

# Capítulo 6

## Veinticinco años de la Misión Scalabriniana en Ecuador. Historias de protección de derechos

GUILLERMO ROVAYO CUEVA<sup>1</sup>

### La idea misional de las scalabrinianas

Sin lugar a dudas, la movilidad humana se ha convertido en un aspecto estructural y permanente de las sociedades modernas. La Iglesia, como una de las instituciones sociales con mayor influencia, no ha sido indiferente a estos procesos. El obispo Juan Bautista Scalabrini sirvió de catalizador, a finales del siglo XIX e inicios del siglo XX, para movilizar a la Iglesia y hacerla avanzar en el campo de la doctrina y de la acción en torno a la movilidad humana.

Scalabrini (1839-1905) ejerció por casi treinta años su ministerio episcopal en Plasencia, Italia. Fue profesor y rector del Seminario en la diócesis de Como. Nombrado obispo en 1876, inició un gran programa de formación cultural y espiritual del clero, al igual que un proceso de cercanía con las diferentes parroquias que conformaban el obispado.

---

1 Este capítulo es una compilación del autor a partir de una serie de trabajos donde, entre otras personas, participaron la hermana Lelis da Silva (directora de la Misión Scalabriniana), Hermel Mendoza (coordinador de Medios de Vida de la Misión Scalabriniana) y la hermana Ligia Ruiz (coordinadora de Incidencia Política).

Fue en sus primeras visitas cuando se percató de que un grupo importante de feligreses habían migrado al extranjero. Así, en la introducción de la recopilación titulada *Scalabrini y las migraciones modernas. Escritos y cartas*, realizada por el arzobispo Tomasi (2005), se establece que, en su primer viaje pastoral, el 11 % de los feligreses habían salido de sus localidades hacia el extranjero.

En todo su tiempo de servicio pastoral, la gran preocupación de Scalabrini en torno a la situación de los migrantes fue en aumento. En una de sus cartas (1887), frente al éxodo continuo y doloroso de población italiana hacia América señaló: “Con frecuencia me preguntaba: ¿qué hacer para remediar esta situación?” (Scalabrini, 1887, p. 5). La respuesta no tardó en llegar y se enfocó en el estudio, análisis, sensibilización y acción por parte de la opinión pública, tanto en el lugar de origen como en el de llegada de las poblaciones.

De esta manera, mediante sus publicaciones en la revista *L'emigrato italiano* (1887-1889), generó una amplia sensibilidad que encuentra su corolario en la fundación de los Misioneros de San Carlos Borromeo - Scalabrinianos para los migrantes (1887), la fundación de la Sociedad de Patronato San Rafael para los Emigrantes (1892) y la Congregación de las Hermanas Misioneras de San Carlos Borromeo - Scalabrinianas (1895). Entre 1901 y 1905 (seis meses antes de morir), Scalabrini realizó una larga visita pastoral a comunidades migrantes establecidas en los Estados Unidos y Brasil. Y fue este contacto directo, a un mes de su muerte, lo que lo animó a presentar a la Santa Sede la expresión más madura de su visión eclesial sobre las migraciones: una propuesta de coordinación mundial para que la Iglesia pudiera “dejar su huella en este gran movimiento social, cuyo fin es la restauración económica y la fusión de los pueblos cristianos” (Scalabrini, 1908).

Y justamente esta huella es la que ha perdurado por más de un siglo y se ha diseminado a varios países alrededor del mundo, entre ellos el Ecuador, donde desde 1992 las Misioneras de San Carlos Borromeo - Scalabrinianas han realizado acciones en busca del mejoramiento de las condiciones de vida de la población más vulnerable que vive en contextos de movilidad humana.

## El carisma scalabriniano y la defensa de los derechos de los migrantes

De las varias regiones de Italia emigra año tras año un considerable número de campesinos y obreros que se esparcen por el mundo buscando trabajo, algunos por un tiempo limitado, otros para establecerse definitivamente entre gentes extranjeras, distintas en cuanto a religión, lengua y costumbres. Este éxodo (causado a veces por verdaderas necesidades económicas) es frecuentemente obra de agentes de emigración que especulan sobre la miseria y la credulidad de los demás. (Scalabrini, 1889, pp. 86-87)

En estas palabras, extraídas de una carta de Scalabrini, se puede observar con claridad el carisma frente a las condiciones de la movilidad humana que, aún con un amplio margen de tiempo, siguen siendo hoy en día preocupaciones vigentes en la acción a favor de las personas que viven esta problemática. Esta cita, además, evidencia la hibridación de identidades que se puede dar entre comunidades receptoras y la población que llega a ellas. La riqueza de este hecho debe ser entendida como una posibilidad de intercambio. Comprender de esta manera la diversidad implica reconocernos en los otros como seres complementarios y no adversarios. Las constantes muestras de rechazo a las migraciones parten de un temor infundado en aquello que no conocemos, muchas veces aupado por intereses sociales, políticos y económicos.

Este elemento básico del carisma scalabriniano ha hecho que parte del trabajo con población que vive en contexto de movilidad humana sea sensibilizar a las comunidades receptoras para que puedan entender lo positivo de poner en práctica valores como la hospitalidad y la solidaridad. Esto, en el caso ecuatoriano, ha conducido a que podamos ver y fortalecer iniciativas de convivencia armónica y apalancar iniciativas de desarrollo en donde toda la población se ve beneficiada.

La cita inicial también nos habla de las diferentes condiciones de la movilidad humana, no solo ligadas a su tiempo, sino —ante todo— a las condiciones estructurales que marcan la vida de los países y de las

sociedades. En este punto, en el texto se devela que la movilidad humana está estrechamente relacionada con las condiciones de vida de las personas y con las visiones de desarrollo que cada uno de los pueblos ha construido a lo largo de los tiempos. Pero sobre todo, se sugiere que, más allá de estas condiciones, las migraciones deberían considerarse como un hecho natural.

A partir de esto, vemos un tercer aspecto importante: el de la lucha contra la criminalización de las migraciones y de los migrantes. Se establece entonces la necesidad de que los Estados intervengan con sus leyes e instituciones para que se brinden las condiciones adecuadas a estas poblaciones. Scalabrini devela la existencia, en ese entonces, de personas y grupos que se lucran con las necesidades de los migrantes, pero también afirma con mucha fuerza que la migración debe ser un derecho humano inalienable. Esta visión permite que tanto las sociedades de origen como las receptoras se vean enriquecidas desde todas las dimensiones posibles.

En concreto, a partir de esta idea surge el deber de luchar contra ciertos agentes de emigración, a quienes Scalabrini define como “mercantes de carne humana y verdaderos acaparadores de esclavos” (citado en Tomasi, 2005, p. 20). Sin embargo, esto también conduce a ver desde un sentido positivo la migración, como un proceso guiado y sostenido en su movimiento espontáneo. En consecuencia, se sugiere la necesidad de un acompañamiento a las personas migrantes y a sus procesos, facilitándoles las herramientas para una salida, traslado y llegada con dignidad.

Esto nos conduce a un cuarto elemento, el de la espiritualidad del servicio, que va más allá del concepto de evangelización y que implica el sentido más profundo del carisma scalabriniano. Carisma que, en este contexto, puede resumirse como toda acción que es guiada por la esperanza y la fe en un cambio verdadero y profundo de las condiciones negativas que envuelven a la movilidad humana, particularmente por los factores externos que la circundan. Dicha espiritualidad se convierte en un mecanismo que dirige a quienes trabajan en la misión establecida por Scalabrini. En su sensibilidad pastoral, el obispo señaló la importancia y la complejidad política, social y religiosa de la movilidad

humana en la sociedad moderna, lo cual lo condujo a analizar sus causas y a comenzar a elaborar una serie de proyectos concretos para la tutela y gestión constructiva de los derechos de las personas y colectividades.

## La historia de la Congregación en Ecuador

La Congregación de las Hermanas Misioneras de San Carlos Borromeo - Scalabrinianas inicia sus actividades pastorales en Ecuador en el mes de mayo de 1992, a solicitud de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana (CEE). En este primer momento, la Congregación asume la dirección del Comité Pro Refugiados (CPR) y otras labores de la Pastoral Migratoria, instancias integradas a la entonces Comisión Episcopal de Pastoral Social (Cepas).

Esta decisión hizo parte del acuerdo entre la CEE y el Acnur, creado en 1976 y que establecía que el Acnur estaría representado en el Ecuador por el CPR. En 1989, como parte de este acuerdo, se creó el Comité de Ayuda a Refugiados y Desplazados por la Violencia (Cardev) y se fortalecieron otros espacios de la Iglesia, como la Pastoral a Emigrantes y sus Familias, que ha trabajado con mucha fuerza en el Ecuador.

**Figura 11.** Trabajo de la Congregación de las Hermanas Misioneras de San Carlos Borromeo - Scalabrinianas con una comunidad



En ese mismo año, la CEE, a través de su Departamento de Movilidad Humana, organizó el primer Plan de Pastoral Migratoria, el cual toma como lema la idea planteada por Scalabrini casi un siglo atrás: “Donde está el pueblo que trabaja y sufre, allí está la Iglesia” (citado en Martínez, 2001, p. 55). Así, el objetivo de este Plan es:

[...] animar, fortalecer y coordinar la Pastoral Migratoria integrada en la Pastoral de Conjunto que caracteriza a cada diócesis del Ecuador, para la acogida, integración, promoción humana y evangelización del pueblo en movilidad —los migrantes— en las diferentes culturas, en camino hacia el Reino Definitivo. (Conferencia Episcopal Ecuatoriana, 2008, p. 32)

Este Plan es de gran importancia, pues establece con claridad la necesidad de reconocer las dinámicas estructurales en torno a la movilidad humana, lo que impulsa a generar estrategias que vayan más allá de la asistencia humanitaria en emergencia y que apunten a la integración global de las personas que viven en contextos de movilidad humana. Además, implementa una serie de directrices que se convierten en dieciséis programas, muchos de los cuales tienen hoy más vigencia que nunca.

