturista” de la década anterior con respecto al reconocimiento de poblaciones colombianas demandantes de refugio y políticas destinadas a ellas. A pesar de la promulgación de la nueva Ley Orgánica de Movilidad Humana (LOMH) en 2017, con un apartado dedicado a las categorías de refugio y asilo, es evidente la retracción que se ha producido en el número de concesiones.

En este sentido, la historia del refugio en Ecuador en las últimas dos décadas tiene un marcado carácter contradictorio, no solo por la clara separación entre la normativa progresista de la que se dota el país y su aplicación práctica (Pugh, 2018), sino en los retrocesos de derechos que se dan por la aplicación de normas de rango inferior¹⁷, o la progresiva retracción del apoyo económico para esta población y de la presencia de organizaciones humanitarias. Dos medidas pueden ejemplificar estas contradicciones: por un lado, las trabas administrativas constantes que acompañan el procedimiento de concesión del estatus desde 2011. Por otro lado, la puesta en marcha de algunas medidas destinadas a

¹⁷Véase por ejemplo la aplicación del Decreto 1182 de 2011 que reducía el plazo de petición de refugio de 90 a 15 días, o que eliminaba la definición de refugiado de Cartagena de la normativa. La medida fue revertida en 2014 en estos puntos por la sentencia 002-14-SIN-CC de la Corte Constitucional.

mejorar el acceso a servicios o a empleo para los refugiados contrastando con las medidas anteriores.

En cuanto al primer punto, desde 2011 Ecuador imita el proceso practicado en algunos países europeos (Cantor, 2013), que implica un doble procesamiento de solicitud, el cual conlleva para los solicitantes un alargamiento de tiempo y trámites, lo que explica en parte la bajada en el número de concesiones de los últimos años. Existe un primer filtro y entrevista de “admisibilidad al trámite” a quienes piden refugio (peticionarios), y quienes superan esa etapa, convertidos ahora en “solicitantes” de refugio, atraviesan luego un segundo filtro de análisis del caso admitido por parte de la comisión que determina el estatus de refugiado¹⁸.

Por otro lado, y en contraste con lo anterior, se han producido ciertos avances en lo que se refiere a la documentación que acredita a los refugiados como tales, para que estos puedan tener más facilidad de acceso a derechos. Hasta los primeros meses de 2017 estas personas recibían un carnet cuyo formato era muy diferente al del documento nacional de identidad ecuatoriano. A partir de la aplicación de la LOMH en 2017, tanto solicitantes como refugiados pasaron a recibir un documento que tenía un formato similar al de la cédula¹⁹. Este documento ha tratado de sortear en algo las condiciones muy desiguales que enfrentan los refugiados en el acceso a servicios o a empleo en Ecuador (Malo, en prensa), solucionando en parte el problema que la existencia de un carnet de refugiado producía a nivel práctico (Arcentales, 2014).

En este contexto de medidas contradictorias queda claro, no obstante, que el ser reconocidos como refugiados y tener documentos que faciliten trámites administrativos no exime de la discriminación y de otros problemas que complejizan la posibilidad de producción de ingresos en Ecuador (Laplace, 2016). Tener estatus regular tampoco influye mayormente en el acceso al trabajo formal, debido los estereotipos que mantienen los empleadores o a la práctica extendida de éstos de pagar a los refugiados una remuneración más baja (Malo, en prensa). Por otra parte, aunque la ley ecuatoriana otorga derecho al trabajo tanto a quienes tienen refugio como a quienes lo solicitan, no hay claridad en cuanto a las personas que están en la primera fase del trámite, los “peticionarios”. Respecto al conflicto colombiano que originó y sigue precipitando la búsqueda de protección internacional, la paz firmada en 2016 entre el gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) no significó el cese

18 Toda persona pasa por entrevista de admisibilidad antes de definirse si es solicitante o no. (Cantor, 2013). Hay no obstante cierta confusión con este hecho, posiblemente porque durante un tiempo se redujo las entrevistas de dos a una (se encuentran por ejemplo referencias a una sola entrevista en publicaciones de 2015). Con la vigencia de la LOMH en 2017, se hacen dos.

19 Este documento fue sustituido por la visa electrónica introducida a fines de 2018, durante la llamada “Minga Migratoria”. Se trata de un programa del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana diseñado para facilitar los trámites migratorios tras el aumento en el movimiento migratorio venezolano producido en agosto de 2018 (Malo, en prensa).

total de hostilidades ni del flujo de refugiados, pues otras facciones beligerantes como el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y grupos armados orientados a actividades ilegales han continuado ejerciendo violencia en diversas zonas del país²⁰. De hecho, las cifras de peticionarios de refugio colombianos crecieron significativamente entre 2017 y 2018, pasando de 266 a 4.747²¹, mostrando lo lejos que se está de una situación normalizada.

CLAVES PARA ENTENDER LA DESPOLITIZACIÓN DE LA FIGURA DEL REFUGIADO

En este último apartado nos detenemos en desarrollar los tres planos en los que consideramos se materializa hoy en día los efectos de la despolitización de los refugiados. El caso de las poblaciones desplazadas por el conflicto armado colombiano en Ecuador resulta un marco claro de visibilización y análisis de estos procesos, ya que estas poblaciones han sido objeto desde hace dos décadas de constantes intervenciones del Estado ecuatoriano y de actores humanitarios como ACNUR y sus socios preferenciales. Esto ha permitido observar de forma sostenida en el tiempo los procesos que han marcado el debilitamiento de la protección y los efectos perversos que ha producido la despolitización en la cotidianidad de las poblaciones refugiadas colombianas en Ecuador.

El nudo migratorio. Desconocer las causas del desplazamiento forzado como forma de debilitar la figura del refugiado

En las últimas décadas existe una tendencia cada vez más clara en las prácticas y discursos gubernamentales, periodísticos e incluso académicos, a desdibujar las causas de naturaleza política que explican el desplazamiento forzado. Debilitar ese lazo facilita a los Estados receptores la denegación del estatus, aduciendo que se trata de “falsos refugiados”. Pero también permite excusar a los Estados de origen de la población refugiada del rol cumplido en el desplazamiento, tanto si es activo como si es producto de la omisión de la protección.

