

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación

Convocatoria 2016-2018

Tesis para obtener el título de maestría de investigación en Relaciones Internacionales con
mención en Seguridad y Derechos Humanos

Dinámicas de cooperación entre el Estado ecuatoriano y ACNUR para la protección a
solicitantes de asilo y refugiados en Ecuador entre enero 2017 y marzo 2018

María José Morales Herrera

Asesora: Cecile Mouly

Lectores: Raúl Salgado y Jenny Cedeño

Quito, noviembre de 2023

Dedicatoria

A mi esposo Hernán, mis padres Gabriel y Mónica y mis hermanas Gabriela y Salomé; los amo infinitamente.

Tabla de contenidos

| | |
|--|----|
| Dedicatoria | 2 |
| Lista de ilustraciones y tablas | 5 |
| Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis/tesina | 6 |
| Resumen..... | 7 |
| Agradecimientos | 8 |
| Introducción | 9 |
| Capítulo 1: Marco teórico | 14 |
| 1.1 Cooperación internacional..... | 14 |
| 1.1.1 Neorrealismo y neoliberalismo..... | 15 |
| 1.1.2 Neorrealismo | 15 |
| 1.1.3 Neoliberalismo..... | 16 |
| 1.2 Cooperación desde el constructivismo | 17 |
| 1.3 Política exterior constructivista | 20 |
| 1.3.1 Política exterior de un Estado pequeño | 23 |
| 1.3.2 Política exterior de un organismo internacional | 26 |
| 1.4 Conclusiones..... | 28 |
| Capítulo 2: Las dinámicas de cooperación política de Ecuador y ACNUR de 2017 a marzo 2018..... | 31 |
| 2.1 Cambios contextuales | 31 |
| 2.1.1 Terremoto de Ecuador en 2016..... | 32 |
| 2.1.2 Firma del acuerdo de paz colombiano | 34 |
| 2.2 Cambios normativos | 37 |
| 2.2.1 Ley Orgánica de Movilidad Humana | 37 |
| 2.2.2 Acuerdo de cooperación con la Asamblea y política exterior del Ecuador | 39 |
| 2.3 Cambios individuales..... | 41 |

| | | |
|-------|--|----|
| 2.4 | Conclusiones..... | 43 |
| | Capítulo 3: Cooperación económica y humanitaria entre Ecuador y ACNUR..... | 46 |
| 3.1 | Cambios contextuales | 47 |
| 3.1.1 | Nuevos flujos migratorios..... | 47 |
| 3.1.2 | Población extracontinental..... | 53 |
| 3.2 | Cambios normativos | 55 |
| 3.3 | Cambios individuales..... | 57 |
| 3.4 | Conclusiones..... | 60 |
| | Conclusiones | 64 |
| | Referencias..... | 70 |
| | Cuadro de entrevistas | 78 |
| | Anexos | 80 |

Lista de ilustraciones y tablas

| | |
|--|----|
| Tabla 1 Población colombiana demandando asilo..... | 49 |
| Tabla 2: Objetivos Estratégicos..... | 57 |

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis/tesina

Yo, María José Morales Herrera, autor/a de la tesis titulada Dinámicas de cooperación entre el Estado ecuatoriano y ACNUR para la protección a solicitantes de asilo y refugiados en Ecuador entre enero 2017 y marzo 2018, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de Maestría de investigación en Relaciones Internacionales con mención en Seguridad y Derechos Humanos, concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

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

Quito, noviembre de 2023.

MORALES
María José

Digitally signed by
MORALES María José
Date: 2023.11.13
17:22:45 -05'00'

Firma

María José Morales Herrera

Resumen

A partir del 2016 el escenario de protección y garantía de derechos a refugiados en Ecuador cambió impulsado por diversos factores catalogados como cambios en el contexto, cambios normativos y cambios de carácter individual. Todos estos cambios influyeron en las dinámicas de cooperación entre el Estado y las organizaciones internacionales, entre ellas el ACNUR. El presente escrito analiza desde la perspectiva teórica del constructivismo cómo todos estos cambios incidieron de alguna manera en la evolución de las relaciones de cooperación política, humanitaria y económica entre ACNUR y Ecuador. Para la presente investigación se utilizó una metodología cualitativa, recolectando datos a través de entrevistas semi estructuradas a personal del ACNUR, del Ministerio de Relaciones Exteriores y de organizaciones socias del ACNUR en Quito. Además, se indagó a través de una revisión documental y se triangularon los datos obtenidos. Los resultados de esta investigación se plantean en un análisis desglosado en tres capítulos centrales, el primero siendo el marco teórico donde se explica la perspectiva de cooperación y política exterior del constructivismo, el segundo capítulo donde se analiza los cambios en las dinámicas de cooperación política y el tercer capítulo donde se profundiza en las dinámicas de cooperación en proyectos de asistencia humanitaria.

Los principales hallazgos que se obtienen de esta investigación pueden resumirse en tres puntos. Primero, las dinámicas de cooperación política y económica entre el Ecuador y ACNUR se afianzaron más durante este período de tiempo, dando paso a la firma de nuevos acuerdos escritos. Segundo, las dinámicas de cooperación son susceptibles en el corto plazo a los cambios de contexto, normativos e individuales en el sistema de análisis, por lo que después del período analizado se podría esperar un cambio de dinámicas nuevamente. Tercero, el impacto en la asistencia humanitaria que conllevó las nuevas dinámicas de cooperación tuvo un efecto en el mediano o largo plazo y muchas veces fue opuesto a la tendencia de cooperación política. Finalmente, esta tesis aporta de manera significativa al análisis del panorama migratorio en Ecuador desde los enfoques teóricos de relaciones internacionales y puede, además, convertirse en un punto de partida para un análisis más profundo de las dinámicas de cooperación internacional y amparo de derechos humanos en un contexto de constante cambio como lo es la migración venezolana de los últimos años en la región.

Agradecimientos

A Cecile por su guía, acompañamiento y paciencia en el transcurso de estos años de estudio.

Introducción

Desde 1989 Ecuador se ha convertido en el país latinoamericano que recibe la mayor cantidad de refugiados y solicitantes de asilo de la región, la mayoría siendo personas que se desplazaron a consecuencia del conflicto armado en Colombia. Se estima que cerca de “233.049 personas han solicitado el reconocimiento de la condición de refugiado en el Ecuador” hasta septiembre de 2016, de los cuales al menos el 95% son de nacionalidad colombiana (Secretaría General de Comunicación de la Presidencia s.f.). Frente a esta situación, para garantizar la protección y acceso a derechos humanos de esta población, el Ecuador ha cooperado con en el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) desde el año 2000. La organización internacional ha acompañado las acciones del Estado ecuatoriano en esta área a través de acuerdos políticos y programas gubernamentales de asistencia humanitaria bajo el mandato del ACNUR establecido en la Convención de 1951 que busca cumplir el objetivo de garantizar la protección nacional e internacional a esta población específica a través de la promoción de derechos humanos fundamentales.¹

A finales del 2016 se gestó un hecho importante en la región dentro de este contexto, que fue la firma del acuerdo de paz entre el gobierno colombiano y las FARC. Frente a la mirada política de los países de la región, este hecho cambiaría con el tiempo las dinámicas de movilidad humana en necesidad de protección internacional, pues idealmente cesaría la expulsión de personas hacia otros países. Para Ecuador, este acuerdo de paz dio resonancia al tema de movilidad humana en el país y para el año 2017 se produjeron cambios importantes sobre todo en el contexto político, económico y social del Estado. En marzo de 2017 en Ecuador se aprobó la Ley orgánica de Movilidad Humana. A inicios de ese año también se realizaron elecciones nacionales y cambió el gobierno central después de haber pasado 10 años con la misma persona en el poder. Adicionalmente, en ese año también se comenzó a vislumbrar el incremento exponencial de población venezolana ingresando al país a demandar asilo tras una crisis humanitaria en su país. Todos estos cambios y más influyeron directamente en las relaciones de cooperación entre Ecuador y ACNUR, por lo que este proyecto de tesis se plantea responder a la interrogante de ¿cómo cambiaron estas dinámicas de cooperación entre ACNUR y Ecuador a partir del año 2017 hasta marzo de 2018? Para responder a esta cuestión se establecieron dos objetivos específicos que son: analizar los cambios en las dinámicas de cooperación en la ‘alta política’ entre el Estado y ACNUR, y

¹ Ecuador es parte de la Convención de 1951 desde el 17 de agosto de 1955 y del Protocolo desde el 6 de marzo de 1969.

analizar los cambios en las dinámicas de cooperación económica y humanitaria entre el Estado y ACNUR en programas de implementación en terreno. Para alcanzar estos dos objetivos se parte del estudio de los cambios de contexto, normativos e individuales que influyen esta cooperación para llegar a los acuerdos interinstitucionales, cartas de entendimiento y convenios firmados a lo largo del año en cuestión.