Algunas de dichas estrategias han delimitado el trabajo de las hermanas scalabrinianas en Ecuador y de otras organizaciones. Así surgió la campaña emprendida para que el Estado ecuatoriano ratificara en 1995 la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

Además, el Plan ha generado acciones concretas de trabajo. Un claro ejemplo fue la apertura, en 1994, del servicio de atención directa en la terminal terrestre de Quito, que para ese entonces estaba ubicada en el centro de la ciudad. Esta acción le permitió a la Congregación abrir espacios de cooperación con organizaciones públicas y privadas, con el fin de ampliar la labor en favor de los migrantes y refugiados.

En esta misma línea de incidencia política se lograron metas cruciales, como la inclusión del tema migratorio en el Plan Nacional de Derechos Humanos (1998), que enfatiza en todas las aristas de la movilidad humana (refugio, inmigración y emigración).

En octubre de 1999, por pedido del obispo de la diócesis de Ibarra, se creó una misión en dicha ciudad con la finalidad de atender el desplazamiento creciente de colombianos en la frontera norte, teniendo en cuenta las graves condiciones del conflicto en dicho país. Esto dio paso a la apertura de otras misiones en diecinueve jurisdicciones eclesíásticas, para trabajar en temas de refugio y migración (Conferencia Episcopal Ecuatoriana, 2008, p. 40). A la par, entidades como el Acnur comenzaron a abrir oficinas de campo en el oriente de Ecuador (Lago Agrio) y en la sierra (Ibarra).

Todo ello motivó a que la Congregación, en conjunto con otros actores de la Iglesia, desarrollara encuentros binacionales colombo-ecuatorianos, con el fin de reflexionar en torno a la situación de las personas refugiadas y los mecanismos para realizar un eficiente y eficaz proceso de atención.

Para el año 2000, con el recrudecimiento del conflicto colombiano, el Departamento de Movilidad Humana, en asocio con otras organizaciones del Ecuador, desarrollaron el Plan Migración, Comunicación y Desarrollo, que busca, desde una mirada amplia, generar un conjunto de estrategias y acciones consensuadas entre las instituciones para favorecer la coordinación en torno al hecho migratorio. De la misma manera, en 2002, surgió el Taller Nacional de Migraciones, para, justamente, apuntalar la articulación de las diferentes entidades.

Tanto el Plan Migración, Comunicación y Desarrollo como el Taller Nacional de Migraciones se convirtieron en espacios donde los procesos de incidencia tomaron mayor fuerza, lo cual luego se vio reflejado en procesos concretos, como la profundización de la problemática migratoria en el Plan Nacional de Política Exterior (2006-2007), la inclusión del tema de movilidad humana en la Constituyente (2008) y el desarrollo del registro ampliado para refugiados en la frontera norte (2008-2010), entre otros.

Hacia 2010, debido a la necesidad de fortalecer los procesos de atención a la población migrante y refugiada, se creó la Misión Scalabriniana, como el brazo ejecutor de la Congregación de Hermanas Misioneras de San Carlos Borromeo - Scalabrinianas en el país. Más allá de un simple cambio de nombre, esto implicó una profundización

en las acciones que se venían realizando. Desde ese momento, se han impulsado diversos procesos e iniciativas que buscan recuperar la capacidad del actor migrante y refugiado para que sus historias de vida cambien de manera positiva.

## **El contexto de la frontera norte: escenario de acción de la Misión Scalabriniana**

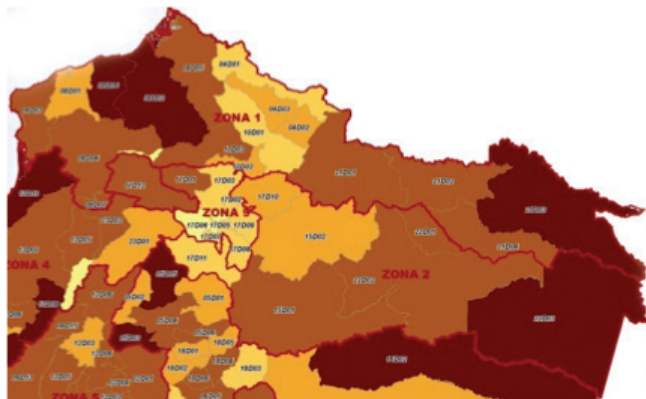
Para entender la situación de la frontera debemos partir de un análisis global de sus condiciones. Los 586 kilómetros de línea fronteriza colombo-ecuatoriana involucran, entre otras, a las provincias de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos y, como puntos muy cercanos, se ven involucradas las provincias de Imbabura y Orellana. Estos lugares siempre han estado en medio de una serie de controversias, pues pese a ser las zonas de mayor producción de riquezas nacionales, han permanecido en medio del abandono y de condiciones precarias.

La región fronteriza posee la mayor diversidad étnica comparativa del país, pues allí conviven diez grupos étnicos. Además, existe un patrimonio intangible muy importante, gracias a las siete reservas ecológicas, que equivalen al 25 % del territorio de la región. Adicionalmente, de acuerdo con el anuario de la producción nacional de 2015, de esta área sale el 48 % de los bienes de exportación—incluyendo petróleo—y alrededor del 52 % de bienes de consumo interno, principalmente en el rubro de productos agrícolas y ganaderos.

En contraste, las tres provincias que están calificadas en el quinto quintil de pobreza se encuentran en la frontera norte: Esmeraldas, Sucumbíos y Orellana; en tanto que Carchi es una de las diez provincias que hacen parte del cuarto quintil. Solo la provincia de Imbabura se encuentra en el segundo quintil, en conjunto con otras provincias, principalmente de la costa centro del Ecuador (Ministerio de Inclusión Económica y Social, 2016).



Figura 12. Mapa de Ecuador, división política



Fuente: Ministerio del Interior de la República del Ecuador.

Por otro lado, de acuerdo con el esquema de planificación territorial establecido en el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, los diferentes territorios se han dividido en zonas, distritos y circuitos, teniendo en cuenta la cantidad de pobladores de cada una de las provincias, cantones y parroquias. Así, todas las provincias de la frontera norte se encuentran en la zona 1, con excepción de la provincia de Orellana, que se encuentra en la zona 2. En las provincias de la zona 1 existen dieciséis distritos (seis en la provincia de Esmeraldas, tres en Carchi, tres en Imbabura y cuatro en Sucumbíos); en tanto que la provincia de Orellana tiene tres distritos.

Como se ve en la figura 12, cinco de los distritos tienen índices de pobreza que superan el 81 % de incidencia en la población —Eloy Alfaro y Río Verde, en Esmeraldas; Cuyabeno y Putumayo, en Sucumbíos, y Aguarico, en Orellana— y por ende, están en la franja crítica de superación de la pobreza. Otros nueve distritos presentan índices que oscilan entre el 61 % y el 80 % de incidencia de pobreza, lo cual implica que mantienen niveles de inequidad altos. Solo una quinta parte del territorio de la frontera norte —con exactitud dos distritos ubicados en la sierra— tiene índices de desarrollo que alcanzan la expectativa nacional.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, contempló dos metas relacionadas de forma específica con las fronteras del Ecuador, las cuales hicieron parte del objetivo n.º 12 (“Garantizar la soberanía y la paz, profundizar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana”). En dichas metas se planteó la reducción de la pobreza en las fronteras del Ecuador, tanto en el norte como en el sur, con la búsqueda de indicadores que implicaban una gran dificultad, puesto que se planteaba una reducción de ocho puntos en la frontera norte y de cinco puntos en la frontera sur, para la transición del año 2017. Dicha reducción no se logró. El objetivo ha sido nuevamente propuesto en el Plan Toda Una Vida, sin que exista una propuesta concreta para que estas reducciones sean realidades.

La propia justificación del Plan 2013-2017 establecía con claridad que la visión de la reducción de pobreza, más allá de un anhelo de equidad, contemplaba que la integración “es más apremiante si se toma en cuenta que las fronteras de los países latinoamericanos son áreas que tienen características que las hacen particulares respecto a las regiones centrales de las naciones” (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2014).

Se reconoce entonces, que, en las zonas de frontera, las problemáticas de exclusión, vulnerabilidad y difíciles condiciones económicas y sociales se muestran aún con mayor magnitud. A ello se suma el hecho de que la solución de sus principales problemas debe pasar por un trabajo conjunto con las zonas vecinales de los países limítrofes. Así, en las áreas fronterizas el tema de la “cooperación es fundamental si se quieren lograr mayores niveles de desarrollo y un mejor sistema de seguridad frente a las amenazas transnacionales” (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2014).

A partir de este punto, es importante entender las implicaciones de dicha inequidad, en cuanto al ejercicio de derechos de las poblaciones que viven en la frontera, a través del análisis de seis factores de exclusión, con los cuales nos hemos topado durante estos veinticinco años de presencia scalabriniana en el Ecuador y que tienen que ver con educación, salud, empleo, servicios básicos y vivienda, tenencias de tierras y violencia de género.