En el caso colombiano, de los 4,7 millones de personas que viven en el exterior, se calcula que la población reconocida como refugiada se aproximaría en 2017 a las 350.000 personas (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2018). Ecuador sigue siendo el país de América Latina que más refugiados reconocidos tiene. En septiembre de 2019 ascendían a un total de 68.586 personas, de las cuales el

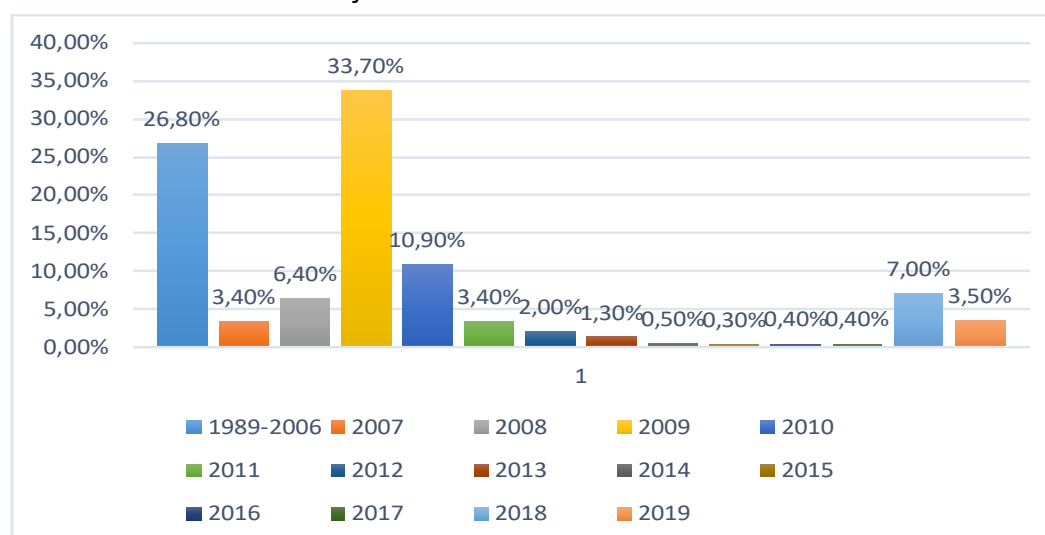
²⁰En agosto de 2019 ex líderes de las FARC anunciaban además que retomaban las armas. Noticia consultada en línea el 19 de octubre de 2019. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49518212>

²¹Ver noticia de El Comercio julio 2019, consultada en línea el 21 de octubre de 2019. <https://www.elcomercio.com/actualidad/firma-paz-colombia-refugio-ecuador.html>

97,32% (66.742 personas) eran de nacionalidad colombiana²². Si bien las cifras permiten hacer un balance general en términos positivos, dos cuestiones nos mantienen alerta en cuanto a las consecuencias de despolitizar la causa que produce los flujos de desplazados forzosos.

En primer lugar, es notorio el descenso que se da en el número de reconocimientos desde el 2010 hasta la actualidad. De hecho, las políticas de reconocimiento masivo se dan particularmente entre 2006-2010, en un contexto de hostilidad entre Ecuador y Colombia, y solo hay un repunte en 2018, en donde se da salida a varios cientos de peticiones bloqueadas desde hace años. La tendencia descendente se esconde claramente tras las cifras oficiales, que suelen reflejar un acumulado histórico, y en la insistencia del Estado ecuatoriano y de ACNUR de que el descenso se debió a una disminución del número de solicitantes de refugio previa a la firma de los Acuerdos de Paz de 2016²³. Sin embargo, como veremos a continuación, el descenso en las demandas se conecta con otros problemas ligados a la despolitización del estatus.

Cuadro 2. Histórico de refugiados desagregados por años en Ecuador desde el 1 de enero de 1989 al 31 de julio de 2019.



Fuente: base de datos Dirección de Protección Internacional Progres V2. MREMH.

En segundo lugar, más allá de la cifra importante de personas reconocidas como refugiadas, no podemos perder de vista la existencia de quienes aún están pidiendo refugio. A la fecha de publicación, unas 173.000 personas solicitantes se encontrarían a la espera de la resolución de sus casos o en otras situaciones

²²Datos obtenidos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Revisados el 05/09/2019 en <https://www.cancilleria.gob.ec/informacion-sobre-refugio/>

²³Los Acuerdos de Paz de La Habana tuvieron un efecto contradictorio con respecto a los desplazados en el exterior. Si bien permitió visibilizarlos, también normalizaron las denegaciones en Ecuador al son de “sin conflicto no hay desplazamiento forzoso”.

migratorias²⁴. Entre estas últimas estarían aquellos que ya han recibido notificación de haber sido denegados²⁵; se les pasó el plazo o tuvieron miedo de solicitarlo; y los que han terminado desistiendo y han accedido a estatus migratorios distintos. Adicionalmente se contarían quienes, siendo posibles sujetos de protección, se encuentran en situación de irregularidad migratoria porque no supieron del proceso.

Precisamente, la despolitización de las causas que provocan el desplazamiento no solo se plasma en el aumento de las denegaciones sino también permite empujar a los solicitantes de refugio hacia estatus migratorios convencionales como ha pasado desde 2014 con la utilización de las visas Mercosur²⁶. Bajo la idea de destaponar las miles de solicitudes que se agolpaban para ser resueltas y solventar el problema de la irregularidad administrativa, se empujó desde el Estado y las organizaciones humanitarias hacia esta alternativa a la población recién llegada o en espera de resolución de sus casos (SJR, 2015)²⁷. Es la situación de Mariana, quien llegó en 2011 al Ecuador y fue solicitante de refugio por cinco años antes de decidirse a solicitar la visa Mercosur²⁸.

“Yo estaba ya aquí cinco años o más pidiendo refugio y no salía y no salía. Aquí en San Lorenzo donde yo vivo no se puede hacer el trámite, me tocaba ir cada vez a Esmeraldas” (Mariana, San Lorenzo, septiembre 2019).

Similar situación a la de Mariana enfrentó Carmen, con cuatro años en Ecuador, a quien le fue negado el refugio pese a tener un caso sólido y apelaciones con ayuda de organizaciones humanitarias.

“Esto es agotante. Negada, volví y pedí, apelé como 5 veces, negada. Yo comencé en HIAS y me mandaron al Patronato, ahí me mandaron a una entidad que se llamaba Asylum Access, que ahora ya no existe. Al ver que nada, me encontré a doña I. de la iglesia Scalabriniana, del Consejo Noruego, una mano bendita, me ayudó para allí pa’ acá, me puso al tanto de todos estos trámites, ella me dio para el pasaje

24 Ese cálculo se hace con las cifras de protección internacional que se cuelgan cada trimestre en la página www.cancillería.gob.ec. A finales de 2019 el número de peticionarios menos el de refugiados reconocidos era de 173.394.

25 Como indican las propias cifras del MREMH, las cifras de rechazo estarían próximas al 30%.

26 Las visas MERCOSUR requieren escasos requisitos para su petición y tienen costos poco elevados en relación con otras visas del país.

27 “Se ha identificado que en muchos casos la visa Mercosur ha venido a reemplazar a la visa de refugio, debido a sus características en cuanto a la facilidad de cumplir con los requisitos exigidos y al mejor acceso a derechos que se tiene con esta visa. Especialmente la población en necesidad de protección internacional, que no poseía ningún tipo de regularización migratoria y los que estaban como solicitantes de refugio durante un largo tiempo optaron por regularizarse a través de la visa Mercosur” (SJR, 2015, p. 25).