El marco temporal escogido para esta investigación inicia en 2017 debido a los diversos eventos suscitados después de la firma del acuerdo de paz en Colombia, mencionados en el párrafo anterior, y finaliza en marzo de 2018, debido a que los flujos migratorios de la región cambiaron significativamente en 2018. De acuerdo a datos del ACNUR, en el primer trimestre de 2018 se registró un incremento drástico en la llegada de venezolanos al Ecuador (ACNUR Global Focus 2018). Adicional a esto, en países de la región aparecieron diversas posiciones frente a la migración masiva de venezolanos, como es el caso de Colombia, por ejemplo.

Durante la primera semana de marzo de 2018, Colombia cerró sus fronteras por varios días. A partir del segundo trimestre de 2018 se vio un nuevo cambio en las dinámicas de cooperación del Ecuador y ACNUR, pues el flujo de migrantes venezolanos creció exponencialmente y las operaciones de asistencia humanitaria cambiaron su forma de trabajar, movilizándose cada vez más hacia las fronteras.

La importancia de indagar este tema radica en el aporte que puede generar al análisis de la coyuntura de movilidad humana en la región. Con los diferentes cambios en el contexto de la cooperación internacional entre un Estado y un organismo internacional se puede generar un aporte también al campo académico de los Estudios Internacionales, ya que la tesis aborda temas de protección de derechos humanos, cooperación para el desarrollo, política exterior y cooperación internacional humanitaria y no existe muchos estudios de esta naturaleza en Latinoamérica, en especial sobre Ecuador. Además, por los desafíos que presenta la creciente migración de venezolanos solicitando asilo en la región, se aborda también la cooperación en proyectos de asistencia humanitaria, por lo que este estudio tendrá especial trascendencia en aspectos prácticos sobre protección a refugiados.

Perspectiva teórica

La perspectiva teórica constructivista fue escogida como teoría central para enmarcar esta investigación ya que sostiene que la cooperación de los actores en el sistema internacional puede estar influenciada por el contexto, el escenario, la cultura y otros valores del Estado. Según Nicholas Onuf, “el constructivismo facilita teorizar sobre cosas que pueden estar no relacionadas (...) sostiene que las personas hacen la sociedad, y la sociedad hace a las

personas, es un proceso continuo de doble vía” (Onuf 1998, 58). En este proceso de influencia y transformación que señala Onuf, se puede entender a profundidad las relaciones de cooperación entre el Estado y ACNUR frente al impacto de la firma de un acuerdo de paz, la aprobación de la Ley de Movilidad Humana, el cambio en los flujos migratorios y el cambio de gobierno en el Ecuador.

El constructivismo entiende que “ninguna organización puede considerarse completamente autónoma e independiente de influencias estructurales externas” (Wight 2006, 203). Es decir, ni el Estado ni la organización internacional en este caso son considerados como entes estáticos con políticas definidas. Más bien, son actores que se encuentran en constante cambio. Esto permite explicar cómo los cambios individuales, contextuales y normativos en el 2017 y los primeros meses de 2018 hacen que las relaciones de cooperación se transformaron. En el sistema internacional “los Estados deciden no solamente tomando en cuenta sus propios intereses, sino también evaluando más actores sociales y su rol social” (Wight 2006, 203). Esto se puede observar en el presente caso puesto que el Ecuador tomó en consideración a distintos actores en su toma de decisión respecto al tema de la movilidad humana y la cooperación con organismos internacionales para abordar el tema. Por eso el análisis constructivista es muy relevante en este caso.

Como una de las teorías más importantes de las relaciones internacionales, el constructivismo se centra en la influencia de las ideas, identidades y normas sobre el comportamiento de los Estados, en especial aquellas compartidas, con base a las cuales los diferentes actores del sistema internacional ajustan su comportamiento (Wendt 1994), como sucede en la cooperación entre ACNUR y Ecuador. Asimismo, las identidades y valores de los actores del sistema internacional, como puede ser las entidades del sistema de Naciones Unidas, también pueden verse influenciados por variaciones en el contexto del sistema en el cual interactúan. En este caso, los cambios normativos e individuales, así como los cambios en los flujos migratorios ocasionaron transformaciones en el comportamiento del ACNUR en el Ecuador. Es por esto que pueden generarse nuevos acuerdos políticos de cooperación entre organismos internacionales y Estados, romperse acuerdos o modificarse programas. En esta tesis examinaremos estos cambios en la cooperación entre ACNUR y el Estado ecuatoriano en el contexto de la protección a refugiados y la garantía de derechos humanos para los demandantes de asilo.

Dentro de la perspectiva constructivista se puede analizar también la cooperación internacional en temas de migración. De acuerdo a Hansen, Koebler y Money (2011), los

Estados que pueden alcanzar sus metas unilateralmente no están motivados a cooperar; sin embargo, con la migración los incentivos para cooperar son muchos más por la naturaleza de este fenómeno que involucra a más actores además del Estado. Esta perspectiva nos ayuda a entender un poco más los motivos que llevan a un Estado y otros actores del sistema internacional a actuar de forma conjunta en temas como la migración y refugio, lo que es profundizado a lo largo del documento.

Metodología

La presente investigación tiene una ontología constructivista, una epistemología interpretativista y una metodología cualitativa. Se escogió este diseño para la investigación, pues se analiza los cambios en las dinámicas de cooperación entre el Estado ecuatoriano y ACNUR, para lo que se debe basar la investigación en un análisis a profundidad más que en cantidad. Se decidió trabajar entonces con los métodos cualitativos de entrevistas y análisis documental para recabar la información necesaria.

Para obtener información sobre la cooperación y dinámicas de trabajo conjunto de ACNUR y el Estado ecuatoriano, se realizó principalmente entrevistas. A través de este método se recabó datos de personas que trabajan directamente en entidades relevantes para la cooperación entre ACNUR y Ecuador. Dialogar con representantes del Estado, organizaciones internacionales y académicos permitió tener un acercamiento a profundidad de la realidad y el acceso a datos recientes. Se realizó en total 12 entrevistas semiestructuradas a tres grupos de personas: (i) funcionarios de ACNUR en Ecuador, (ii) funcionarios del Estado ecuatoriano y (iii) funcionarios de agencias socias de ACNUR en el país que trabajan en la implementación directa de proyectos humanitarios (ver cuadro de entrevistados al final de esta tesis).

En el proceso de recabar información también se realizó un análisis documental donde se buscó información oficial de fuentes primarias y secundarias sobre las relaciones de cooperación entre Ecuador y ACNUR desde el año 2000, en el que empezó a funcionar esta organización internacional en el país. De igual manera se buscó información en periódicos y archivos públicos sobre los convenios que se firmaron y eventos a los que acudieron las partes e iniciativas conjuntas. Una vez obtenido los datos necesarios, se realizó un análisis de contenido a través de la creación de códigos y patrones que permitieron examinar el material encontrado. Se procedió entonces a generar categorizaciones de la información de acuerdo a los cambios normativos, individuales y de contexto que sucedieron durante el marco temporal de estudio. Finalmente, la triangulación de los datos obtenidos por distintos métodos fue trascendental para el análisis de información.

Estructura de la tesis

La tesis está compuesta por cinco capítulos, incluyendo introducción y conclusiones. Después de este capítulo introductorio se desarrolla el marco teórico del trabajo donde se discuten las aproximaciones teóricas racionalistas a la cooperación Estado-organización internacional y se explica por qué no son útiles para nuestro estudio. Esta discusión luego da paso a una explicación del enfoque constructivista sobre la cooperación entre Estado y organismo internacional, que es el que se adopta en la presente tesis. En la última parte de este capítulo se profundiza en la política exterior, la cooperación internacional y la política exterior de los Estados pequeños más específicamente, desde una perspectiva constructivista.