## Educación

El primero de los factores de exclusión, entonces, se da en el ámbito de la educación. Más allá de detenernos en el análisis de la calidad de esta, que merecería un profundo examen, pues es uno de los problemas críticos no resueltos a nivel nacional, resaltan las limitaciones en el acceso y permanencia en el sistema educativo que sufren las personas según su sexo, pertenencia étnica y lugar de residencia.

Esta problemática se refleja en múltiples aspectos. En primer lugar, está el hecho de que, de cada diez niños que ingresan al sistema educativo, en el mejor de los casos tan solo uno de ellos finalizará la educación superior. Existen situaciones más dramáticas, como la de las mujeres del área rural, en donde de cada veinte niñas, menos de una podrá concluir con éxito el ciclo educativo formal.

En segundo lugar, el mayor nivel de deserción —casi equivalente a la mitad de la población— se presenta en la educación básica. Ello implica que ni siquiera la mitad de niños que inician su proceso formativo podrán concluir este nivel, considerado como un mínimo fundamental para el desarrollo de las capacidades para una vida plena y productiva.

Adicionalmente, existen dos brechas marcadas: por un lado, hay una mayor limitación en el acceso para las mujeres frente a los hombres, al sistema educativo, siendo ellas quienes se ven de manera permanente más afectadas; por otro lado, hay una diferencia marcada entre el ámbito urbano y el rural, donde se evidencia que la población rural enfrenta mayores dificultades para acceder y permanecer en el sistema educativo (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2015).

## Salud

El segundo factor de exclusión tiene relación con los servicios de salud (Rovayo, 2010b). La distribución de los profesionales en el área de la salud que atienden las provincias de frontera es heterogénea. En todas estas provincias, el número de profesionales por cada diez mil habitantes es muy inferior a la media nacional. En la provincia de Sucumbíos, por ejemplo, en cantones como Sucumbíos Alto, Shushufindi y Lago Agrio, el número de médicos supera ligeramente al promedio provincial;

en cambio, en los cantones de Cuyabeno y Gonzalo Pizarro, el número de médicos por mil habitantes está muy por debajo del promedio provincial. Incluso en cuanto a la situación en las parroquias, los resultados muestran que en todas ellas existe un número de médicos inferior al promedio provincial, excepto en Puerto El Carmen, capital del cantón Putumayo.

Si la falta de profesionales en esta área genera preocupación, la escasez de recursos físicos es mucho más alarmante. Los cantones de Sucumbíos Alto y Putumayo, en la provincia de Sucumbíos, presentan el mayor número de recursos físicos en el área de la salud por población local, de manera conjunta con el cantón Gonzalo Pizarro. El resto de los cantones está por debajo del promedio provincial.

En la provincia de Esmeraldas se puede observar que la mayoría de los cantones, excepto Esmeraldas y Quinindé, superan el número de centros de salud por población local. En relación con las ambulancias, Esmeraldas, San Lorenzo y Río Verde tienen más ambulancias por población local que el promedio provincial. Las parroquias de San Francisco de Bogotá, Palma Real, Urbina y Mataje tienen solo una unidad de salud de primer nivel, cada una.

En la provincia del Carchi, los cantones de Bolívar, Espejo y Mira presentan mayor número de centros de salud por población local, en relación con el promedio provincial. El resto de los cantones se ubican ligeramente por debajo de dicho promedio. Las parroquias de El Carmelo, Julio Andrade, Maldonado, Pioter, Tufiño, Urbina y El Chical solo tienen una unidad de salud de primer nivel, cada una.

En la provincia de Imbabura, los cantones de la provincia, excepto Ibarra y Otavalo, presentan un mayor número de unidades de salud de primer nivel por población local. En el caso de la provincia de Orellana, la situación es más alarmante, puesto que el único cantón con infraestructura cercana al nivel necesario es El Coca. Los restantes están muy lejos de estos indicadores.

En cuanto a la situación de salud de la población, se produce una serie de dificultades graves en torno a su calidad de vida. La esperanza de vida al nacer en las zonas de frontera es menor que el promedio nacional, y las tasas de mortalidad infantil y materna son mayores. Es decir, la población enfrenta dificultades de salud, que se evidencian en

los altos niveles de mortalidad de la población en comparación con el promedio nacional.

## Empleo

El tercer factor de exclusión es la situación laboral (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2014). Las condiciones de la población de frontera son más dramáticas que en otros territorios del país. Menos de un tercio de la población tiene ocupaciones estables, ya sea aquellas que el Gobierno ha denominado como “dignas” —las que cumplen con todos los requerimientos y demandas para una vida adecuada—, o aquellas denominadas como “plenas” —en las cuales existen condiciones de estabilidad, pero hace falta uno o más elementos que le permitan a la población estabilizarse por completo—.

Se destaca, de manera especial, el tema del subempleo y, más que nada, la informalidad. Por ende, la población de frontera está en el límite del desempleo abierto, pues más de dos tercios vive en estas condiciones. Ello implica que, además de los problemas comunes que acarrea la precarización laboral, existen problemas conexos, tales como nuevas formas de trabajo esclavo.

## Servicios básicos y vivienda

Como cuarto factor de exclusión encontramos la precariedad en los servicios básicos (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2014). En el informe oficial para el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 se aprecia un déficit de viviendas en la frontera norte cercano al 22 %, superando la media nacional, que es de 16.8 %. Este indicador nos señala que por lo menos uno de cada cinco habitantes de provincia de frontera no tiene vivienda propia, problema que es más grave en los centros urbanos, donde existen cantones cuyo déficit de unidades habitacionales supera el 50 %, como por ejemplo en la cabecera cantonal de Putumayo y Cascales, en Sucumbíos.

En cuanto al déficit cualitativo, este llega a niveles más dramáticos que el anterior. Sucumbíos, Orellana y Esmeraldas tienen un déficit mayor al 40 %. Esto significa que, pese a que la población tiene algún tipo

de vivienda estable, muchas no están en condiciones adecuadas para ser habitadas, sobre todo por su precaria construcción, al no cumplir estándares mínimos de seguridad o, incluso, al encontrarse en zonas de riesgo medio y alto.

En este mismo sentido, preocupa sobremanera el déficit en servicios básicos, que llega a ser superior al 75 % en las provincias fronterizas de la costa y el oriente. En el indicador multivariado se contempla que el acceso sea completo, que las conexiones sean legales y el servicio se dé con regularidad. De allí que estas cifras pueden diferir de otras que también son oficiales, en las cuales una o varias de estas variantes no se tienen en cuenta, con la finalidad de aumentar los índices de cobertura.

Otro aspecto importante en cuanto a la vivienda es el tema del hacinamiento, el cual sufre por lo menos una quinta parte de la población de frontera. Esta condición implica que se habita en condiciones que no garantizan el uso de un espacio individual óptimo dentro de las viviendas.

## Tenencia de tierras

El quinto factor de exclusión en las provincias de frontera es la tenencia de la tierra. En las zonas rurales de las cinco provincias, un poco menos de la mitad tiene una tenencia plena; es decir, tiene titulación y otros requerimientos de ley. Aquí cabe una explicación adicional: en 2015, el Gobierno de ese entonces tuvo como prioridad la regulación de predios, la cual ha avanzado con mucha más rapidez en las zonas urbanas que en las rurales.

En el marco de la denominada “deuda con el agro”, el acceso completo será uno de los elementos de mayor debate en los próximos años, puesto que la franja fronteriza es predominantemente rural y por ende habría un conflicto entre legislaciones que puede impedir un adecuado proceso de la misma, ya que la “ley de seguridad prohíbe la compra de tierras a poblaciones extranjeras, en tanto la Constitución garantiza el acceso a las mismas” (Rovayo, 2010a, p. 67).

Otro tema relacionado con esta problemática son los sistemas de agua en la zona de frontera. Según la misma fuente, en las cinco provincias de frontera, el 36.8 % de los cultivos permanentes y el 19.4 % de los

cultivos transitorios tienen acceso a sistemas de riego completos y óptimos, los territorios restantes tienen limitaciones en el acceso al agua.

## Violencia de género

Por último, el sexto factor de exclusión es la violencia basada en el género en contra de las mujeres. La *Encuesta nacional* (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos *et al.*, 2012) revela que el 60.6 % de las mujeres a nivel nacional ha sido víctima de algún tipo de violencia —física, psicológica, sexual o patrimonial— en algún momento de sus vidas. La misma fuente indica el porcentaje por provincia: así, Santa Elena es la que tiene un menor porcentaje (47.1 %) y Morona Santiago el mayor (72.6 %). Las provincias de la frontera se ubican, según su aparición en esta escala nacional, de la siguiente manera: Orellana en tercer lugar, Sucumbíos en cuarto, Carchi en sexto, Esmeraldas en décimo e Imbabura en decimosexto lugar. Esta última es la única de las provincias que supera la media nacional de violencia contra las mujeres.

Como se puede apreciar, la frontera norte se encuentra lejos de ser un espacio para el libre ejercicio de derechos, y la problemática tiende a complejizarse, debido a la constante precarización de estos indicadores antes señalados que, tal como lo manifestábamos al inicio, golpean a toda la población, pero con mayor dureza a la que vive en contextos de movilidad humana y que se asienta en zonas de frontera.