28 El tiempo de espera para lograr el reconocimiento como refugiado se ha extendido incluso hasta cinco o seis años.

a Esmeraldas, me ayudaba con el almuerzo mientras yo estaba haciendo el trámite. Madrugaba a Esmeraldas, iba en la primera ruta. Por ahí unas seis veces me tocó ir y volver. Mucha gente con ganas de trabajar tenía que seguir con la Mercosur. Me dice la muchacha: “No dé más lora, no pierda más tiempo, saque su Mercosur” (Carmen, San Lorenzo, octubre 2019).

El doble proceso de petición-solicitud, con sus demoras y la corta validez legal de los documentos que les asignan a los peticionarios y solicitantes de refugio (tres meses), no les permite acceder al mercado laboral formal, lo que constituye una práctica de exclusión avalada por el Estado. La imposibilidad de lograr un empleo y las largas esperas para el tratamiento de los casos han llevado a muchos solicitantes a buscar regularizarse como migrantes económicos, renunciando en la práctica a la protección internacional, aunque no hayan desaparecido las razones que les llevaron a solicitar protección (Bello, 2015).

El cambio de situación migratoria que introduce la visa Mercosur termina produciendo una ruptura de facto entre los motivos violentos que llevaron al desplazamiento y la condición no forzada explícita en la visa migrante recién adquirida. Esto a la larga ha contribuido a mantener un límite borroso entre quienes buscan refugio y quienes migran en busca de oportunidades económicas. Si a esto se le suma el estigma que encierra ser refugiado en un país como Ecuador, donde se asocia a la persona con el peligro del cual huye²⁹, y donde ser declarado refugiado no cambia sustancialmente los problemas de trabajo, vivienda, salud o la vivencia cotidiana de la discriminación, es decir, no asegura el acceso a mínimos derechos, podemos entender la profunda crisis de sentido en la que se encuentra actualmente esta figura clave del Derecho Internacional. La devaluación y despolitización de la figura tiene claras consecuencias en el ámbito humanitario, político y simbólico. En el campo humanitario permite reducir números y modificar así los contenidos de sus programas de ayuda hacia otras poblaciones, como pasa en la actualidad con el flujo de venezolanos en Ecuador. Es decir, hay un traspaso de intereses, destinándose la mayor parte de los recursos a paliar el nuevo flujo, de mayor amplitud y configurador de mayores réditos políticos.

En el plano político permite al Estado colombiano desconocer las mutaciones del conflicto que se han producido después de la firma de los acuerdos de paz y sus efectos en poblaciones empobrecidas, históricamente excluidas y de zonas periféricas. Para un Estado como el ecuatoriano, por otro lado, debilitar la figura del refugiado evita tener que responsabilizarse de poblaciones no nacionales que pueden ser más fáciles de controlar desde el régimen migratorio. Finalmente, en

²⁹En el caso de la nacionalidad colombiana, el imaginario colectivo le otorga unas características que se materializan en estereotipos genéricos de nacionalidad, y particulares por sexo que relacionan a los hombres con la delincuencia, narcotráfico, sicariato, y a las mujeres con la prostitución. La generalización sobre una colectividad nacional constituye una deshumanización de los individuos que la conforman (Femenías y Martínez, 2015).

el plano simbólico despoja al refugiado de la posibilidad de ser reconocido y reparado, y por lo tanto de ajustar cuentas con el Estado de origen.

El refugiado como *Homo Economicus* neoliberal³⁰

La despolitización progresiva de la figura del refugiado tiene efectos igualmente en términos de su comprensión como sujeto fundamentalmente económico. La imagen del refugiado como agente activo de su propia subsistencia y, por ende, de su propia protección, permite generar discursos de legitimación de cara a una sociedad reticente a su llegada, y enfatizar en su no dependencia de los recursos del Estado receptor.

Precisamente, la solución que encuentra el mundo de la cooperación para superar la crítica sobre el asistencialismo que se desarrolla en la década de 1990, y legitimar su permanencia en este ámbito frente al decaimiento general del financiamiento destinado a los refugiados, es impulsar la imagen del refugiado como sujeto activo de su propia protección y bienestar (Laplace, 2016). En este sentido, la adopción del discurso sobre el “emprendimiento” y los programas de “medios de vida” ha sido fundamental, pues consigue desvincular al refugiado y su protección de la intervención del Estado, siendo ésta una responsabilidad del propio refugiado.

Se produce así una doble externalización y privatización de responsabilidades. Primero de los Estados hacia las organizaciones humanitarias con respecto a la asistencia de emergencia (como mucho 150 dólares por familia y a veces donaciones en especie) (Laplace, 2016), apoyo para acceder a ciertos servicios y políticas de inserción laboral. Posteriormente de las organizaciones a los propios refugiados, para que tomen consciencia de su responsabilidad en el proceso. En este sentido, el mundo humanitario inculca también a los refugiados la idea del “sujeto que se hace a sí mismo”, lo que Laval y Dardot (2013) llaman “el espíritu de la empresa de sí”, o la “empresarialización de la vida” (Álvarez Cantalapiedra, 2014). Como señalan Laval y Dardot siguiendo los postulados foucaultianos de “El sujeto y el poder” (1988): “Es como si la lógica de la acumulación indefinida del capital se hubiese convertido en una modalidad subjetiva”³¹ que procura la atomización de los individuos y que, en el caso de los refugiados, también les hace responsables, a pesar de su vulnerabilidad, de sus propios éxitos y fracasos.

30El neoliberalismo supone una nueva comprensión de la naturaleza humana y de la existencia social que instaura un nuevo régimen de verdad. Transforma las subjetividades en función de los criterios que impone la economía de mercado. No es solamente una forma de gobierno político o económico, sino que expresa un gobierno del individuo sobre sí mismo, sobre su vida de modo racional, eficiente y eficaz sin la intervención del mercado o del Estado. Es un individuo competitivo, calculador de costes y beneficios, es un empresario de sí mismo (Read, 2009).