El primer capítulo empírico de la tesis hace énfasis en los cambios en las dinámicas de cooperación en la ‘alta política’ entre Ecuador y ACNUR. Para esto el capítulo se enfoca en los cambios contextuales, normativos e individuales por los que pasó el país y afectaron la cooperación internacional entre el Estado y ACNUR entre 2017 e inicios de 2018 y examina cómo estos cambios influyeron en mencionada cooperación. Para estos fines, analiza el Acuerdo Marco de cooperación del ACNUR en el país, el acuerdo con Cancillería de 2017 y el acuerdo con la Asamblea Nacional.

El segundo capítulo empírico de la tesis se enfoca en los cambios de las dinámicas de cooperación económica y humanitaria entre ACNUR y Ecuador. Para esto analiza cómo los cambios contextuales, individuales y normativos del período de tiempo señalado ocasionaron transformaciones en las dinámicas de cooperación económica y humanitaria. En este capítulo se profundiza en las cartas de entendimiento entre ACNUR y el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), Defensoría Pública y en los programas de implementación directa que maneja ACNUR con sus socios privados. Finalmente, en la sección de conclusiones se explica los principales hallazgos de la tesis, los aportes de la investigación a la academia y al campo de la cooperación internacional en la práctica, así como recomendaciones para ahondar en esta agenda de investigación a futuro.

Capítulo 1: Marco teórico

La cooperación internacional ha sido estudiada por académicos de relaciones internacionales desde distintas perspectivas teóricas. Desde cada una de ellas se señalan diferentes niveles de análisis, actores, herramientas y objetivos, además de otros elementos que son parte del estudio de la cooperación internacional. En el marco de esta tesis es fundamental realizar un análisis de la cooperación internacional a partir de los postulados que se expondrán a continuación, de manera que se pueda entender cómo cambiaron las dinámicas de cooperación internacional entre el Ecuador y ACNUR durante el periodo de estudio. Para ello es preciso revisar la literatura sobre cooperación internacional y política exterior.

En este capítulo se presenta el marco teórico de la tesis. La primera sección se enfoca en la cooperación internacional donde se analiza las perspectivas teóricas predominantes en el campo de los Estudios Internacionales: realismo, liberalismo y constructivismo. Se señala a esta última como la perspectiva teórica más idónea para comprender el fenómeno estudiado. En la segunda sección se habla de la política exterior entendida desde el constructivismo y las interacciones entre actores del sistema internacional. Con estos dos pilares se podrá analizar el caso de estudio y entender cómo cambiaron las dinámicas de cooperación entre ACNUR y Ecuador para la protección a refugiados y demandantes de asilo en el país entre 2017 y marzo de 2018.

1.1 Cooperación internacional

La cooperación puede ser considerada como una condición normal de las relaciones humanas (Young 1989), pues involucra la interacción de dos o más partes para llegar a un objetivo específico. En el sistema internacional, al igual que en las relaciones humanas, los actores se articulan de diferentes maneras para llegar a sus metas o solucionar problemas de alcance nacional o internacional. Ciertas concepciones generales señalan que la cooperación internacional en diferentes áreas temáticas está encauzada en diversas estructuras y estrategias para solucionar problemas de alcance internacional (Fearon 1998). Es así como la cooperación internacional puede estar establecida de maneras diferentes, siendo esta multilateral o bilateral entre los actores, con propósitos y tiempos varios.

La cooperación internacional en el campo de las Relaciones Internacionales está presente en diferentes escenarios. Por ejemplo, desde Naciones Unidas se llama a los Estados a

realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los

derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión (Naciones Unidas 1945).

Asimismo, está definida por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) como:

la acción conjunta para apoyar el desarrollo económico y social del país, mediante la transferencia de tecnologías, conocimientos, experiencias o recursos por parte de países con igual o mayor nivel de desarrollo, organismos multilaterales, organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil (OCDE n.f.).

Y se ha propuesto cinco principios fundamentales para el desarrollo de la misma:

“apropiación, complementariedad, eficiencia, rendición de cuentas, programación basada en resultados y sostenibilidad” (OCDE n.f.). Estos dan forma a las interacciones entre donantes y recipientes de cooperación que estudiamos y analizaremos más adelante. En las Relaciones Internacionales las perspectivas más sobresalientes para estudiar estas interacciones son el neorrealismo, neoliberalismo y constructivismo.

1.1.1 Neorrealismo y neoliberalismo

Las teorías racionalistas, como el neorrealismo y el neoliberalismo, consideran posible el análisis objetivo de los comportamientos de los actores del sistema internacional (Avenidaño, 2008). Es decir, analizan una dinámica de motivaciones y recompensas para el comportamiento, expresadas en ventajas relativas y absolutas. En este caso, se analizará cómo el neorrealismo y el neoliberalismo explican la cooperación internacional.

1.1.2 Neorrealismo

El neorrealismo estudia la cooperación entre un Estado y un organismo internacional a través de una visión estructural de seguridad y poder. Para esta teoría la cooperación está dada por la influencia que tiene un Estado sobre un régimen internacional, de manera que las interacciones dentro del sistema internacional responden a los intereses de los Estados más poderosos que buscan asegurar su bienestar (Schweller y Priess 1997). Ecuador es considerado en el sistema internacional un Estado pequeño. Es un Estado poco poderoso, en el sentido que sus capacidades materiales, bélicas y comerciales son escasas y su influencia sobre otros actores es limitada (Gilpin 1987). Por lo tanto, según la teoría realista, Ecuador casi no tiene influencia en la cooperación con otros actores del sistema internacional. En la práctica, al investigar las relaciones cooperativas entre el Estado ecuatoriano y ACNUR se puede notar que ambos actores han tenido influencia en la aplicación de programas de

protección a refugiados en el país. Incluso, las interacciones y la transferencia de capacidades, entendida como la capacitación técnica para enfrentar el fenómeno del refugio, han sido mutuas. Al menospreciar el papel de los Estados pequeños y los organismos internacionales como agentes en la cooperación internacional en materia de refugio, la teoría neorrealista es insuficiente para entender el fenómeno estudiado.

Adicionalmente, el neorrealismo tiene como objeto de análisis al Estado en el sistema internacional por ser una teoría estadocéntrica. Según esta teoría, “las instituciones son básicamente el reflejo de la distribución del poder en el mundo” (Mearsheimer 1994), enfatizando así el poder que tienen los Estados en el sistema internacional y desacreditando el poder que podría tener un organismo internacional. En este sentido, no conviene utilizar el neorrealismo en la presente investigación debido a que un actor importante de la misma es un organismo internacional, ACNUR, y que su actuar en relación al tema de investigación no ha respondido solamente a los intereses de los Estados más poderosos del sistema internacional, ni ha sido solamente un reflejo de la distribución del poder internacional, como se podrá observar en los capítulos siguientes. Más bien, ACNUR ha influido fuertemente en las relaciones de cooperación con el Estado ecuatoriano, lo que descarta una vez más el neorrealismo.

1.1.3 Neoliberalismo

La perspectiva teórica neoliberal ofrece mejores perspectivas para entender el fenómeno estudiado al tener como objeto de estudio, en términos de cooperación, a las diversas interacciones e interdependencias entre los Estados y actores estatales o no estatales del sistema internacional (Keohane 1969). Dicho esto, también es una teoría estadocéntrica que considera a los Estados como actores principales de la cooperación internacional. Sin embargo, asevera que existe una fuerte “influencia de las normas y convenciones acordadas para que exista un marco normativo alrededor del cumplimiento de los acuerdos llegados” (Morales 2016). En las interacciones de cooperación entre ACNUR y Ecuador, los acuerdos firmados han sido importantes para que los programas de soluciones duraderas para los refugiados funcionen, pero la negociación de los mismos ha dependido del gobierno de turno en el país y, sobre todo, del presidente de turno. Esta teoría no toma en cuenta el alcance de la acción de un individuo en las relaciones internacionales. Además, ignora cómo los cambios en el contexto podrían influenciar la cooperación internacional. Dado que en esta tesis se propone entender cómo la firma de un acuerdo de paz en Colombia, el cambio en los flujos migratorios, la aprobación de la Ley Orgánica de Movilidad Humana y el cambio de gobierno

se constituyen en cambios del contexto, individuales y normativos han impactado la cooperación entre Ecuador y el ACNUR, el neoliberalismo no es la mejor opción para enmarcar esta investigación.