## Situación de los colombianos en Ecuador: valoración más allá de lo estadístico

La crisis humanitaria producida por el conflicto colombiano no es reciente, y bien podríamos abordarla desde una mirada histórica para entender su incidencia en el Ecuador. Sin embargo, hacia la década de 1990, la presencia de población colombiana en territorio ecuatoriano no tenía la magnitud con la que se presenta en la actualidad. Fue en el año 2000 —con la aplicación de la política de mano dura ejercida por Álvaro Uribe Vélez a través del fortalecimiento del Plan Colombia

y del Plan Patriota— cuando en el Ecuador se visualiza un repunte de migrantes colombianos. Para este momento, según la Policía de Migración (2006) se hablaba de un estimado de 600 000 colombianos que habían ingresado en esos últimos años.

Para ese entonces, los criterios para validar el estatus de refugiado de la población colombiana constituían un debate abierto entre las autoridades estatales, las internacionales presentes en el país y los distintos actores de la sociedad civil encargados de atender el refugio. La Dirección de Refugio reconocía que la tasa de negación superaba la de aprobación: de 40 000 solicitudes registradas entre el año 2000 y julio de 2006, fueron aprobadas un poco más de 12 000, negadas alrededor de 14 000 y las restantes quedaron pendientes. De manera paralela, el Acnur (2006) oficialmente hablaba de 250 000 personas con “necesidad de protección”; es decir, personas cuyo desplazamiento al Ecuador debía ser leído como huida de su lugar de origen por motivos relacionados con la violencia.

Un segundo momento clave se da entre el año 2007 y 2012, en donde los registros de población colombiana en el Ecuador llegan a su punto más alto. Se hablaba en este periodo de una recuperación en la cifra del reconocimiento, pero también en un estancamiento en cuanto a solicitudes. De manera dramática se presentaban casos en donde las personas esperaban por cinco años respuesta a su solicitud, sin que se determinara su estatus de refugiado en el Ecuador<sup>2</sup>.

En medio de esta situación apareció una herramienta especial: el registro ampliado. Mecanismo muy flexible que se adaptó en las provincias de la frontera norte y que reconoció a cerca de 25 000 refugiados, en un proceso que duró dieciocho meses, y que tenía carácter itinerante en cada una de las localidades.

Un tercer momento se presentó entre 2012 y 2016, cuando el ingreso de la población colombiana a Ecuador empezó a disminuir, sin que desapareciera del todo. Paralelamente, el Gobierno del Ecuador emitió el Decreto 1182, mediante el cual se instauraron “nuevas reglas” para el tema de refugio. Este instrumento condujo a que, en los últimos años de

---

2 Como lo indica, por ejemplo, el testimonio de un colombiano que ingresó a Ecuador en 2007 y que optó por otra alternativa migratoria, la visa de amparo, en 2013, tras no recibir respuesta sobre su solicitud original.



este periodo, Ecuador tuviera el porcentaje más bajo de reconocimiento de estatus de refugio, siendo 2016 el peor de todos, con una aceptación de apenas el 4 % de las solicitudes.

Por último, el cuarto momento se dio en los años más recientes, entre 2016 y 2017, cuando los retrocesos del Decreto 1182 se profundizaron con la Ley de Movilidad Humana, de febrero 2017, mismos que han dificultado el reconocimiento de este derecho a la población.

Por otro lado, la firma del acuerdo de paz con las Farc-EP y el inicio de los diálogos con el ELN generaron una idea errónea de que el conflicto colombiano estaba llegando a su fin y que, por ende, no era necesario otorgar el refugio a la población colombiana. Esto se sumó a que un gran número de colombianos —incluyendo los que sí lo requerían— comenzaron a tomar otras alternativas migratorias, ya fuera porque eran más ágiles o porque consideraban que tenían mayores ventajas en cuanto a temas de empleo o acceso educativo se refiere. Por supuesto, ambas ideas eran por completo erróneas y convirtieron a personas que huían del conflicto en “migrantes económicos”.

En la actualidad, basados en los testimonios de los colombianos que están ingresando al Ecuador en los últimos meses, podemos plantear con mucha preocupación que la nueva reconfiguración del conflicto está produciendo un desplazamiento transfronterizo más grave que en el pasado, casi invisibilizado y poco reconocido. Las zonas más cercanas a la frontera entre Ecuador y Colombia son el escenario de un enfrentamiento por la ocupación de los territorios que las Farc-EP han abandonado de manera oficial, lo cual se agudiza con la presencia de bandas criminales nuevas y más delincuenciales que incluso se reconocen como miembros de las guerrillas que no se han acogido a los procesos de paz.

Tal como lo señalamos anteriormente al analizar los factores de exclusión, este flujo de desplazados a Ecuador —más allá de ser reconocidos formalmente o no como refugiados— produce una presión cada vez mayor sobre los sistemas sociales, económicos, culturales y productivos del país. Con los índices macroeconómicos en deterioro y al borde de una anunciada crisis de gran magnitud, Ecuador no tiene la capacidad de recibir e integrar de manera adecuada a un contingente alto de extranjeros —que roza el 5 % del total de la población—, dentro del cual

un porcentaje mayoritario proviene de Colombia, sin que tengan algún capital económico disponible.

Como se puede notar, la información oficial es muy limitada, sea porque no está tabulada o porque no se publica. De allí que, en el afán de dar cuenta más exacta de la situación de vida de la población colombiana en el Ecuador, presentemos algunos datos extraídos de las bases de datos que maneja la Misión Scalabriniana<sup>3</sup> en el Ecuador (Purikkuna hasta el 2015 e InfoBuilder desde esa fecha) y que pueden mostrar algunas particularidades que serán esclarecedoras al momento de analizar lo que sucede en la frontera (véase la figura 13).

Vale la pena señalar que, dado el trabajo de la Misión Scalabriniana, los datos aquí signados no solo dan cuenta de la población refugiada y solicitante de refugio, sino, además, que dan cuenta de toda la población colombiana con la cual se trabaja: solicitantes a quienes se les ha negado el estatus de refugio, personas que por diferentes razones no acceden ni siquiera a la solicitud de refugio, personas que tienen otras alternativas migratorias, personas que se han quedado sin documentación, entre otras.

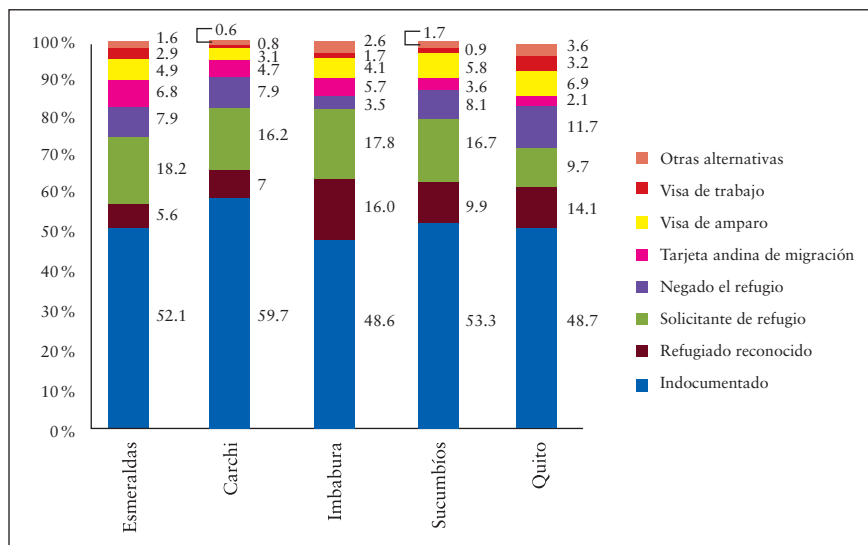
En la figura 13 se puede apreciar que un gran porcentaje de la población que se atiende de manera emergente en la Misión Scalabriniana no cuenta con alternativas migratorias formales de largo plazo. Ello aumenta las posibilidades de vulnerabilidad, puesto que dichas personas son más proclives a sufrir exclusiones en diferentes ámbitos.

Casi la mitad de la población atendida en las diferentes localidades está indocumentada, lo cual habla con claridad de la importancia que este grupo humano puede tener a escala nacional. De igual manera, no dejan de llamar la atención otros grupos con realidades migratorias temporales como, por ejemplo, aquellos que solo cuentan con la tarjeta andina de migración, documento que solo les brinda la posibilidad de transitar por el territorio nacional, pero no les garantiza el acceso a derechos fundamentales como el trabajo o la educación.

---

3 En este análisis no se disgregará la provincia de Orellana, puesto que el trabajo que realiza la Misión en esta localidad se contabiliza desde el trabajo realizado en la provincia de Sucumbíos.

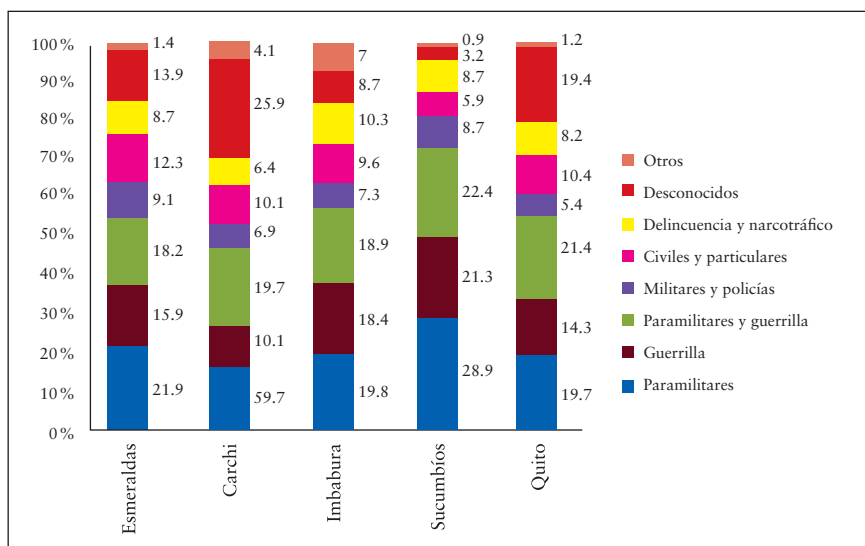
**Figura 13.** Población refugiada y migrante con la que trabaja la Misión Scalabriniana en el Ecuador



En este contexto, una de las mayores preocupaciones de la Misión Scalabriniana es que, con la vigencia de la Ley de Movilidad Humana, las posibilidades de regularización se reducen de modo sustancial, al limitarse a considerar al extranjero como residente temporal, permanente o portador de una visa por convenio —por ejemplo la Mercosur, ahora Unasur—. Por otro lado, dicha ley solo reconoce el refugio como “mecanismo subsidiario” (artículo 66), con lo cual abre un espacio de inquietudes sobre cómo una persona que así lo requiera puede ejercer el derecho global del refugio.