31Entrevista realizada a los dos autores en eldiario.es. Revisado el 06/09/2019. Consultado en línea el 19/septiembre de 2019: https://www.eldiario.es/interferencias/neoliberalismo-ideologia-politica-economica-forma_6_312228808.html

En este sentido, los refugiados quedan atrapados en el ideal del “sujeto emprendedor” naturalizado por la racionalidad neoliberal (Read, 2009; Laval y Dardot, 2013), no solo como única forma de procurarse ingresos en un contexto hostil y competitivo, sino de alcanzar la deseada integración social a través de la aceptación de la sociedad de acogida, pues ser sujeto emprendedor es sinónimo de ser sujeto responsable y digno de ser aceptado. En este sentido, se observa una tendencia constante de los refugiados a mostrarse frente a las organizaciones como candidatos elegibles y rentables a sus programas, asumiéndose y ofreciéndose como sujetos activos, competentes y competitivos. En el caso de Ecuador, es clara esta doble respuesta externalizadora de la asistencia parcial hacia organismos humanitarios y de “responsabilización” de los refugiados sobre sus propios destinos. La asistencia a refugiados a partir del enfoque de “medios de vida”³² se ha convertido en la opción escogida por ACNUR en sus programas para gestionar la instalación e integración de los recién llegados (Carvallo, 2017). Es al mismo tiempo el vehículo que modela subjetividades y que convence al refugiado de su papel principal como gobernador de su bienestar personal y el de su familia.

Los programas con enfoque en medios de vida tienen la intencionalidad de enseñar a los refugiados a navegar a través de normas y servicios, les proveen de información sobre el mercado laboral ecuatoriano, microfinanzas y oportunidades de trabajo tanto independiente como en relación de dependencia. Por ejemplo, las llamadas escuelas de emprendimiento están diseñadas para personas en movilidad humana guiándolas en un proceso de modelación de negocios adaptada a la realidad local. Por otro lado, quienes se inclinan hacia el trabajo en relación de dependencia reciben capacitación en empleabilidad: aspectos legales, culturales, construcción de curriculum vitae, y participan en bolsas de empleo cuando las hay. ACNUR y sus socios organizan también eventos dirigidos a empresarios para animar posibles contrataciones según los perfiles disponibles.

Una modalidad de asistencia que implementa el enfoque de medios de vida en Ecuador desde 2015 se llama Modelo de Graduación. Debido a las escasas posibilidades de acceder a microcréditos, dicho modelo busca proveer a las familias refugiadas a través de capitales semilla y *grants*, capacidades de generar ingresos e incluso ahorros que les ayuden a establecer una base de activos productivos. El proceso dura un año, con seis meses adicionales de acompañamiento (ACNUR y Trickle Up, 2016; Carvallo, 2017).

El objetivo de este tipo de programas es promover la integración local de las personas refugiadas a través del acceso a empleo, pero cuando no incluyen

³²Se trata de una nueva concepción sobre el paradigma del desarrollo que encuentra su máxima expansión a partir de la década del 2000. Según este enfoque, las personas en situación de pobreza tienen una serie de activos materiales y sociales y de capacidades que pueden permitirles salir de situaciones adversas. Es decir, el pobre estaría involucrado activamente en sus propias estrategias para generar ingresos (Akram-Lodhi, 2011).

participantes locales suelen originar en la población de acogida sentimientos de exclusión inversa (Malo, en prensa). Al mismo tiempo, el modelo ha sido criticado por la alta competencia entre refugiados dentro de los mismos sectores de emprendimiento: alimentación y belleza³³ fundamentalmente; y por llegar a un número muy reducido de personas. Entre 2015 y 2017 el modelo atendió a algo más de 2.700 familias³⁴, y la tasa de abandono fue alta, principalmente por la movilidad de los refugiados hacia otras zonas geográficas no cubiertas por el programa, en busca de oportunidades (entrevista PMA, 2018).

Otra de las críticas que realizan los propios refugiados es la rigidez que envuelve a estas ayudas, ya sean en forma de capitales semillas o proyectos productivos, a pesar de que vienen a solucionar las dificultades de acceso a microcréditos. La exigencia de ver multiplicar el dinero invertido genera un estrés suplementario para aquellos que lo reciben. Como señalaba Carola, refugiada en Ecuador desde hace 12 años y colaboradora del SJR:

“Es un capital que ellos lo tienen que multiplicar, lo tienen que hacer producir para la auto sustentabilidad de la familia. Entonces si, llegado el caso, esta familia en el mes tres -digamos de seis meses- no reinvertió el dinero y no hubo la ganancia que debería tener en ese mes, ya no le dan el cuarto mes la ayuda. (...) Entonces si tú lo multiplicas mes por mes te van dando mes a mes, pero si -por decirte- el tercer mes tú no lo multiplicaste porque se enfermó alguien de tu familia y tú lo tuviste que invertir en eso, no te dan el cuarto, ni el quinto, ni el sexto, allí llegó el proyecto y la ayuda. Sí manejan el nombre de estos proyectos productivos, que es como ellos les llaman, pero a la hora de la verdad no le veo qué tan productivos son, qué tan organizados son. Porque el objeto de un proyecto productivo es que sea a largo plazo, y muchos de estos proyectos (hace un chasquido con los dedos) se van cayendo, se van cayendo y les dividen el dinero” (Carola, Quito, julio de 2019).

Por otra parte, la búsqueda de medios de vida es una actividad que pocas veces adopta un carácter colectivo (emprendimientos asociativos); se trata más bien de un esfuerzo individual (Carvalho, 2017) que choca con los problemas estructurales del mercado de trabajo ecuatoriano, el cual dificulta la estabilidad de los negocios propios y empuja con mucha frecuencia a la informalidad, incluso cuando se trabaja en relación de dependencia³⁵. Aurelio y su mujer llevaban 8 años en Ecuador y 3 con el estatus de refugiado cuando se les entrevistó en Quito en 2017. Aun habiendo formado parte de programas de medios de vida, su

33 Los sectores de inserción laboral están también fuertemente atravesados por estereotipos de género.

34 Consultado en línea el 27 de septiembre de 2019: <http://www.un.org.ec/wp-content/uploads/2019/08/VN-47-19-Individual-Consultant-Information-Systems-Especialist-MIES.pdf>

35 Según el Instituto Nacional Ecuatoriano de Estadística (INEC), para finales de 2018, la tasa de informalidad en Ecuador alcanzaba el 46% de la población empleada.

experiencia era bastante común entre los refugiados:

“Después de que recibimos el estatus de refugiado nos tratamos de reincorporar a la vida ecuatoriana, tratar de tener un negocio, tratar de salir adelante. Cabe destacar que si bien trabajé mucho, de venta ambulante, cargando bombonas de gas, limpiando coches, nunca tuve un empleo formal. Jamás tuve una afiliación al seguro social, jamás tuve un contrato laboral con todos los décimos y todas sus utilidades que tienen los ciudadanos del país” (Aurelio, Quito, marzo 2017).