De igual forma, desde el neoliberalismo institucional se analiza la cooperación entre un Estado y un organismo internacional con un fin de coordinación de políticas, a través de una acción negociada (Keohane y Nye 1998). Esta perspectiva se enfoca con mayor intensidad en la cooperación interestatal en un régimen internacional, más que en la influencia que puede tener una organización internacional dentro de un Estado y viceversa. Enfatiza las relaciones de interdependencia en el sistema internacional. En esta investigación es menester entender la influencia del ACNUR sobre el Estado ecuatoriano y viceversa para analizar cómo la firma del acuerdo de paz en Colombia y otros factores impactaron las relaciones de cooperación entre ambos. Es por esto y por lo explicado anteriormente que se ha decidido no tomar el neoliberalismo para el análisis en esta tesis.

1.2 Cooperación desde el constructivismo

La perspectiva teórica constructivista tiene mayor poder explicativo para analizar los cambios en la cooperación entre Ecuador y ACNUR. Por consiguiente, será escogida como teoría central para enmarcar esta investigación. En efecto, sostiene que la cooperación de los actores en el sistema internacional puede estar influenciada por el contexto, el escenario, la cultura y otros valores del Estado.

El constructivismo entiende que las organizaciones no se encuentran solas en el espacio de las relaciones internacionales y pueden ser influenciadas por cambios estructurales externos (Wight 2006, 203), donde ni el Estado ni la organización internacional en este caso son entes estáticos con políticas definidas. En este caso el cambio de los flujos migratorios por la crisis migratoria en Venezuela y el pos acuerdo en Colombia pudieron influir en la estructura de la sociedad en países cercanos, como Ecuador. Parte de esto puede verse reflejado en la aprobación y aplicación de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, sobre todo por lo que representó un reajuste y adaptación para los ministerios e instituciones públicas, donde, como se señala en la teoría, una circunstancia externa influyó para el cambio estructural de un programa de protección. El constructivismo se ha concentrado en la influencia de las ideas, identidades y normas en el comportamiento de los Estados, en especial aquellas compartidas, en relación a las cuales los diferentes actores del sistema internacional ajustan su comportamiento (Wendt 1994). Estos elementos son importantes para evaluar las relaciones de cooperación entre el Estado ecuatoriano y un organismo internacional, el ACNUR.

En la cooperación para la protección internacional de derechos y el desarrollo, podemos identificar que existen normas internacionalmente aceptadas por los actores internacionales, que influyen en el accionar de los Estados. De acuerdo a Adler, las normas son identificadas a partir de regularidades en el comportamiento de los actores, pues reflejan un patrón de comportamiento que se esperaría en determinada situación. Sin embargo, también establecen un patrón de comportamiento esperado de lo que debería suceder en una situación particular (Adler 1991, 69). Es decir, las normas establecen un comportamiento normativo y un comportamiento positivo. Esto se manifiesta en el ejercicio de la cooperación internacional al observar la influencia que tienen los tratados y convenciones internacionales a las que se adhieren los Estados en la normativa interna del mismo. En el caso de Ecuador por ejemplo se tiene el caso de que en la Constitución se hace referencia a normas internacionales derivadas de tratados de derechos humanos.

Como se señaló anteriormente, el constructivismo “se centra en la importancia y el impacto de las ideas, principalmente en tres clases de ideas: intereses, identidades y normas” (Durán Cenit 2013, 185). Para este estudio es fundamental entender cómo las identidades, sobre todo, inciden en los intereses de los agentes y estos agentes dan forma a las acciones de los Estados. En esta formación de ideas e identidades, el contexto influye para motivar a que estas acciones surjan de determinada manera. Para esta teoría, las “identidades e intereses de los actores no son independientes, sino que se construyen mediante interacciones; y dependiendo del tipo de interacciones tendrán diferentes intereses” (Durán Cenit 2013, 185). En particular, en el proceso de cooperación internacional las acciones están guiadas y son indicadas por el resultado de un “contexto social colectivo en la política global” (Durán Cenit 2013, 185).

La identidad del Estado depende de la influencia de las élites y reglamentos o normas colectivas que con el tiempo han generado estructuras para la transmisión de ideas. A través de la creación de principios generales y legislaciones se puede formar la identidad del Estado. Los individuos pueden influir en la formación de esta identidad a través de las personas o partidos que estén en los poderes del Estado. Si en un período de tiempo el gobierno está llevado por un partido político de derecha o izquierda, esto influye en la identidad estatal y lleva a que las acciones de cooperación se transformen de determinada manera. Es por esto, por ejemplo, que observamos que en Ecuador en tiempo de elecciones, cuando hay la incertidumbre de qué individuo llegará al poder, se pone un alto a los convenios internacionales de cooperación por firmarse, hasta que se defina si la persona que llegará al

poder tiene afinidad con los mismos. De tener una identidad estatal estática, dependería poco o nada el individuo en poder para tener acuerdos de cooperación a largo plazo. Esto sucede no sólo con el individuo, los sectores de interés, empresa privada, ONGs, organizaciones internacionales y demás también pueden influir en la construcción de una identidad estatal. “Esto significa que las acciones de todos los actores tienen efectos, y que entre esos efectos está la conformación de identidades e intereses, resultado de los procesos de interacción” (Durán Cenit 2013, 186).

Para la construcción de la identidad del organismo internacional, en este caso ACNUR, es importante señalar que “los Estados son los principales actores del sistema” (Durán Cenit 2013, 186), pero no son los únicos y pueden existir actores no estatales con mucha influencia. Dado que las estructuras del sistema son construidas socialmente por los agentes, los intereses e identidades de los actores están supeditados a las dinámicas y capacidad de agencia que posea cada uno dentro de la estructura. Debido a esto, para establecer un programa de trabajo en un territorio, ACNUR como organización internacional, por ejemplo, debe tomar decisiones basadas en el contexto local, historia, lenguaje, tradiciones y cultura del lugar donde opera. Sería ilógico, en este sentido, que se establezca un programa de acción basado en campamentos de refugiados en un lugar donde la integración de estos es urbana. Esto hace que la identidad del organismo internacional se construya en base a los valores del contexto donde se desempeña y se adapte a los cambios. Esto quiere decir que un programa de cooperación exitoso en un Estado puede no tener el mismo resultado en otro lugar del mundo, debido a que los contextos cambian.

Es importante también señalar que para el constructivismo “los actores no estatales pueden igualmente incidir con los intereses estatales en el escenario internacional” (A. Wendt 2000). Y para la cooperación internacional, la variación de estos intereses es fuente de cambios en percepciones, normas e identidades de un contexto social determinado. Este proceso no es estático en la formulación de política exterior, como se hablará posteriormente: “los intereses están sujetos a cambios continuos como consecuencia de la interacción entre los actores; la misma que proviene de actores estatales y no estatales” (Durán Cenit 2013, 187). Dichas interacciones, como vimos anteriormente, son entendidas como cooperación y construcción de redes de manera formal o informal en el sistema internacional.

Para entender los cambios en las dinámicas de cooperación entre ACNUR y Ecuador, desde el constructivismo es fundamental saber cómo cambiaron las identidades e intereses en los actores a raíz de este acontecimiento. “Si cambian las identidades, también cambian los

intereses y el comportamiento” (Durán Cenit 2013, 188). Es así como los procesos de cooperación internacional pueden verse alterados por cambios en los contextos y a su vez un proceso de cooperación puede alterar el contexto, cambiando la percepción de los actores. En esta investigación es importante considerar que estas interacciones que son llamadas parte de la cooperación internacional para el desarrollo, en la que está amparado el programa de acción de ACNUR en Ecuador, también se ven sujetas a influencias de diversos actores, avances académicos, cambios en los escenarios, presión de grupos de interés y, lo más importante para este estudio, cambios de contextos.

1.3 Política exterior constructivista

Es imprescindible para esta investigación analizar cómo los actores del sistema internacional formulan su política exterior, entender cómo un Estado y un organismo internacional toman decisiones en sus políticas para cooperar entre ellos. Beach (2012) define el ejercicio de la política exterior como “tendencias de comportamiento y acciones particulares tomadas por los Estados u otros actores colectivos dirigidas hacia otros actores individuales o colectivos en el sistema internacional” (Beach 2012, 3). Dichas acciones generalmente expresan un interés u objetivo del actor que las ejecuta y muchas veces su impacto rebasa el ámbito doméstico. Al tener intereses y objetivos específicos en cada decisión, acción o inacción de política exterior, los Estados y organismos internacionales junto con otros actores del sistema internacional se valen de diferentes instrumentos que van desde la “adopción de declaraciones, elaboración de discursos, negociación de tratados, entregar asistencia financiera a otros Estados, comprometerse en actividades diplomáticas como convenciones –hasta- el uso de fuerza militar” (Beach 2012, 3). Es a través de estos instrumentos que se interactúa en espacios nacionales e internacionales, expresando las decisiones de política exterior que tienen impacto en los actores.