Otro de los elementos que permite un análisis detallado de la situación, es el que se refiere a la persecución que sufren las personas que indicaron haber llegado al Ecuador a causa de un tema relacionado con la violencia ligada al conflicto.

**Figura 14.** Agentes de persecución que provocaron desplazamiento forzado al Ecuador



Los diferentes grupos armados irregulares —guerrillas y bandas paramilitares—, son responsables del desplazamiento de por lo menos dos tercios de la población. Frente a esto existe una preocupación adicional relacionada con la actuación directa de muchos de estos grupos en territorio ecuatoriano.

El último informe público del Ministerio de Defensa Nacional del Ecuador (2014), validado con información oficial del Estado colombiano, habla de la existencia de por lo menos nueve puntos de tensión en el lado colombiano que mantendrían conexiones directas con el lado ecuatoriano.

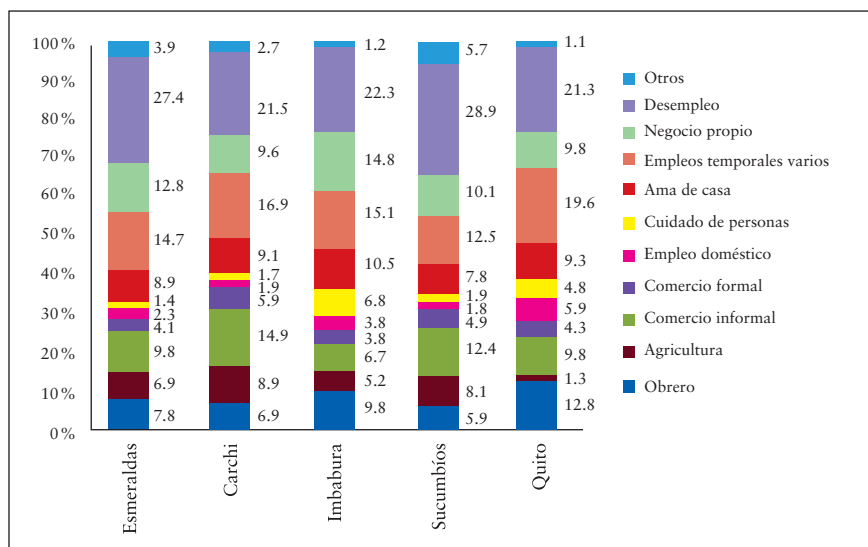
El estudio en mención, que fue publicado por varios medios de comunicación, da cuenta de cinco bandas de paramilitares —Águilas Negras, Nueva Generación, Rastrojos y dos con denominaciones confusas— que actúan en dicha zonas. A ellas se suman dos columnas de las Farc-EP y un campamento del ELN. Obviamente, dada la fecha de esta información, la situación ha cambiado en la actualidad, pues en el camino han aparecido otros grupos, como las Autodefensas Gaitanistas, con fuerte presencia en las zonas fronterizas de Nariño, y además, tendremos

que contemplar cómo se van definiendo las disputas territoriales tras los procesos de paz con ambas guerrillas.

Asimismo, es muy visible que la violencia contra la población civil se da en distintos frentes. No deja de llamar la atención que la persecución por parte de actores armados regulares —militares y policías— tiene una incidencia de por lo menos el 9 % en los desplazamientos, incluyendo casos recientes tras los hechos violentos ocurridos en Buenaventura en 2017; y que un porcentaje similar se da a causa de agentes delincuenciales.

Para finalizar, es importante remarcar un hecho que tiene relación con el empleo de la población que se ha radicado en Ecuador, elemento de suma importancia, pues determina la posibilidad de tener recursos para garantizar una serie de derechos, como el acceso a la educación, la salud y una alimentación digna, entre otros. Se trata del alto nivel de precarización laboral, puesto que de las ocupaciones señaladas en la figura 15, la gran mayoría tiene empleos temporales o con pocas condiciones de estabilidad y seguridad laboral. Ello implica problemas de estabilidad para los migrantes.

**Figura 15.** Ocupación de la población refugiada y migrante colombiana en el Ecuador



Además de lo anterior, se debe señalar que, en promedio, el 24 % de la población colombiana en el Ecuador ha expresado estar desempleada. Si comparamos esto con la media de desocupación en la frontera (5.20 %), es claro que estamos ante un problema que golpea con denotado efecto a este segmento de la población.

## Respuestas y propuestas: valoraciones del trabajo desarrollado

La acción desplegada por la Misión Scalabriniana puede contarse en miles de historias. Muchas de ellas exitosas. Otras no tanto. Pero en todo caso, todos los momentos y todas las experiencias vividas han sido parte de un aprendizaje estructural, que nos ha permitido crecer y avanzar. Las respuestas han surgido de las necesidades de cada uno de los momentos y de acuerdo a las características específicas de la movilidad humana.

**Figura 16.** Distribución de ayuda humanitaria emergente



## La respuesta emergente como búsqueda de la estabilidad

Sin lugar a dudas, para cualquier persona que recién llega a un país diferente, muchas veces tan solo “con lo que trae puesto”, encontrar una ayuda emergente es de vital importancia para así “mirar el futuro con mejores perspectivas” (colombiano de veintiocho años, testimonio recogido en 2017 a propósito de las celebraciones de los veinticinco años de la presencia scalabriniana en el Ecuador). Desde el año 2004 —cuando la Misión Scalabriniana trabajaba como Pastoral de Migración— se comenzaron a distribuir mercados de alimentos básicos a las personas que llegaban. Esta acción, que en un determinado momento fue de vital importancia, se convirtió en un sistema de entrega de tarjetas desde 2011, lo cual les ha permitido a las personas elegir con mayor libertad lo que necesitan adquirir. Desde ese entonces, han sido alrededor de 125 000 personas las que se han beneficiado con esta acción. Pero más allá del valor cuantitativo —que es muy diciente—esto permite tener una lectura sobre la respuesta emergente, valorarla en su verdadera dimensión y encontrar mecanismos para fortalecerla.

En primer lugar, hablamos de un gran reto, que implica que las personas involucradas —tanto quienes reciben la ayuda como quienes la brindan— entendamos que este tipo de apoyo tiene relación estrecha con la solidaridad más que con el simple asistencialismo. Y es que lo primero, al menos en contextos de movilidad humana, implica construir lazos de articulación entre poblaciones diferentes, en tanto que lo segundo se restringe a una dádiva sin valor agregado.

Por ello, parte de la estrategia utilizada, al menos con mayor profundidad desde 2011, es el desarrollo de talleres previos a la activación de las tarjetas de alimentos. En estos talleres se buscan dos cosas en particular: por un lado, que las personas conozcan temas relevantes como los derechos que pueden ejercer en el Ecuador o mecanismos de prevención de todas las formas de violencia y, por otro lado, que se conozcan entre sí y se motiven a organizarse, para que de esta manera sea menos difícil defender sus derechos.

En segundo lugar, teniendo en cuenta lo anterior, la respuesta emergente debe ser entendida como la posibilidad de construir redes de diferentes tipos: entre migrantes y refugiados, de estos con pobladores ecuatorianos, redes multinacionales, entre otras. En todo caso, estas construcciones han conducido a resultados muy interesantes en algunas ciudades del Ecuador (sobre todo en ciudades pequeñas o intermedias). Por ejemplo, las redes se han mantenido más allá del apoyo entregado por la Misión Scalabriniana, y aunque han tenido que enfrentar problemas para sostenerse, han logrado mantenerse y activarse en momentos de gran necesidad.

En tercer lugar, y más allá del impacto nutricional de la asistencia de emergencia, hemos visto cómo la gran mayoría de las personas, mientras reciben la ayuda, buscan otras alternativas de vida. Y con la relativa tranquilidad que les brinda el contar con alimentos —aunque sean básicos—, pueden invertir sus ingresos en otras necesidades, como por ejemplo la educación de los miembros de su familia, el acceso a salud cuando ha sido requerido e incluso emprender negocios, muchas veces con su propia dinámica, y sin que necesariamente estén acompañados por alguna organización pública o privada.

Este modelo ha sido importante, pues uno de los temores ante cualquier sistema de subsidio, público o privado, es justamente que la gente encuentre una “zona de confort” de la cual no quiera salir, y que termine generando una dependencia que no sea sostenible. En el caso de la Misión Scalabriniana, se ha propendido por que ninguna persona reciba este tipo de apoyo más allá de los doce primeros meses, y que los pocos casos, que son excepcionales, se deban a graves problemas que la persona no haya podido contemplar.