En Ecuador se ha percibido históricamente a la población refugiada como competencia en un mercado laboral que en la actualidad se encuentra fuertemente contraído. Las empresas familiares (mayoritarias en Ecuador) suelen contratar a miembros de la familia, y los empleadores en general suelen dar preferencia a connacionales y discriminar a ciertas nacionalidades. Las actitudes y comportamientos discriminatorios tienen también una afectación directa, como señala Jacobsen (2014) sobre los programas de medios de vida. Por ejemplo, condicionan que el trabajo en relación de dependencia para extranjeros sea escaso, con limitadas posibilidades presentes sobre todo en el ámbito extractivo y/o de servicios, con frecuencia en condiciones de explotación. Frente a la imposibilidad de trabajar en empleos formales y con un costo de auto-afiliación a la seguridad social prohibitivo, la carencia de oportunidades dirige a los refugiados a tratar de emprender sus propias iniciativas económicas, muchas de ellas enfocadas a la alimentación, y en la mayoría de los casos extremadamente precarizadas. Es sin embargo sobre éstas que más acaban incidiendo los programas de medios de vida en los que participan las organizaciones humanitarias: escuela de emprendimiento, bolsas y ferias de empleo, modelo de graduación.

Sujeto activo y politizado: el “mal refugiado”

La población refugiada o solicitante de refugio naturaliza el discurso de la subsistencia económica como única forma de legitimar su presencia en el territorio ecuatoriano, y del emprendimiento como vía natural para hacerlo, no solo por necesidades imperiosas de supervivencia sino porque el no hacerlo implica dejar de ser concebido por el Estado y las organizaciones humanitarias como un “buen refugiado” (Van Selm, 2014).

La búsqueda del sustento diario que en muchos casos se produce con la presión suplementaria de los programas humanitarios, dificulta cualquier involucramiento activo en procesos de organización que tengan que ver con la demanda de derechos, con reivindicaciones concretas frente al Estado de origen y receptor, incluso que se deje a las propias organizaciones de asistencia humanitaria la tarea de realizar algún tipo de incidencia en este sentido.

No obstante, existen otros factores que contribuyen a que los procesos organizativos o de reivindicación política no se den o lo hagan de forma errática debido a la posición de desigualdad de la que parten los refugiados. La Convención de 1951 no menciona derechos políticos para los refugiados, solamente en el acápite sobre derechos asociativos se señala que recibirán tratamiento similar al de otros extranjeros (en las mismas circunstancias) en su participación en asociaciones que sean no políticas ni tengan fines de lucro (Convención, art. 15).

Reivindicar, por lo tanto, significa visibilizarse y esto, en un contexto en donde los derechos civiles y políticos no están asegurados, puede perjudicarles frente al Estado receptor o a los mismos organismos humanitarios. El miedo a no percibir ayudas, a ser señalados como personas conflictivas, les condiciona también el poder desarrollar una voz pública clara y contundente. La posibilidad de participación asociativa o de reivindicación organizada no es contemplada, mucho menos una que se salga de ciertos límites previamente establecidos y regulados, cuando las reivindicaciones ponen en tela de juicio el funcionamiento de los instrumentos de protección, las esperas sempiternas, las lógicas instrumentales del sistema de ayudas, las políticas estratégicas sobre refugio, los tiempos o los canales rígidos que les impone el sistema legal. En este sentido, reivindicar es visibilizarse, y visibilizarse implica en muchos casos sobrepasar la línea entre el “buen” y el “mal” refugiado.

En Ecuador, junto al factor económico, encontramos otras dos situaciones que han propiciado que los refugiados solo hayan podido bordear de forma vaga la premisa contenida en la Convención de Ginebra que les impide posicionarse políticamente de forma pública y organizada. En primer lugar, está la proximidad fronteriza, el miedo al cruce de victimarios y las amenazas constantes. Como señalaba Alicia, representante desde 2017 de la Mesa de Víctimas en Ecuador:

“Muchas de las personas, de los que hemos venido, nos hemos encontrado con los victimarios dentro del país. No podemos llegar a asegurar que vienen en tu búsqueda o que también vengan ellos de pronto buscando refugio. No hay algo que nos mueva a decir que ellos vengan también a buscar refugio o vienen a seguirnos. Entonces eso le da la inestabilidad a la población colombiana como de reagruparse o de unirse, porque no sabemos quién es quién” (Alicia, Quito, junio 2019).

En segundo lugar, los riesgos que el empoderamiento político les comporta de cara al Estado ecuatoriano y a las organizaciones humanitarias, en el sentido de dejar de recibir apoyos económicos o incluso el miedo a verse envueltos en procesos de denostación pública; o peor, de revocatoria del estatus y devolución forzada a Colombia. En la última década varias experiencias muestran cómo la organización de los refugiados ha sido tolerada solo cuando ésta estuviera

contenida en los límites de un activismo de escaso impacto. Es decir, que no comprometiera a los organismos internacionales y ONG frente al Estado ecuatoriano; que no visibilizara las lógicas de acumulación que explica su funcionamiento. En definitiva, que no pusiera en cuestión el sacrosanto principio de la no expresión política mientras se está bajo tutela del derecho humanitario. El caso de la Federación Nacional de Organizaciones de Refugiados Colombianos en Ecuador (FENARE)³⁶ es significativa de este hecho. Esta organización se sitúa como un espacio paradigmático de empoderamiento político, permitiendo a muchos refugiados conocer sus derechos, las normativas ecuatorianas e internacionales que los protegían y cómo poder reclamar tanto el ser reconocidos en un momento de denegaciones sistemáticas, como el que no se violentaran sus derechos cuando conseguían el estatus (Medina Carrillo, 2017).

Pero FENARE va mucho más allá, el compromiso de sus miembros aumenta progresivamente comprendiendo la organización como un espacio innovador de construcción del refugio desde los propios refugiados y no desde los parámetros del humanitarismo (Medina Carrillo, 2017), entendiendo al refugiado como un sujeto con voz propia y autónomo de las políticas de la organización internacional, y no simplemente como víctima. Se cuestiona así el sentido de la ayuda humanitaria y de las formas de interpretar las soluciones duraderas. La organización reivindica incluso ser veedora de las actuaciones de ACNUR y de sus formas de manejar los fondos internacionales destinados a los refugiados colombianos. Como señalaba Carlos, un antiguo miembro de FENARE que vivió el proceso de forma directa desde la formación de la federación:

“Participamos en el Foro Social Mundial de las Migraciones (...). Hicimos veedurías del Registro Ampliado, pero denunciaron (ACNUR) que no podíamos ser juez y parte, cuando lo único que hacíamos es dar información. Fue humillante, yo te digo que yo estuve en Quinindé, Lago Agrio y San Lorenzo y les sacaron a los líderes a 200 metros de distancia. Se armó también una agenda política para visibilizar a los refugiados indígenas, afros, campesinos, género (...). Además se hizo una propuesta de rendición de cuentas de la acción de ACNUR en una mesa abierta. No olvides que gran parte del dinero de la “ayuda” para el Registro Ampliado se fue a la creación de la Dirección Nacional de Refugio y el pago a las brigadas” (Carlos, entrevista telefónica, octubre 2019).