Desde el constructivismo la política exterior se construye a partir de intereses, normas e identidades. Dentro de este proceso de construcción de la política exterior “las ideas tienen un papel trascendental [...], ya que son estructuras sociales que funcionan como facilitadoras o constreñidoras, lo mismo que las estructuras materiales, en las relaciones internacionales” (Barkin 2010, 26-27). Dada la importancia de las ideas, el rol que juegan los actores individuales en el Estado y fuera de él es fundamental, pues son los articuladores directos de las decisiones que se tomen. Wendt señala que “las personas actúan hacia objetos (incluyendo otras personas) en la base del significado que tenga este objeto o persona. Esto significa que los Estados [al tener una persona liderando el gobierno] actúan de forma diferente con amigos

y con enemigos” (Wendt 1992, 369). Por lo tanto, la percepción que se tenga de un objeto, una persona o una situación puede afectar la idea de amigo-enemigo o si es conveniente o no para el Estado tomar cierta decisión. Debido a esto, es importante conocer a fondo las circunstancias, intereses e identidades de los actores involucrados en un proceso de cooperación internacional.

Existen dos elementos que constituyen la política exterior de un Estado u otro actor del sistema internacional: el elemento normativo y el elemento ideacional. Sobre el primero Llenderozas afirma que “el mundo de las relaciones internacionales no existe independientemente de la acción humana y de su cognición, sino que se trata de un mundo dotado de significado y existencia intersubjetivamente, cuyas reglas y prácticas son creadas y moldeadas por los seres humanos” (Llenderozas y Finkielstoy 2013, 168) . Por lo tanto, el rol del individuo es importante y, por consiguiente, existe un dinamismo en la elaboración y aplicación de la política exterior, además de que las reglas pueden ser creadas, modificadas y desaparecer con el tiempo. Asimismo, Flockhart “enfatisa la importancia del conocimiento compartido sobre factores materiales, reglas, símbolos y lenguaje, lo que forma cómo interpretamos el mundo y las acciones de otros” (Flockhart 2012, 9). Esto, al ser socializado y aceptado, se convierte en una realidad material para los actores del sistema internacional y la sociedad. Más allá de esto, dado que las estructuras sociales generalmente están compuestas de reglas y normas que son aceptadas, socializadas y difundidas por los agentes (Wendt 1992, 399) , encontramos en el sistema internacional normas formales (codificadas) e informales que han sido aceptadas y generalmente no son cuestionadas. Un ejemplo de esto son los tratados de derechos humanos, ratificados o adheridos por varios Estados, que vendrían a ser normas codificadas, y las normas internacionales del derecho consuetudinario consideradas *Ius Cogens*.

Las normas son mapas cognitivos que establecen qué comportamiento es apropiado o inapropiado para un Estado y constituyen la mayor influencia en los intereses e identidades de un Estado (Flockhart 2012, 9). Sin embargo, al ser una parte trascendental para las relaciones entre actores del sistema internacional, pueden generar cambios estructurales cuando son modificadas. Esto último puede ser provocado por un cambio en el contexto en el que se desarrollan las interacciones de los actores del sistema internacional. He ahí la importancia de este primer elemento constitutivo de la política exterior para el presente estudio. Ecuador y ACNUR han vivido cambios anuales en sus acuerdos de cooperación desde 2000, fecha en la que la organización internacional fue invitada al país por el Estado.

El segundo elemento de la política exterior constructivista es la rama ideacional, que “enfatisa el rol de las identidades en las relaciones internacionales y la política exterior, haciendo hincapié en el rol constitutivo que tienen las normas y los valores en la formación de las identidades” (Llenderozas y Finkielsztoyn 2013). Entender las identidades de los actores en un proceso de cooperación brinda una luz de las razones por las que las decisiones son tomadas en los mismos. El constructivismo da importancia a la identidad debido a que en ella se plasman los intereses y preferencias en las que los actores se basan para tomar decisiones (Hopf 1998, 175). En este sentido, elementos como el contexto, la historia, capacidades de los actores, cultura y lenguaje son importantes para entender la posición de un Estado o una organización internacional, en este caso, y las razones por las que se toma una decisión. Sobre esto, Flockhart afirma que conceptualizar a los agentes de la política internacional como entes influenciados por su identidad implica comprender sus antecedentes históricos, culturales, políticos y sociales (Flockhart 2012), los mismos que construyeron la identidad. Los Estados deben lidiar con “los efectos de las capacidades materiales del Estado como su tamaño, ubicación, potencial industrial y agricultura, proyecciones demográficas, entre otros” (Alden y Aran 2017, 8). Los mismos, como se afirmó anteriormente, constituyen la identidad del Estado.

En Ecuador la identidad, con respecto a la cooperación internacional y garantía de derechos humanos, tradicionalmente ha sido ser un país emprendedor en el tema de derechos humanos y ‘pionero’ en iniciativas y normativas legales en torno a estos. En este sentido, al ser un país pequeño con pocas capacidades materiales, bélicas y comerciales en la esfera internacional, Ecuador ha creado una identidad política, económica, histórica y social enfocada en el apoyo a los derechos humanos y la apertura a los refugiados. De igual forma, vemos cómo durante gran parte del tiempo el Estado ecuatoriano se ha mostrado abierto a la acción conjunta con organismos internacionales para la cooperación internacional. Esta apertura de Ecuador refleja una identidad con tendencia a ser abiertos a la cooperación internacional, lo que ha llevado a construir una política exterior sensible en temas de derechos humanos. Estudiar la identidad del Estado en este caso, de acuerdo a lo enunciado por el constructivismo, constituye un elemento importante para el desarrollo de esta tesis y será tratado más adelante en los capítulos empíricos.

Al ser una expresión de los intereses de los actores, la política exterior no es estática. Más bien, se ajusta con el tiempo y constituye una expresión de la identidad de cada actor. Si bien

la política exterior tiene como su actor principal a los Estados, estos no son los únicos actores que tienen una política exterior. En el proceso de cooperación e interacción de los Estados con otros actores, pueden intervenir empresas, grupos de interés, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales, individuos, entre otros. En sí, “cualquier comunidad soberana con un gobierno es capaz de tener una política exterior” (Llenderrozas y Finkielsztoyn 2013). En este caso de estudio, es fundamental analizar la formulación de la política exterior de los dos actores principales. Más aún se debe entender cómo se formulan estos procesos, pues “la política exterior no empieza y termina sólo en la instancia de su ejecución, sino que implica un proceso de toma de decisiones, que merece ser comprendido y analizado” (Llenderrozas y Finkielsztoyn 2013). Sólo de esta manera se puede analizar los cambios en las dinámicas de cooperación entre Ecuador y el ACNUR para la protección de los refugiados.

1.3.1 Política exterior de un Estado pequeño

En el análisis de la política exterior de un Estado, es importante “entender qué pasa dentro de ese actor en el proceso de formación, formulación y ejecución de esa política” (Llenderrozas y Finkielsztoyn 2013, 168). En esta misma línea el Estado, según Alden, no es más que “la suma de sus unidades burocráticas [donde] la política exterior se formula a través de oportunidades, o es elaborada de manera impredecible por diferentes elementos burocráticos en diferentes tiempos” (Alden y Aran 2017, 11). Es decir, en los procesos de toma de decisiones en política exterior estatal tiene gran trascendencia cómo está estructurado internamente el Estado, a más de los factores ideacionales y normativos de los que se habló en la sección anterior. Esto lo podemos evidenciar en las negociaciones que ha emprendido Ecuador, considerado como un país pequeño, en las rondas temáticas internacionales. Por ejemplo, en cuanto al cumplimiento de acuerdos de derechos humanos y cooperación internacional, Ecuador tiene una normativa fuerte, pues desde la Constitución de la República de 2008 se afirma que es un país de derechos. Esto último contempla incluso un impacto en los derechos de la naturaleza, lo que fue debatido y enriquecido en los procesos de elaboración de la legislación nacional.