Por último, otros de los aprendizajes con este tipo de respuestas es que la única forma en que tienen un impacto real es trabajarlos desde las comunidades de acogida. De allí que desde hace siete años se mantenga un apoyo similar para las comunidades ecuatorianas donde se asienta la población, sobre todo la que vive en contextos de refugio. Sin embargo, la estrategia no podría estar completa si no existiera un acompañamiento para el fortalecimiento de las bases organizativas de las comunidades.



Figura 17. Implementación de grupos de autoahorro y préstamos



### Una apuesta de integración y solidaridad: los medios de vida

El programa de Medios de Vida aspira a romper la posible dependencia de las personas a la ayuda emergente, a partir de la generación de condiciones que les permitan salir adelante de manera autónoma. Justamente, hacia el año 2010, se empezaron a promover emprendimientos sostenidos, pero sin vínculo con el sistema financiero. Esta primera experiencia, aunque interesante, tenía una debilidad a futuro, pues la ausencia de este vínculo dificultaría el seguimiento y la recuperación de cartera, además de no permitir que las personas en movilidad tuvieran un historial financiero en el país de acogida y estuvieran incluidas en el sistema financiero nacional.

A finales de 2012 se inició otra experiencia con cincuenta personas y con la complicidad de una cooperativa de ahorro y crédito, que nos permitió por primera vez vincular a este grupo de personas en situación de refugio —todas provenientes de Colombia— al sistema financiero formal. Tras esta exitosa experiencia, pues en menos de un año las personas tenían negocios prósperos y habían cancelado sus créditos, se decidió extender esta iniciativa.

Al día de hoy, hemos logrado involucrar a ocho cooperativas más en las principales ciudades de la frontera norte y en Quito, y han hecho parte del programa alrededor de tres mil personas, la mayoría mujeres, colombianas en un alto porcentaje (75 %), aunque también han participado ecuatorianas y en menor porcentaje mujeres de otras nacionalidades, haitianas, cubanas, venezolanas, entre otras (Misioneros de San Carlos Borromeo - Scalabrinianos, 2016). Es interesante el hecho de que en los últimos dos años ha habido otras instituciones que se han vinculado a la modalidad de crédito. Así, la experiencia de 2012 nos obligó a definir la lógica conceptual por la cual debíamos transitar con el programa de Medios de Vida.

Para la Misión Scalabriniana, Medios de Vida supone una visión del desarrollo concentrada en los pobladores en situación de movilidad humana y en especial en situación de refugio, ya que estos poseen pocos recursos, y por lo mismo son una prioridad. En ese sentido, nos basamos en una lectura y comprensión precisa y realista de los puntos fuertes de las iniciativas de la población y de su lucha por convertir dichos logros en el sostén de sus vidas, en sus propios contextos.

Esta propuesta está enmarcada en lo establecido en el artículo 1 de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria:

Se entiende por EPS a la forma de organización económica, donde sus integrantes, individual o colectivamente, organizan o desarrollan proceso de producción, intercambio comercialización, financiamiento y consumo de bienes y servicios, para satisfacer necesidades y generar ingresos, basadas en relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad, privilegiando al trabajo y al ser humano como sujeto y fin de su actividad, orientada al buen vivir, en armonía con la naturaleza, por sobre la apropiación, el lucro y la acumulación de capital. (Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria)

Por lo mismo, concebimos el programa de Medios de Vida como parte del sistema de la economía social solidaria, ya que plantea formas de producción, distribución y consumo con base en relaciones solidarias y de cooperación mutua. Además, promueve el fortalecimiento de la organización y los circuitos de distribución económica, genera

conciencias, voluntades y sentimientos, coadyuva a la solidaridad y al alcance de objetivos compartidos. También promueve el trabajo humano como valor central, la colaboración solidaria, la autogestión como modo de relación social y la construcción de una actuación sociopolítica que se basa en una sólida estructura organizativa.

Esta visión se sustenta en promover la formación y participación activa, construyendo nexos sólidos y horizontales entre los procesos de base y las instancias de dirección. Por ello, las decisiones, en la medida de lo posible, son consensuadas, planificadas y aterrizadas; la relación con otras personas y organizaciones son previamente aceptadas por el colectivo, y las intervenciones con instancias estatales se basan en la triple dimensión de acuerdos, seguimiento y exigencias.

En este contexto, Medios de Vida se sustenta en tres concepciones prioritarias:

- *La atención primordial de la población en situación de movilidad.* Ya que desde el comienzo y de manera integral se involucra a los participantes y se respetan sus visiones. Se intenta centrar el esfuerzo en el impacto de los diferentes acuerdos políticos e institucionales, más que en los recursos y en los resultados generales de recuperación de capital.

Se promueve la participación política directa de las propias poblaciones menos favorecidas para que puedan ver cumplidos sus propios objetivos en materia de medios de vida y políticas públicas. Por ende, se reconoce la importancia de influir en las legislaciones y acuerdos institucionales para que se hagan efectivas las demandas de las poblaciones en situación de refugio. Para esto, se analiza de forma permanente el proceso de medios de vida y sobre cómo estos van cambiando con el tiempo, para acoplar las iniciativas a las nuevas circunstancias y a las demandas del mercado.

- *El carácter holístico.* La visión institucional alude a la intención de abordar las diferentes causas estructurales de la pobreza, con el fin de mejorar de manera efectiva la calidad de vida de la población local. En ese sentido, concebimos que la

atención debe ser global y, por lo mismo, aplicable a cualquier área geográfica.

- Con este mismo fin, se debe reconocer la necesidad, participación y existencia de múltiples actores —privados, estatales y organizaciones sociales—, y así reconocer y promover el uso de diferentes estrategias que las personas en situación de refugio adoptan para asegurar sus medios de vida y su actuación a nivel social.
- *La institucionalización y sostenibilidad de los medios de vida.* La Misión Scalabriniana define este aspecto como la capacidad que desarrollan las instituciones, organizaciones y la población involucrada para impulsar, dirigir, mantener y promover su crecimiento desde una visión holística, que se cimiente en bases jurídicas y organizativas constituidas desde abajo y desde adentro. Implica, además, que se parta de procesos de formación y capacitación permanentes, con lo cual la población sea capaz de afianzar competencias, aportar al fortalecimiento de su actuación social y consolidar amplios procesos participativos y democráticos. Todo ello debe conducir a que la colectividad mejore sus niveles de vida —cuya estabilidad no requiere constantes ayudas financieras externas— y no ocasione la degradación y utilitarismo de las bases.
- Por esto, no solo se trabajan aspectos relacionados con los recursos económicos y el medio ambiente, sino también se fomenta un mayor acceso a la educación, a procesos constantes de capacitación, información, tecnologías y formación de calidad. Además, se requiere del fortalecimiento de los procesos organizativos cohesionados y con altos niveles de liderazgos. A la par, se busca mejorar el acceso a las infraestructuras básicas, a recursos financieros seguros y apoyar el desarrollo de estrategias que promuevan el acceso equitativo a los mercados para la comercialización. Todo esto se pretende alcanzar a través de la promoción de alianzas estatales, empresariales, organizaciones de base, sociedad civil, instituciones internacionales, entre otros actores, que lleven a la integración,

fortalecimiento y encadenamiento de sus emprendimientos y de sus integrantes.

Para llegar a cumplir con estas concepciones, se han diseñado tres líneas de acción:

- *La dotación para emprendimientos de personas en movilidad* que están recién llegadas al Ecuador. Aquí la dotación se concibe como una herramienta para mejorar las condiciones de vida de las personas y de las familias participantes, y se hace a través de la entrega de fondos, luego de una preselección que se inicia con una entrevista, visitas en terreno y un diagnóstico mínimo de necesidades de capacitación y habilidades existentes. Si la persona mantiene el interés, se continúa con la elaboración de su plan de negocios, se le brinda orientación sobre ahorro y autoinversión; y, por último, se enlaza con el siguiente ciclo sobre crédito y cómo acceder a recursos nuevos y continuos.

La dotación cumple una doble función: económica y educativa. Económica, porque se apoyan iniciativas sobre las cuales se tiene experiencia o indicios sobre cómo llevarlas a cabo, que le generen a las personas ingresos que coadyuven a la sostenibilidad de sus grupos familiares y que aseguren algún nivel de continuidad del negocio, para que puedan ahorrar o autoinvertir. Cuando ya se logra cierto nivel de estabilidad con la dotación, se intenta que las iniciativas produzcan más y mejor, aumenten la producción y productividad, abastezcan a los mercados locales y satisfagan en cantidad y calidad las necesidades básicas de las familias involucradas.

La función educativa de la dotación se da cuando, a lo largo del proceso de ejecución —desde la presentación de la solicitud hasta el momento del ahorro o autoinversión y posterior evaluación—, se desarrolla un programa de acción-reflexión-acción, con contenidos y métodos elaborados de manera previa con las personas y organizaciones de base.