³⁶Esta Federación es reconocida oficialmente en 2010 aunque se constituye con anterioridad. Se trata de la unión de organizaciones que surgen a partir de 2007 como la Asociación de Refugiados Colombianos en Ecuador (ARCOE), La Asociación de colombianos emprendedores residentes en el exterior (ACEREX), la Fundación de asistencia social mi Colombia (FASMIC), la Asociación de refugiados colombianos en Santo Domingo Ecuador (ARCOESDE), y otras 18 más (Carrillo Medina, 2017). Las organizaciones y la federación surgen en un contexto específico de apertura del gobierno ecuatoriano debido a la relación de tensión con el gobierno colombiano entre 2007-2010, que alcanza su momento álgido con el Bombardeo de Angostura de 2008 dando lugar además a procesos como el Registro Ampliado.

Este posicionamiento político-crítico lleva a la organización a ser considerada como un enemigo cuyas actuaciones podrían hacer peligrar la imagen de ACNUR, así como las relaciones entre Ecuador y Colombia que recién se empezaban a normalizar en 2011. De hecho, la ofensiva sobre la federación por parte de ACNUR se acrecienta entre 2010-2012 y lo hace desde múltiples frentes: no considerándola como interlocutor válido, propiciando procesos de deslegitimación pública tanto de la organización como de sus miembros, cerrando sus espacios de participación, alejando a la federación de las organizaciones no gubernamentales con las que colaboraba con fluidez, generando fracturas internas entre sus miembros (Medina Carrillo, 2017).

La violencia ejercida sobre ella supone un antes y un después en los procesos de organización de las poblaciones refugiadas en Ecuador. Lleva a un proceso masivo de despolitización de sus miembros, “incluso la vuelta de algunos de ellos a Colombia sin ninguna garantía” (Carlos, entrevista telefónica, octubre 2019) y redirecciona a los pocos que decidieron seguir trabajando con víctimas del conflicto al redil de las organizaciones humanitarias. A partir de 2013, la visibilidad de la federación decae, y aunque no desaparece, sus actuaciones se tornan de bajo perfil, configurándose una suerte de pacto de silencio sobre el porqué de la no existencia de una organización potente de refugiados en el país³⁷.

La estigmatización de la organización colectiva de los refugiados se vuelve a hacer visible años más tarde a través de otros eventos. El último tuvo lugar entre junio y septiembre de 2019 cuando 38 familias afrocolombianas decidieron hacer una acción conjunta frente a las oficinas de ACNUR en Quito cuestionando el oscurantismo detrás del proceso de reasentamiento, tanto en la explicación detrás de las denegaciones como del perfil de las personas que consiguen completar todo el proceso³⁸. Gina y Rodrigo son una pareja instalada en Ecuador desde 2006 y reconocida como refugiada desde 2009, ambos formaron parte del grupo de refugiados que protestaron frente a las oficinas de ACNUR. Su discurso es muy común entre los refugiados que han vivido denegaciones de reasentamiento en el país.

“(Gina) Entramos en el programa de reasentamiento y demoraron tres años en contestarnos y lo único que nos dieron es esta hoja. Yo fui a averiguar a la OIM y ellos me dijeron que nunca mi caso llegó

37 Las respuestas a esta pregunta que hemos encontrado en nuestras investigaciones da clara muestra de cómo se impuso una losa de silencio sobre lo que pasó con FENARE. No ha sido extraño encontrarnos en entrevistas a trabajadores de ACNUR y ONG e incluso a refugiados explicaciones sobre la inexistencia de una organización potente por falta de interés, vagancia, visión del asociacionismo como una forma de sacar réditos económicos individuales, falta de liderazgo, desconfianza entre los refugiados o imposibilidades de tipo económico.

38 Para mayor información sobre el proceso revisar las alertas del grupo de sociedad civil organizada Atopía. Consultado en línea el 10 de octubre de 2019: <https://colectivoatopia.wordpress.com/2019/07/08/desalojo-poblacion-colombiana-refugiada/>

a la OIM. O sea que mi caso nunca salió de las oficinas del ACNUR. Si a usted pongamos, Canadá le deniega el reasentamiento, a usted le dicen que Canadá no le aceptó por tales o tales motivos. A usted le tienen que dar la explicación de por qué le negaron. A nosotros nunca, solamente nos dijeron que nosotros no cumplimos con los criterios del ACNUR”.

(...) (Rodrigo) El reasentamiento nos parecía una oportunidad pero también se demoró mucho la investigación de nuestro trámite, y también no salió como esperábamos. Nuestro trámite nunca salió de los escritorios del ACNUR como dice mi esposa. Nos dieron la carta que les dan a todos diciéndonos que no cumplíamos con los criterios del ACNUR, pero es que nadie entiende bien cuáles son esos criterios” (Gina y Rodrigo, Quito, julio 2019).

La reacción ofensiva y de carácter policial que desencadena el acto reivindicativo muestra la incapacidad del Estado ecuatoriano y de ACNUR para abordar críticamente las crisis cíclicas de refugio que sus políticas provocan en el país. En el caso específico de ACNUR, muestra también una preocupante incapacidad para solventar problemas de incumplimiento de las soluciones duraderas sin acudir a exiguas compensaciones económicas, como si con ellas pudiera neutralizar la agencialidad política de los refugiados.

Por otra parte, en un escenario actual de fuerte colaboración y dependencia entre ACNUR y las organizaciones no gubernamentales que trabajan con refugiados, las cuales reciben importantes ayudas de la misma, la respuesta de estas últimas frente a lo sucedido fue más bien tibia. Por un lado, abrazaron de forma acrítica –solo con escasos matices– el discurso del refugiado conflictivo, violento, aprovechado, extendido por la organización internacional en el mundo humanitario, medios de comunicación y entre las propias poblaciones refugiadas o solicitantes. Por otro lado, avalaron la solución meramente monetaria como salida al conflicto, e incluso algunas de ellas llegaron a ser voceras de las condiciones de negociación de ACNUR en los momentos en donde hubo una mayor tensión y ruptura de diálogo con los refugiados.

En definitiva, el acto reivindicativo, en este caso, los plantones, las ocupaciones y los campamentos al aire libre, se emplazan en los últimos años –después de la crisis y desactivación de la FENARE– como la única manera de visibilizar el descontento de los refugiados frente al Estado ecuatoriano, ACNUR y las organizaciones no gubernamentales afines. Es una forma de demostrar, como señalábamos anteriormente siguiendo a Bartolomé Ruíz (2014), que a pesar de las reacciones de violencia desmedida, deslegitimación y criminalización que se (re)producen frente a sus quejas, estas situaciones nunca terminan de neutralizarles como sujetos políticos, permitiendo mostrar la contradicción insoluble que acompaña la figura del refugiado en esas sociedades llamadas de “acogida”.