Los Estados pequeños son considerados como tales en la arena internacional “en razón de cómo son percibidos más que por sus condiciones geográficas poblacionales [...] son países asociados a situaciones de vulnerabilidad y porosidad a influencias externas, a la perturbación de su propia política doméstica, y tendientes a desarrollar estrategias de sobrevivencia” (Sánchez 2011, 125). Esta situación lleva a que los Estados pequeños tengan un

comportamiento diferenciado de los países con mayores capacidades en la arena internacional. Raúl Salgado (2017) afirma que para contener estas influencias externas de manera que no ejerzan una fuerte presión en el Estado, estos tienden a desarrollar estrategias alternativas. Parte de estas tácticas implica “firmar y ratificar acuerdos multilaterales de manera voluntaria, asistir y organizar reuniones regionales y comprometerse en otras actividades” (Salgado 2017, 21). Es así como Ecuador, siendo un Estado pequeño en Latinoamérica, tiene una fuerte presencia en foros internacionales y ha ratificado distintos acuerdos de cooperación en derechos humanos. Conviene también para este Estado tener una relación en buenos términos con sus vecinos, como en Sudamérica donde se han formado coaliciones como la UNASUR que fortalecen la presencia internacional de los países de la región. Es por esto que el rol del Ecuador como Estado pequeño ha sido destacado y participativo en la arena internacional.

En la política doméstica se puede considerar al Estado no como un actor, sino como una arena donde los “valores políticos y sociales de una política son manifestados a través de la política exterior” (Alden y Aran 2017, 11). En esta arena interactúan diversos actores como el gobierno de turno, instituciones públicas y privadas, organizaciones no gubernamentales e internacionales, entre otros. Todos ellos forman un contexto en el que se crea y transforma la política exterior. Esto es fundamental para el desarrollo de esta tesis, pues marca un nivel de análisis delimitado en el que los actores interactúan. En este caso, este espacio es el territorio ecuatoriano. Es importante en este sentido entender que un Estado está enraizado simultáneamente en las esferas domésticas y externas de la política internacional (Alden y Aran 2017, 18). Como se habló en la sección anterior, los Estados son “estructuras resilientes que tienen reglas y prácticas que no sólo fomentan una autonomía relativa, sino que también reproducen esta condición en su política exterior” (Alden y Aran 2017, 18). Dicha condición puede verse reflejada en los procesos de negociación del gobierno con otros actores en este espacio. En estos procesos, el líder toma un rol importante y significativo en esta toma de decisiones.

La figura del líder tiene especial importancia en el desarrollo de la política exterior. Sánchez afirma que “las acciones políticas/diplomáticas de los distintos gobiernos de turno se han enmarcado en [...] consonancia con las preferencias de los líderes y/o los condicionantes ideológicos, ya sea de su partido o de su entorno al momento de planificación externa” (Sánchez 2011, 4). Es decir, la ideología, personalidad y percepción del líder y su partido político tienen especial trascendencia en el proceso de elaboración de una política exterior. Sobre esto, Kenneth Boulding señala que la política exterior de un Estado es el “producto de

imágenes que los líderes individuales tienen de otros países o líderes y por lo tanto son basadas en estereotipos, sesgos y otras fuentes subjetivas que interfieren con la habilidad de realizar una política exterior racional” (Boulding citado en Alden 2016, 25). En estos procesos la percepción juega un rol fundamental, pero no sólo se evidencia esto en la creación de una política exterior; sino también se “considera una característica de un Estado pequeño, la influencia en la percepción de las élites, medios de comunicación y público en general, sobre la identidad nacional” (Salgado 2017, 23). Esto es importante para esta investigación, pues es a través de las percepciones del conflicto y la crisis de refugiados en el mundo que se estima las líneas de financiamiento para proyectos manejados por ACNUR alrededor del mundo.

Dentro de los procesos de elaboración de una política exterior, los Estados tienden a atravesar diversos cambios y fenómenos que van moldeando su política exterior. Barston señala que “la mayoría de Estados en el curso histórico de su política exterior atraviesan períodos de extrema hostilidad o relaciones no comunes con otros Estados u organizaciones” (Barston 1973, 274). En parte, estas crisis o períodos de hostilidad son originados por la percepción equivocada que tiene un líder o diplomático del Estado sobre otro actor o una situación en particular. Se ha demostrado que los líderes de Estados tienden a tomar decisiones basados en el entendimiento personalizado de la historia según su interpretación más que en la consideración real del ambiente operacional del gobierno (Alden y Aran 2017, 25). Debido a esta percepción que se tiene todo el tiempo en las relaciones entre actores del sistema internacional, cuando existe un cambio en el contexto, se presenta una crisis en la política estatal para poder reestructurarla. En dicho caso, el Estado entra a una etapa de normalización, de manera que se pueda superar este tipo de eventos. Barston (1973) señala que un cambio en el estatus de relaciones interestatales con otros Estados u otros actores, a través de la introducción o intrusión de elementos o eventos que causan un nivel significativo de quiebre en dichas relaciones es catalogado como relaciones anormales (Barston 1973, 276). En este caso el proceso de normalización comprende el reconocimiento de la necesidad de tomar medidas que puedan reducir la tensión y mitigar fricciones entre los actores.

En esta tesis, podemos ver cómo distintos cambios de contexto inciden en la relación de cooperación entre un Estado y un organismo internacional. Estos impactos pueden ser positivos o negativos, como lo veremos en los capítulos próximos. Es importante señalar que para esto se analizará la identidad de ambos actores y los contextos relevantes para el periodo de estudio, de manera que el análisis pueda ir encuadrado en los conceptos señalados, enmarcados en el constructivismo.

1.3.2 Política exterior de un organismo internacional

Como se aclara en el enunciado anterior, en la cooperación internacional constructivista se reconoce a actores no estatales e intergubernamentales que pueden desarrollar una política exterior dinámica. Este es el caso de ACNUR en este estudio. Los organismos internacionales tomaron fuerza a raíz de la creación de Naciones Unidas en 1945. Con la firma de la Carta de Naciones Unidas y el fortalecimiento del derecho internacional, se generaron normas y directrices a través de los años para los organismos internacionales, algunas de las cuales están establecidas en sus instrumentos legales. De acuerdo al constructivismo, en las últimas décadas las organizaciones internacionales han tomado especial fuerza. Flockhart señala que las organizaciones internacionales han llegado a ser practicantes de política exterior, ya que son agentes que promueven el cambio “no a través de la fuerza, sino por su poder normativo y la habilidad de cambiar identidades que se han sostenido por varios años a través de prácticas” (Flockhart 2012, 17). Dichos cambios e influencias en las organizaciones internacionales han hecho que se fortalezcan y tengan especial relevancia sobre todo para Estados pequeños.

Una característica fundamental de los Estados pequeños es que tienden a “comprometerse en organizaciones internacionales para integrar en regímenes globales, leyes y normas para fortalecer la política doméstica” (Hey 2016, 6). Por ello, estas instituciones tienen especial importancia en el proceso de desarrollo de los países y accionar en la arena internacional. Las instituciones internacionales, de acuerdo a Giddens (1984), son creadas en base a intereses funcionales e instrumentales, que enmarcan las interacciones futuras de los actores, estableciendo qué acciones son aceptables y cuáles no (Giddens 1984). Es en base a esto que a través de los tratados internacionales se han establecido los marcos de acción de organizaciones internacionales como el ACNUR. Se podría decir que los objetivos, artículos e intenciones de estos instrumentos internacionales son las directrices de la política exterior de las organizaciones internacionales.

A más de las directrices generales dadas por los instrumentos internacionales, la política exterior de las organizaciones internacionales tiene dos factores transversales que influyen su toma de decisiones una vez que se han instalado en un Estado: las políticas domésticas del Estado receptor y las reglas y condiciones de los donantes financieros a los que responden estos organismos (Hudson 2006, 20). Estos dos elementos hacen que la política exterior de las organizaciones internacionales varíe con el tiempo y contexto en el que se van a desarrollar, adaptándose a la realidad social del lugar. Sobre el primer elemento se puede decir que las políticas domésticas de un Estado, como se vio en el enunciado anterior, tienen un

antecedente histórico, cultural, económico, político y social, en base al que se ha formado una identidad de Estado para tomar decisiones. Sin embargo, algo importante que se debe tomar en cuenta es que para que un organismo internacional como ACNUR se establezca en determinado país, se necesita la invitación o apertura del mismo para que se pueda trabajar en conjunto. Dado que la instalación de un organismo internacional puede traer consigo soporte técnico y financiero internacional, implica la creación de proyectos enfocados en la cooperación para el desarrollo, lo que hace que el Estado pueda ser interesado en tener la presencia de estos organismos en su territorio.