- *El crédito para emprendimientos en marcha.* Se le concibe como un medio para mejorar las condiciones de vida de las personas y las familias participantes, y se hace a través de la entrega de fondos, una vez realizadas la entrevista, la elaboración del plan de negocios, la consecución de requisitos establecidos en el instructivo respectivo, como la apertura de cuenta en la entidad financiera escogida, la entrega e inversión del recurso que se hace a través de las distintas cooperativas, el seguimiento para el pago de capital más intereses del crédito y el ahorro convenido, más la ganancia para dinamizar la economía local y mejorar las condiciones de vida de las personas involucradas.
- También se desarrollan acciones de capacitación técnica relacionadas con la actividad productiva. Para ello, se desarrolla un diagnóstico de necesidades mínimas de capacitación y a veces se realizan de manera paralela con la elaboración de planes de negocios. Otras labores que se llevan a cabo son la orientación y opción para ahorrar, acceder a renovaciones e involucrarse en los aspectos organizativos.
- *El autoahorro.* Consiste en un proceso experimental, ya que se está trabajando con población no asentada en el territorio, y que está débilmente integrada en el ámbito sociocultural. Por lo mismo, se tienen en cuenta participantes que han recibido ayuda emergente, dotación, crédito, y personas de todas las edades y de cualquier nacionalidad, no vinculadas al programa.

El proceso metodológico del Grupo de Autoahorro y Préstamo se inicia con la promoción, la estructuración de grupos de entre siete a veinte personas, la definición de un reglamento con base en un modelo tipo, la elección de dignidades, ahorro y reuniones periódicas (semanales o quincenales). Se hace así seguimiento a la recolección, constatación del monto ahorrado, aprobación de retiros vía crédito u otra modalidad, y la definición y ejecución de acciones para incrementar capital —como rifas, donaciones, dotaciones u otros mecanismos—. Una

variante metodológica, aunque conserva la esencia del Grupo de Autoahorro y Préstamo, son los Proveedores de Servicios Privados, cuya experiencia en la provincia de Sucumbíos se desarrolla en cinco parroquias de tres cantones distintos, con una participación mayoritaria de ecuatorianos.

En las dos propuestas de autoahorro se incluyen acciones de capacitación con base en las diecisiete decisiones preseleccionadas que, a partir de 2017, se desarrollan de manera periódica en el transcurso de las reuniones semanales o quincenales o en cursos específicos, como el de educación financiera.

En definitiva, a través del programa de Medios de Vida, el mayor aprendizaje que hemos logrado es que el empoderamiento de las personas permite que las iniciativas logren consolidarse de la mejor manera posible, y que una de las maneras de contrarrestar las acciones paternalistas es justamente trabajar con la gente, potenciando su resiliencia hacia la construcción de planes de vida autónomos e integrales.

### **Acciones estructurales. Apuntes de incidencia**

Otra de las áreas en la que más ha trabajado la Misión Scalabriniana es la de la incidencia política, pues reconocemos en ella la posibilidad de construir mecanismos para cambiar las estructuras de injusticia e inequidad. Pero para que estos sean válidos, viables y perdurables, se requiere partir del propio actor migrante y refugiado.

De allí que impulsemos el fortalecimiento de las personas que viven en contextos de movilidad humana y de sus propios procesos. Para ello hemos determinado algunos retos fundamentales, tales como: la consolidación de las capacidades de liderazgo, la generación de una amplia base social organizada, la articulación de la movilización social, la apertura a los procesos de socialización y difusión de las propuestas, y la interacción en distintos sentidos con otros procesos externos o internos de los países en donde se encuentran.

**Figura 18.** Proceso de fortalecimiento organizativo

Otra de las metas para lograr una incidencia efectiva tiene relación con el desarrollo de algunas condiciones —objetivas y subjetivas— que permitan la participación y los procesos de construcción democrática de la vida social y política. Hablamos de condiciones objetivas cuando, aunque haya resistencias y temores, se logra una interacción con la institucionalidad pública, sea a nivel local o nacional. Pese a la visión a veces tan reducida de lo que implica el Estado para una persona que vive en un contexto de movilidad humana y a que existe una fuerte desilusión frente a los sistemas gubernamentales oficiales, se han logrado posicionar tres ideas en concreto.

La primera es que existe la necesidad de desarrollar de manera participativa un marco jurídico adecuado, que permita un cabal ejercicio de derechos. En este punto es importante remarcar que la expectativa que abrió la Constitución de 2008 en el tema de movilidad humana se ha ido disipando debido a la aprobación de la contradictoria Ley de Movilidad Humana en 2017, que afecta sobremanera a las personas extranjeras en el Ecuador<sup>4</sup>.

4 Pese a que la Constitución estableció una serie de avances, e incluso planteamientos muy de avanzada (como la ciudadanía universal y el progresivo fin de la condición de extranjero, entre otros), la Ley de Movilidad Humana restringe el acceso de derechos a la que denomina “la población extranjera en el Ecuador”.



La segunda tiene relación con la apertura de canales, formales o informales, que ya se encuentran presentes en el pensamiento y el sentimiento, como ideales de las personas que viven en contextos de movilidad humana, y que deben convertirse en mecanismos y procesos de diálogo con la sociedad local y con las instancias del Estado.

La tercera tiene relación con el fortalecimiento de una red organizacional aglutinante y multidimensional. Aunque ya se están dando pasos en esta dirección, su participación y presencia se centran fundamentalmente en lo coyuntural e inmediato. De allí que la construcción de agendas de largo plazo, como la desarrollada con la Mesa Nacional de Víctimas del Conflicto Colombiano en el Ecuador, en 2017, sea de vital importancia para desarrollar una profundización de la estrategia de incidencia.

Ahora bien, entendemos por condiciones subjetivas aquellas generadas desde el interior de las comunidades y expresadas de múltiples formas, tales como: la motivación para la participación y el sentimiento de pasión respecto a lo anhelado y lo vivido, el conocimiento y la comprensión del entorno, y el poder asumir prácticas de auténtica participación, más allá de las formalmente existentes en nuestras legislaciones —por ejemplo, en el caso de la población colombiana, las que han sido creadas para las víctimas que viven en el exterior—.

Desde la incidencia es posible impulsar una forma de intervención social que les permita a los individuos reconocerse como actores. Actores que deben tener la oportunidad de identificarse a partir de intereses, expectativas y demandas comunes, y estar en capacidad de traducirlas en forma de actos colectivos, con cierta autonomía frente a otros actores sociales y políticos.

En definitiva, se trata de una intervención directa de distintos actores en la definición de metas de acción de una colectividad y de los medios para alcanzarlas. Es una interacción que define un destino colectivo y que, por tanto, involucra relaciones de poder según los intereses, valoraciones y percepciones de quienes intervienen. Estas expresiones pueden generar tensiones y conflictos, con efectos positivos o negativos, en los procesos sociales y políticos del país.

Figura 19. Espacio de participación generado por la Misión Scalabriniana



### Construcción de sujetos sociales: hacia una ciudadanía transfronteriza

Frente a las necesidades de la población, en el marco de las respuestas que se construyen en el camino, existe un elemento de vital importancia: el de la participación de los propios actores. Sin embargo, dicha participación debe ser concebida como un proceso integral, es decir, que debe partir de sus propias realidades y permitirles configurarse como sujetos sociales.

La Misión Scalabriniana ha generado espacios de participación y de fortalecimiento organizativo, para construir procesos que buscan satisfacer las necesidades de los migrantes y refugiados. Meta que no ha sido fácil —dada la volatilidad de los procesos—, pero que en diversos aspectos nos ha permitido tener aprendizajes importantes e interesantes.

Los migrantes y refugiados, en tanto actores del desarrollo, emergen como una realidad de manera permanente, aunque el mantenimiento de sus planteamientos ha sido muy complejo. Así, tenemos en cuenta el crecimiento cuantitativo y cualitativo de los procesos organizativos formales y, sobre todo, de los no formales de la población. Procesos a

veces empujados por necesidades puntuales, como el acceso a los mecanismos de reparación a víctimas del conflicto colombiano; otras veces impulsados por deseos concretos que se mantienen por un largo periodo, como los grupos de autoahorro que se han impulsado desde la Misión Scalabriniana.

La participación colectiva y el protagonismo social de la población que vive en contextos de movilidad humana es fundamental en el debate que se da en todos los escenarios, más aún cuando la incredulidad sobre los procesos formales es una realidad latente. Sin embargo, esta desidia puede llegar a convertirse en el motor de un nuevo estilo de organización: justamente eso es lo que ha sucedido en épocas recientes en el proceso de articulación de las víctimas del conflicto colombiano en el Ecuador.

Es verdad que las situaciones críticas de vida de las poblaciones migrantes —principalmente en la zona de frontera— plantean una serie de dificultades que no permiten visualizar de manera plena la condición emergente de esta población. De allí la importancia de trabajar en tres frentes para generar una participación de alta calidad.

El primero es la interpelación constante a lo establecido y a lo normativo, como respuesta de una población que está exigiendo cambios profundos y positivos, tanto en las sociedades que las acogen como en aquellas que las obligaron a desplazarse.

El segundo es la necesidad de construir planes de vida frente a las opciones que plantea el nuevo contexto, y que, a pesar de que se encuentra marcado por las constantes violaciones de los derechos de las que han sido víctimas, deben enfrentarse como una serie de retos que conduzcan a la construcción de condiciones de desarrollo plenas.

El tercero es la posibilidad de pensar y creer que “aún todo es posible”, teniendo en cuenta que los sueños y las utopías —más allá de ser momentos pasajeros— responden a necesidades vitales de las personas y de los colectivos.

Desde estos tres frentes, el reinventarse de manera constante a través de los distintos procesos y momentos ha sido la constante de la población que vive en contextos de movilidad humana, y que emplean como un mecanismo de protección y búsqueda de nuevos paradigmas que los transformen a ellos y a la sociedad. Para la Misión Scalabriniana

esto ha implicado reconocer el desarrollo, desde las características específicas que han marcado la construcción de los sujetos sociales.