CONCLUSIONES

La “paradoja del refugio” (Carrillo Medina, 2017) encuentra su máxima expresión en la dualidad que ha caracterizado el tratamiento a los refugiados colombianos en Ecuador, es decir, su admisión bajo parámetros invisibilizadores y constringentes (Pugh 2018). Dicha paradoja se materializa además en varias acciones del Estado y del campo humanitario. Por ejemplo, la introducción de legislación de avanzada para posteriormente bloquear en la práctica, por la vía de barreras administrativas, el acceso pleno a los derechos consignados en la ley. Por no hablar de la constante apelación a la salvaguarda del derecho de asilo como marca de presentación del Estado ecuatoriano, pero su transformación final en una mera acción de regulación migratoria, y de las acciones humanitarias como formas de gestión y regulación globales de flujos poblacionales.

La exterioridad del refugiado con respecto al cuerpo de la nación es recordada permanentemente a través del acceso condicionado y débil a ciertos derechos, pero sobre todo por quedar por fuera de los de carácter civil y político. Es aquí donde se fragua la doble acción de despolitización que ejerce sobre el refugiado el Estado de origen y el receptor, y que vemos de forma tan clarificadora en el caso de los Estados colombiano y ecuatoriano a través de las múltiples estrategias que hemos señalado en este artículo. Entre ellas, el desconocimiento de las causas que provocan el desplazamiento forzoso por fuera del territorio nacional; la constante canalización de las demandas de refugio hacia visas de tipo migratorio; la enfatización en el vínculo económico como único elemento legitimador de la presencia del refugiado en el país receptor; la denostación y criminalización de la protesta social vehiculada con refugiados; la construcción de imaginarios contrapuestos entre los “buenos refugiados” (una mayoría silenciosa, trabajadora y dispuesta a salir adelante siguiendo los pasos marcados por las organizaciones humanitarias) y una minoría de “malos refugiados” (violentos, conflictivos, aprovechados, desagradecidos) que cometen el fallo de rebelarse contra las relaciones de poder de que son objeto, o de situaciones que consideran abusivas por parte de un campo humanitario más preocupado por mantener sus infraestructuras en torno a proyectos que por darle un giro radical a las políticas de refugio.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACOSTA, Diego, BLOUIN, Cécile y FREIER, Luisa Feline (2019) “La emigración venezolana. Respuestas latinoamericanas”. *Documentos de trabajo*, nº 3. Fundación Carolina.

ACNUR (2012) *La situación de los refugiados en el mundo. En busca de la*

solidaridad. Lugar: Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados.

ACNUR y Trickle Up. (2016) *A Review of UNHCR's Graduation Program: Santo Domingo de los Tsáchilas, Ecuador*. Quito: Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados.

AGAMBEN, Giorgio (1996) *Política del exilio. Cuadernos de crítica de la cultura Barcelona*, nº 26–27. Barcelona: Archipiélago.

AKRAM-LODHI, Haroon (2011) “El enfoque de los medios de vida sostenible” (191-196). En: VELTMEYER, Henry, FARAHA, Ivonne y AMPUERO, Igor (eds.) *Herramientas para el Cambio: Manual para los Estudios Críticos del Desarrollo*. La Paz: Plural Editores.

SARCENTALES, Javier (2014) *Derecho al trabajo de las personas refugiadas*. Serie cuadernos de Protección, Vol. 3. Quito: ACNUR y Universidad Andina Simón Bolívar.

ÁLVAREZ CANTALAPIEDRA, Santiago (2014) “El poder de las empresas sobre la vida social”, *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, nº 127, p. 5-11.

ARENDT, Hannah [1951] (2005) *Los orígenes del totalitarismo. II Imperialismo* (trad. de Guillermo Solana). Madrid: Taurus.

ARISTIZÁBAL GARCÍA, José (2007) *Metamorfosis. Guerra, Estado y globalización en Colombia*. Bogotá: Ediciones desde abajo.

ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR (2011) Constitución de la República del Ecuador 2008. Quito: Registro Oficial 449, 20 Octubre 2008; modificada por referéndum de 7 mayo 2011.

AUDEBERT, Cédric (2017) “The recent geodynamics of Haitian migration in the Americas: refugees or economic migrants?” *Revista Brasileira de Estudos de População*, Vol. 34, nº 1, p. 55-71.

BARTOLOMÉ RUÍZ, Castor (2014) “Los refugiados, umbral ético de un nuevo derecho y una nueva política”, *La revue des Droits de l'Homme*, nº 6, p.1-22.

BELLO, Juliana (2015) “El MERCOSUR y la protección internacional: aplicabilidad de las políticas migratorias regionales a la luz del Derecho Internacional de los Refugiados”. Informe de la Consultoría del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, Proceso Cartagena +30.

BENENTE, Mauro (2011) “Giorgio Agamben y el refugiado. Los límites de una renovación categorial desde una mirada marxista”. Ponencia presentada en las *VI Jornadas de Jóvenes Investigadores*, Instituto de Investigaciones Gino

Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, del 10 al 12 de noviembre de 2011.

CANTOR, David (2013) "European influence on asylum practices in Latin America: accelerated procedures in Colombia, Ecuador, Panama and Venezuela" (85-91). En: LAMBERT, Hélène, McADAM, Jane y FULLERTON, Maryelle (eds.), *The Global Reach of European Refugee Law*. Nueva York: Cambridge University Press.

CARVALLO, Cintya (2017) "El enfoque de medios de vida sostenible y su impacto en la integración local de la población refugiada y solicitante de refugio en Ecuador". Tesina para obtener el título de especialización en Migración, Desarrollo y Derechos Humanos, FLACSO Ecuador.

CASTLES, Stephen (2003) "Política internacional de la migración forzada", *Migración y desarrollo*, nº 1, p. 1-28.

CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA (2018) *Exilio colombiano. Huellas del conflicto armado más allá de las fronteras*. Bogotá, CNMH.

CHIMNI, Bhupinder (2009) "The Birth of a 'Discipline': From Refugee to Forced Migration Studies", *Journal of Refugee Studies*, Vol. 22, nº 1, p. 11-29.

CORREA ÁLVAREZ, Ahmed (2013) "Probando suerte en el sur. Migración cubana en los Andes y Latinoamérica", *Andinamigrante*, nº 16, p. 2-14

ESPINAR RUÍZ, Eva (2010) "Migrantes y refugiados: reflexiones conceptuales", *Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 5, nº 1, p. 35-47.

FEMENIAS, María Luisa y MARTINEZ, Ariel (2015) *Judith Butler: las identidades del sujeto opaco*. La Plata: Universidad de la Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.

FOUCAULT, Michel (1988) "El sujeto y el poder", *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 50, nº 3, p. 3-20.