El segundo elemento importante para entender la toma de decisiones en la política exterior de las organizaciones internacionales son los parámetros de los donantes que financian los proyectos que se llevan a cabo a través de estos organismos. Según el informe de la Comisión Europea sobre cooperación internacional y desarrollo de 2014, al aprobarse los objetivos de desarrollo del milenio se han fijado metas en países afectados por un conflicto armado para lograr salir de la pobreza y superar estos conflictos que puedan afectar la situación de derechos humanos. En estos procesos, es fundamental el rol de los donantes internacionales a quienes dicho informe los llama como entidades responsables con economías más dinámicas (Comisión Europea, 2014). Estos, al momento de realizar una donación, establecen parámetros de rendición de cuentas para el trabajo que realizan las organizaciones internacionales, junto con objetivos definidos para el trabajo. Es así como “países del Norte como Estados Unidos, uno de los más grandes donantes de cooperación internacional, han utilizado la ayuda externa como instrumento de política exterior” (Flores 2012), lo que ha sido manifestado a través del apoyo a ciertos objetivos y proyectos determinados y el rechazo a otros. Incluso países como India, Brasil y China en los últimos años han direccionado fondos a manera de donaciones para proyectos internacionales como parte de sus políticas diplomáticas y de política exterior (Barston 1973). Esto ha sido calificado como diplomacia blanda para el desarrollo de la política exterior tanto de los Estados como de organizaciones internacionales.

Según Hudson (2016), las organizaciones ponen su supervivencia como su prioridad principal para delinear la política exterior de la misma, lo que lleva a que trabajen de manera más cercana con el gobierno, otras organizaciones, bajo presupuestos asignados y bajo los valores morales en los que se basa la organización (Hudson 2006, 20). Por lo tanto, en el caso de que existan cambios en el contexto en el que se desarrolla una organización, esta va a delinear su política exterior y toma de decisiones para adaptarse al nuevo escenario, considerando estos

cuatro factores. En este caso se generó un cambio de las dinámicas de cooperación del gobierno central y ACNUR, impulsado por cambios en el contexto, la identidad de los actores y la normativa. Uno de estos cambios en el contexto de las organizaciones internacionales podría ser generar un cambio en sus estructuras de programas establecidas, como pasar de trabajar con asistencia humanitaria al entregar kits humanitarios materiales, a pasar a una asistencia humanitaria intangible, como asistencia legal o psicológica. Esto último fue uno de los cambios experimentados por HIAS por ejemplo, al tener que adaptarse a nuevos contextos, la lógica de atenciones también cambió (Entrevista 1 febrero 2018). Se podría aprovechar este tipo de escenarios para crear programas para desarrollar capacidades profesionales de beneficiarios con apoyo del sector público, como un ejemplo de esta adaptabilidad. En este sentido, los cuatro factores enunciados anteriormente podrían ser considerados en los lineamientos de posconflicto de la cooperación entre ACNUR y Ecuador.

Las organizaciones internacionales, al ser actores que se encuentran en una constante evolución y cambio, se ven forzadas a “incrementar sus fortalezas y preservar sin ‘diluir’ lo que ellos consideran es su esencia y misión” (Hudson 2006). De esta manera estas organizaciones pueden adaptarse más fácilmente a las políticas del Estado receptor. En estos casos, también se ha evidenciado que las organizaciones grandes han desarrollado procesos de acción estandarizada, que permiten poca flexibilidad y creatividad. En el caso de la oficina del ACNUR, al tener un mandato de protección a un grupo específico, tiene directrices generales y principios establecidos alrededor del mundo, pero estos no siempre tienen incidencia en la ejecución de programas. Esto se explica bajo la premisa del constructivismo de que los agentes se adaptan a un contexto y territorio específico. No siempre “calculan las consecuencias de sus acciones, pero sí consideran qué acción es la más apropiada para su identidad, aún si esta acción puede tener consecuencias malas o inesperadas” (Flockhart 2012, 7). Por tanto, los actores internacionales como ACNUR se moldean al igual que los Estados para tomar decisiones de política exterior basadas en su identidad y objetivos de trabajo.

1.4 Conclusiones

Para estudiar la cooperación entre ACNUR y el Estado ecuatoriano, el presente trabajo se enmarca en las teorías constructivistas de la cooperación internacional y política exterior. El constructivismo emplea un análisis reflexivo sobre el comportamiento de los Estados y otros actores en el sistema internacional, al contrario de las teorías racionalistas (neorrealismo y neoliberalismo), que emplean un análisis objetivo basado en ganancias relativas de los actores, que fueron descartadas en la primera parte de este marco teórico. Bajo esta premisa

del constructivismo, el marco conceptual se centra en la formación de ideas, normas e identidades en los actores de la política internacional, en este caso el Estado y un organismo internacional. En este sentido, la construcción de las identidades de ambos actores está supeditada a factores como la historia, cultura, realidad política, económica y social de ambos, que llevan a que se comporten de determinada manera en el contexto internacional. Lo mismo sucede con la identidad en las relaciones de cooperación de los actores. Ésta se vuelve fundamental, pues puede marcar una diferencia significativa en las dinámicas cuando suceden cambios en el contexto.

La cooperación para el desarrollo se convierte en un concepto clave para entender la acción conjunta de un Estado y un organismo internacional, sobre todo cuando las acciones se enmarcan en un contexto de derechos humanos. Los programas y proyectos que se realizan se trabajan desde un eje de desarrollo para garantizar el respeto a derechos fundamentales. Es así como gracias a tratados internacionales los Estados han demostrado su voluntad de cooperar con organismos técnicos especializados para que tengan acción en sus territorios. Esto se complementa con las normas y valores establecidos en el sistema internacional, que según el constructivismo enmarcan las líneas de acción de los actores. A más de los tratados internacionales se habla de una cooperación basada en la voluntad de las partes por cumplir un objetivo determinado en concordancia con sus valores e intereses. Es así como los acuerdos de cooperación internacional se forman en base a una evolución en el tiempo de las relaciones de las partes, donde se toma en cuenta factores que van evolucionando con los años y cambian la naturaleza de dicha cooperación.

Es importante también considerar que, para que las relaciones de cooperación entre las partes se den, se debe entender las dinámicas de toma de decisión dentro de las mismas. Es decir, se debe conocer los procesos de elaboración de la política exterior del Estado y de la organización internacional. Sobre esto, en el presente capítulo se analiza la formulación de la política exterior constructivista como una referencia de los intereses y objetivos de los actores, según explica el constructivismo. Se profundiza también en el proceso de formación de la identidad de los actores para la política exterior. De esta manera, se explica cómo el Ecuador como Estado pequeño se ha involucrado fuertemente con organismos multilaterales para cooperación internacional y ha buscado una presencia cada vez más fortalecida en los escenarios internacionales. En esta misma línea se ha mencionado la importancia que han tenido los líderes para la formación de identidades y toma de decisiones a nivel internacional. Dentro de los procesos de elaboración de política exterior para las organizaciones

internacionales, existen cuatro factores fundamentales en consideración para la toma de decisiones: tratados internacionales, relación con el Estado, donantes y valores morales de la institución. Estos mismos juegan un papel fundamental en la toma de decisiones sobre todo cuando suceden cambios en el contexto en el que se desarrollan las dinámicas de cooperación internacional. En los siguientes capítulos, usaremos este marco teórico para entender cómo distintos cambios en el contexto afectaron las dinámicas de cooperación entre el ACNUR y el Ecuador entre 2017 y marzo de 2018, enfocándonos primero en la “alta política” y posteriormente en la cooperación económica y humanitaria entre ACNUR y Ecuador.

Capítulo 2: Las dinámicas de cooperación política de Ecuador y ACNUR de 2017 a marzo 2018

A partir del año 2000, el Estado ecuatoriano y la organización internacional se han relacionado y cooperado para la protección y garantía de derechos de personas refugiadas en el país (ACNUR 2012). En un inicio lo hicieron bajo la dirección del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y a partir de 2016 de manera independiente bajo la suscripción de un acuerdo marco. Durante este tiempo se ha llevado a cabo la firma de varias cartas de entendimiento y acuerdos de cooperación política que poco a poco influyeron en las dinámicas de cooperación de ambos actores. El capítulo actual tiene por objetivo analizar los principales cambios en las dinámicas de cooperación política entre ACNUR y Ecuador a partir de 2017 a marzo de 2018.