Durante estos veinticinco años de trabajo en el Ecuador, hemos asistido al surgimiento de diversas propuestas organizativas, incluso algunas que van más allá de lo formal. Son expresiones que nacen de la subjetividad, de la necesidad de llenar un espacio de vida. En algunos casos, nacen a partir de la carencia de ciertos factores que pueden facilitar y promover la mejora en la calidad de vida. En otros casos, han nacido al calor de las coyunturas y de los conflictos.

Muchas veces la institucionalidad pública —y en algunos casos, inclusive actores de la sociedad civil— se niega a reconocer estas nuevas formas y hasta las estigmatiza, negándoles así un espacio de representación legítima y activa. En todo caso, estas mantienen acciones que tienden al reconocimiento de su existencia. Dichas expresiones han surgido como una respuesta ante la ausencia de un real estado de bienestar que garantice condiciones mínimas de vida con dignidad. Pero también han aparecido como interpelación a los sistemas institucionales de poder e incluso como respuesta a la incredulidad frente a ciertos procesos.

En general, podemos plantear que estas expresiones también obedecen a la necesidad de visibilizar la presencia de la población que vive en situación de movilidad humana, como sector excluido y marginado, más que nada por resistirse a ser encasillados, y ante todo como una posibilidad de cuestionar lo vigente y aportar a una nueva sociedad.

El problema principal es que la institucionalidad pública, expresada como Estado, ha negado estas expresiones y, en lugar de tomarlas como oportunidades de crecimiento, las ha visto como “problemas por resolver”. Una visión que limita la posibilidad de desarrollo en muchas de nuestras ciudades que, cada vez más, van construyendo guetos que excluyen a todo lo que se salga de lo establecido, apartándose de la posibilidad de creación e innovación.

En el marco de la participación como afirmación frente al poder público se hace hincapié en las obligaciones a cargo del Gobierno y del Estado. De acuerdo con los procesos organizativos que hemos acompañado, estos son los responsables de respetar, garantizar, satisfacer y sobre todo no violentar los derechos de la persona. Por tal razón, es

necesario circunscribir el ejercicio del poder, cualquiera que este sea, a los imperativos que emanan de la dignidad humana.

En el camino se han visualizado una serie de tensiones que se expresan en la ausencia de la población migrante y refugiada en los escenarios de construcción de las políticas públicas y que son parte de las problemáticas por resolver, entre ellas:

- La construcción y ampliación de una verdadera democracia frente a la focalización unisectorial y marginante de ciertos mecanismos formales, que se asumen como participación, pero que en la práctica no lo son.
- Una participación autónoma, que emane de la propia población y que vaya más allá de una presencia de carácter instrumental y mediatizada.
- La mejora de las capacidades y la creación de propuestas para un desarrollo sostenible desde la base social, frente a las imposiciones de procesos institucionales.
- La generación de movilización social como expresión de la vida de los sectores, como respuesta a la espera de la normatividad legal y a la cooptación de los procesos de demanda.
- El reconocimiento de la diversidad y de sus expresiones frente a la generalización y el desconocimiento de las propias categorías del sector migrante y refugiado.
- La concepción integral y abierta de ciudadanía en vez de la restricción a los ciudadanos que son vistos como simples consumidores de democracia.

En estos años hemos visto en los procesos que la Misión Scalabriniana ha acompañado, a personas que han aprendido a organizarse, a organizar, a ser solidarios, a soñar, a creer en ellas mismas y vencer sus desesperanzas. Además de haber ganado experiencia y reafirmar sus voluntades. Ahora conocen otras organizaciones y otras experiencias, conocen sus problemas y los de sus contextos. Y lo más importante, sus procesos

están marcados por la tozuda resistencia a cualquier intento por romper sus esperanzas y sus sueños.

Desde hace algún tiempo atrás, se percibe entre las organizaciones que trabajan en el tema de movilidad humana una creciente tendencia —aunque sea desde diferentes perspectivas, intereses, experiencias y procesos—, un esfuerzo por crear espacios de encuentro y reflexión sobre aquellos problemas que nos competen a todos y para hacer crecer las iniciativas.

La experiencia ganada junto con la voluntad de confluencia que permanentemente nos impulsa a encontrarnos se han convertido en una verdadera exigencia para llenar los vacíos que se evidencian. Por ello, los procesos que hemos llevado han conducido a construir una identidad colectiva —más allá de ser colombianos fuera de su país—, y a construir los canales de participación y decisión de la población que vive en contextos de movilidad humana en la sociedad civil y política, poco a poco, dando forma a referentes locales que los reúnen y propician la afirmación propositiva de esa identidad. Así, dan forma y contenido a la aspiración de ser personas que disfrutaran de todos los derechos en todo momento.

Esto ha implicado que la población se asuma como protagonista, con un mensaje propio, ejercitando las habilidades que inspiren respeto y dispongan los ánimos para satisfacer sus demandas y tomar en cuenta sus propuestas con toda la responsabilidad que ello implica. Y así, que se reconozca que los migrantes y refugiados requieren de un ambiente público y privado, formal e informal, cotidiano y sagrado, que estimule sus potencialidades y capacidades, su autonomía en la toma de decisiones y el derecho a autodeterminarse.

Por ello, la participación es vista como la posibilidad de que el migrante y refugiado se convierta en sujeto de derechos y obligaciones, y que ejerza una real e integral ciudadanía y se asuma como actor social en el conjunto de la sociedad. La participación se convierte entonces en un factor indispensable, ya que solo será posible la construcción de esta cultura democrática si se apoya en la consolidación de una conciencia ciudadana, a partir del reconocimiento de la capacidad y de la responsabilidad de los migrantes y refugiados en el desarrollo de una nueva forma de poder que nazca desde la sociedad.

La ciudadanía, más que un precepto legal, se entiende en el imaginario utópico de las organizaciones como la actuación social de la población; es decir, poniendo en práctica su capacidad para decidir, dirigir y ser dueños de su propio destino. De esta forma, se podrá ser parte de un cambio sustancial y estructural tanto de la sociedad que los desplazó como de la que los acogió. Y solo desde esta perspectiva de ejercicio ciudadano podremos decir que la participación es efectiva y real.

Desde la experiencia con las organizaciones de migrantes y refugiados, esta construcción de participación implica desarrollar un sentido de tolerancia ante las diferentes expresiones, establecer un marco de vigencia de los derechos y obligaciones ciudadanas, generar la capacidad de movilización y de propuesta, elevar al máximo las habilidades de innovación y la creatividad en los procesos, y crear mecanismos de diálogo global.

Estas reflexiones, fruto de un acompañamiento a los procesos organizativos por parte de la Misión Scalabriniana, son parte de un ideario que nos ha permitido entender la movilidad humana desde la mirada de la propia persona que la vive y que, por ende, necesita de un espacio para transformarse y transformar su realidad.

## Bibliografía

- Benalcázar, P. (2009). *Contenidos básicos sobre movilidad humana*. Quito: Coalición por las Migraciones y el Refugio.
- Cliche, P., Molano, A., Rojas, J., Barrera, A., Rovayo, G., Acosta, F. y Rhon, F. (2008). *Encuentro entre dos pueblos*. Quito: Comité Ecuménico de Proyectos.
- Conferencia Episcopal Ecuatoriana (2008). *La movilidad humana en Ecuador*. Quito: Departamento de Movilidad Humana.
- García, M. (2008). *El conflicto armado colombiano: ¿el fin del fin?* Bogotá: Cinep.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2015). *Compendio de estadísticas del año 2015*. Quito: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Recuperado de <https://goo.gl/96T9Ks>

- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos *et al.* (2012). *Encuesta nacional*. Quito: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.
- Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria. *Registro Oficial* 444, Ecuador, 28 de abril de 2011. Recuperado de <https://goo.gl/VRiK8j>
- Martínez, V. (2001). *Hermanas scalabrinianas en Ecuador. Acción Pastoral desde los 90*. Quito: Publiooffset.
- Ministerio de Inclusión Económica y Social (2016). *Anuario de intervención*. Quito: Ministerio de Inclusión Económica y Social.
- Misioneros de San Carlos Borromeo - Scalabrinianos (2016). *Sistematización del Programa de Medios de Vida*. Quito: Misioneros de San Carlos Borromeo - Scalabrinianos.
- Pardo, R. y Welna, C. (2004). *Hacia un proceso de paz en Colombia*. Madrid: Centro de Investigaciones para la Paz.
- Rovayo, G. (2010a). El Plan Ecuador. *Boletín del Centro Gumillas*, 8-12.
- Rovayo, G. (2010b). *Salud en la frontera: elementos para la elaboración de una línea de base de enfermedades trazadoras en la población desplazada de la frontera norte*. Quito: Organización Panamericana de la Salud.
- Scalabrini, G. (1887). *L'emigrazione italiana in América*. Plasencia: Amico del Popolo.
- Scalabrini, G. (1889). *Il socialismo e l'azione del clero*. Torino: Librería Editrice Salesiana.
- Scalabrini, G. (1908). Memoriale per la costituzione di una Commissione pontificia Pro emigratis Catholicis. *Archivio Generale Scalabriniano*, 461. Plasencia: APF.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2014). *Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- Tomasi, S. (2005). *Scalabrini y las migraciones modernas. Escritos y cartas*. Bogotá: Editorial Kimpres.
- Torres, V. (2006). *La gobernabilidad en la frontera norte*. Quito: Editorial Abya-Yala.
- Transnacional Institute (2007). *Cuadernillo del Programa Crimen y Globalización: la componenda global. La construcción de un régimen global de control*. Ámsterdam: Transnacional Institute.