GAMBOA MALO, María Gracia (2018) *Salida y llegada a Ecuador. Procesos de inserción de los refugiados sirios a la sociedad ecuatoriana*. Tesina de especialización, FLACSO Ecuador.

GONZÁLEZ SOUZA, Luis (1997) "Soberanía y derechos humanos", *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, Vol. 41, nº 170, p. 97-112.

GÓMEZ MARTÍN, Carmen (2016) "¿Por qué hablamos de una crisis mundial del refugio?", *Andinamigrante*, nº 20. Quito: FLACSO.

GÓMEZ MARTÍN, Carmen (2017) "Rethinking the Concept of a 'Durable Solution': Sahrawi Refugee Camps Four Decades On", *Ethics and International Affairs*, Vol.

31, n° 1.

HAMMOND, Laura (2014) “‘Voluntary’ Repatriation and Reintegration” (499-511). En FIDDIAN QUASMIYEH, Elena *et al.*, (eds.), *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*. Oxford: Oxford University Press.

HERRERA, Gioconda, MONCAYO, María Isabel y ESCOBAR, Alexandra (2012) *Perfil Migratorio del Ecuador 2011*. Quito: Organización Internacional para las Migraciones.

HERRERA, Gioconda y CABEZAS, Gabriela, (2019) “Ecuador: de la recepción a la disuasión. Políticas frente a la población venezolana y experiencia migratoria 2015 – 2018” (125-156). En: GANDINI, Luciana, LOZANO, Fernando y Victoria PRIETO (coord.), *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica*. México: UNAM.

INDER, Claire (2010) “International Refugee Law, ‘Hyper-Legalism’ and Migration Management: The Pacific Solution” (220-251). En: GEIGER, Martín y PÉCOUD, Antoine (eds.), *The Politics of International Migration Management*. Gran Bretaña: Palgrave and McMillan.

JACOBSEN, Karen (2014) “Livelihoods and Forced Migration” (99-111). En: FIDDIAN-QUASMIYEH, Elena *et al.* (eds.) *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*. Oxford: Oxford University Press.

KAGAN, Michael (2011) “We live in a country of UNHCR” The UN surrogate state and refugee policy in the Middle East. ACNUR, Research Paper n° 201.

KEELY, Charles B. (2001) “The International Refugee Regime(s): The End of the Cold War Matters”, *International Migration Review*, Vol. 35, n° 1, p. 303-314.

LAPLACE, Lucie (2016) “La politique des droits des réfugiés colombiens en Équateur: des discours aux pratiques des acteurs de l’aide”, *Cahiers des Amériques latines*, n° 83, p. 113-129.

LAVAL, Christian y DARDOT, Pierre (2013) *La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal*. Barcelona: Gedisa.

LOESCHER, Gil (2001) “The UNHCR and World Politics: State Interests vs. Institutional Autonomy”, *The international Migration Review*, Vol. 35, n° 1, p. 33-56.

LOESCHER, Gil (2016) “Refugees and internally displaced persons”. En: KATZ COGAN, Jacob, HURD, Ian, and JOHNSTONE, Ian (eds.), *The Oxford Handbook of International Organizations*, Oxford University Press.

McCONNACHIE, Kirsten (2016) “Camps of Containment: A Genealogy of

the Refugee Camp”, *Humanity: An International Journal of Human Rights, Humanitarianism, and Development*, Vol. 7, n° 3, p. 397-412.

MALO, Gabriela (en prensa) “Access to formal employment and mobility: Colombian and Venezuelan forced migrants in Ecuador”. *Working Paper Series*, Londres: Refugee Law Initiative.

MEDINA CARRILLO, Adriana (2018) *Despolitización y resistencias en la paradoja del refugio. Experiencias de colombianos en Ecuador y Canadá*. Bogotá: Universidad del Rosario.

MORAND, Mary Beth et al. (2012) *La implementación de la política de ACNUR sobre la protección de los refugiados y las soluciones en zonas urbanas*. ACNUR.

MOSCOSO, Raúl y BURNEO, Nancy (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.

ONU (1951) Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Conferencia de Naciones Unidas de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de Refugiados y Apátridas. Ginebra.

PAPADOPOULOU, Aspasia (2005) “Exploring the asylum-migration nexus: a case study of transit migrants in Europe”, *Global Migration Perspectives*, n° 23. Ginebra: Global Commission on International Migration.

PASTOR VELASCO, Martín (2018) “Negociando la identidad en la migración. El caso de los afganos en Ecuador y su estrategia de supervivencia en torno al negocio del “Shawarma”, *Revista huellas de la migración*, Vol. 3, n° 6, p. 71-91,

POSADA, Paola A. (2009) “Refugiados y desplazados forzados. Categorías de la migración forzada creadas como medidas de contención a las migraciones no deseadas”, *Estudios Políticos*, n° 35, p. 131-152.

PUGH, Jeffrey D. (2018) “Negotiating Identity and Belonging through the Invisibility Bargain: Colombian Forced Migrants in Ecuador”, *International Migration Review*, Vol. 52, n° 4, p. 978-1010.

RAMÍREZ GÁLLEGOS, Jacques (2013) *La Política migratoria en Ecuador: rupturas, continuidades y tensiones*. Quito: IAEN.

READ, Jason (2009) “A Genealogy of Homo-Economicus: Neoliberalism and the Production of Subjectivity”, *Foucault Studies*, n° 6, p. 25-36.

Registro Oficial (2017) Ley Orgánica de Movilidad Humana-LOMH. 7 Febrero 2017.

SANTACRUZ, Lucy (2013) *Expectativas de futuro de la población colombiana*

refugiada en las ciudades de Ibarra, Lago Agrio y Esmeraldas. Quito: FLACSO-Ecuador.

SHACKNOVE, Andrew (1993) "From Asylum to Containment", *International Journal of Refugee Law*, Vol. 5, n° 4, p. 516–533.

SCHOLTE, Jan A. (2007) *Civil Society and the Legitimation of Global Governance*. CSGR Working Paper No. 223/07. Marzo 2007.

STIGLITZ, Joseph E. (2003) *Los felices 90. La semilla de la destrucción*. Madrid: Santillana.

VAN SELM, Joanne (2014) "Refugee Resettlement" (1-9). En: FIDDIAN-QASMIYEH Elena *et al.*, (eds.) *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*. Oxford: Oxford University Press.

ZETTER, Roger (2007) "More Labels, Fewer Refugees: Remaking the Refugee Label in an Era of Globalization", *Journal of Refugee Studies*, Vol. 20, n° 2, p. 172-192.

ZETTER, Roger y RUAUDEL, Héloïse (2018) "El derecho de los refugiados al trabajo y al acceso a los mercados laborales: limitaciones, retos y caminos a seguir", *Migraciones Forzadas*, Vol. 58, p. 4-7.