Al hablar de cooperación política en esta sección, puntualmente es en referencia a lo que tradicionalmente se ha considerado “alta política”, que ha sido definida como la política de asuntos importantes que se refiere a temas de seguridad y altos niveles, incluso en cuestiones de interés económico (Keohane y Nye 1998). La cooperación política comprende entonces todos los acuerdos llevados a cabo entre las partes que tengan un impacto político u económico como resultado de la firma de los mismos. En este capítulo se plantea analizar los cambios contextuales, normativos e individuales que impactaron las dinámicas de cooperación política de los actores mencionados, así como también estudiar los resultados que estos tuvieron como la firma de cartas de entendimiento y acuerdos de cooperación más específicos con diferentes actores.

2.1 Cambios contextuales

Desde la mirada del constructivismo para el estudio de la cooperación internacional las variaciones en el contexto en el cual se enmarca una relación de cooperación pueden dar como resultado un cambio en las interacciones de los actores. En esta sección se va a analizar dos cambios importantes en el contexto que influyeron en la relación de ambos actores: el terremoto de Ecuador en 2016 y las negociaciones de paz entre el gobierno colombiano y las FARC en el mismo año. Ambos hechos tuvieron trascendental importancia en la formulación de la política exterior de los actores en cuestión, principalmente porque influyeron en las perspectivas y roles que tanto el Estado como la organización internacional tuvieron el uno del otro.

2.1.1 Terremoto de Ecuador en 2016

El primer gran cambio en el contexto que enmarca la cooperación ACNUR – Ecuador fue el impacto de las acciones y proyectos emergentes de ACNUR tras el terremoto de abril 2016. De acuerdo a una entrevista realizada a una funcionaria de programas de ACNUR, la rápida y efectiva acción de sus oficinas para asistir y apoyar a las personas afectadas por el terremoto fortaleció las relaciones que tenían con el Estado, pues se “demostró la efectividad con la que puede actuar el ACNUR en una situación de emergencia” (Entrevista 4 marzo 2018). En la misma línea, en una entrevista realizada a un funcionario de Cancillería, se mencionó que la organización internacional fue la primera en llegar a la zona afectada y fue la única agencia especializada de Naciones Unidas que trabajó un año en terreno con la recuperación de las víctimas. Este hecho fortaleció la confianza del Estado en la organización internacional y por ende promovió la firma de más acuerdos de cooperación (Entrevista 5 abril 2018). Tanto para ACNUR como para el Estado ecuatoriano fue importante el accionar que tomaron las partes en este hecho, por lo que es uno de los hitos que acercaron las relaciones de cooperación entre las partes, incrementando la confianza entre ambos.

Como se refirió en el capítulo teórico de este trabajo, la academia explica que de acuerdo al constructivismo los cambios de contexto pueden influenciar las relaciones de cooperación de los actores internacionales al mismo tiempo que influyen en las decisiones de política exterior que se articulan en el Estado. Es claro como en estos cambios de contexto se produce lo que (Barston 1973, 13) llama una etapa de normalización, descrita en la sección teórica del trabajo, donde el cambio de elementos significativos en la relación de cooperación puede generar un cambio en la naturaleza de la misma. En el análisis actual, en lugar de causar un quiebre como proponía Barston, se fortalecieron las relaciones interinstitucionales entre los dos actores y esto desembocó en que se firmaran nuevos acuerdos y cartas de entendimiento. Entre otros factores, el fortalecimiento de la confianza entre los agentes dio como resultado la firma de una Carta de Entendimiento entre ACNUR y el Estado ecuatoriano, como un Acuerdo Marco para el accionar de la organización internacional en el país.

El Acuerdo Marco de 2016 es uno de los acuerdos de cooperación más importantes que ha firmado ACNUR con el Estado ecuatoriano desde el año 2000 (Boletín 135 2016). Esto se debe a que el documento engloba las directrices de cooperación general para desarrollar la misión de ACNUR en el Estado y se centra en las facilidades que puede dar el país al proyecto de atención humanitaria que maneja la organización internacional. Este acuerdo resalta debido a que desde el año 2000 al 2016 ACNUR trabajó en Ecuador amparados en un

Acuerdo Marco firmado con el PNUD como organización representante de todas las agencias de Naciones Unidas en el país. Es sólo a partir de 2016, y gracias a este acuerdo, que se obtuvo un documento directo y bilateral de esta naturaleza entre los dos actores. El documento, a pesar de ser un punto de partida para una cooperación bilateral, se expresa en términos generales sobre las dinámicas de cooperación y se centra sobre todo en el permiso de funcionamiento de la organización internacional en el país.

Más adelante en marzo de 2017 se firmó una nueva Carta de Entendimiento entre el Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador y ACNUR, donde se definen los alcances de la cooperación entre las partes, se plantean roles para cada actor y se establecen metas para la cooperación. Dicha Carta tiene como objetivo fortalecer la cooperación interinstitucional para la protección internacional en el país y se enfoca en los procesos relacionados a la “determinación de condición de refugiado y la apátrida y su efectiva concordancia con el Derecho Internacional de Refugiados y el Derecho Internacional de Derechos Humanos” (Carta de Entendimiento ACNUR - Cancillería 2017). Este documento refiere un cambio en las dinámicas de cooperación entre ambos actores, pues establece un proyecto de acción que involucra el apoyo técnico directo y financiamiento por parte de ACNUR para la mejora de los servicios que provee el Estado en protección internacional. De acuerdo a una entrevista realizada a un funcionario de ACNUR, la firma de una Carta de Entendimiento con el Estado marcó un punto de partida para potenciar varios proyectos de cooperación entre las partes, pues era la primera vez que el Estado accedía a que la organización internacional interviniera en los procesos de la Dirección de Protección Internacional (Entrevista 2 febrero 2018).

El que un Estado acceda a que otros actores intervengan o influyan en sus estructuras internas y en los procesos de toma de decisión como es la determinación de la condición de refugiado puede denotar no solamente la buena voluntad para cooperar con los otros actores, sino también su condición de Estado pequeño. Como se vio en la sección teórica de este escrito, los Estados pequeños tienden a tener más apertura para participar en acuerdos y foros internacionales, suscribiendo tratados y generando estructuras internas para el cumplimiento de acuerdos. En este caso el Ecuador, a través de la Carta de Entendimiento, mostró tener una política exterior abierta frente al ACNUR. Por otro lado, el ACNUR, a través del mismo documento, devolvió y fortaleció esta confianza con el Estado al aportar con recursos técnicos y financieros. Es así como la cooperación envuelve la apertura y transparencia de información de la Dirección de Protección Internacional (DPIN) para ACNUR, capacitación constante y financiamiento de ACNUR hacia la DPIN con personal en varias unidades a nivel nacional y

el trabajo conjunto en la depuración de datos de refugiados y solicitantes de refugio (Carta de Entendimiento ACNUR - Cancillería 2017).

La firma de estos dos documentos (Acuerdo Marco 2016 y Carta de Entendimiento de 2017) es un claro ejemplo del fortalecimiento de la confianza entre ACNUR y el Estado ecuatoriano tras las interacciones que tuvieron los dos actores a partir del terremoto de abril de 2016. Se puede decir entonces que este cambio contextual agenció para que la estructura de la cooperación se volviera más sólida y se materializara a través de la firma de los documentos. Dentro de las dos instituciones esto fue visto como un logro en temas de cooperación. Así, de acuerdo a una funcionaria de la DPIN entrevistada, este accionar conjunto garantiza que el país provea protección con un servicio más eficiente (Entrevista 6 septiembre 2017).

2.1.2 Firma del acuerdo de paz colombiano

En el escenario de la cooperación para la protección de refugiados entre ACNUR y Ecuador, un cambio importante en el contexto fue la firma del acuerdo de paz colombiano en noviembre de 2016. Como se mencionó en el capítulo introductorio de este trabajo, el conflicto armado en Colombia durante muchos años fue el causante del mayor desplazamiento de personas en América del Sur y sobre todo hacia Ecuador hasta 2016. Es debido a este antecedente que la posibilidad de que los flujos migratorios cambien a partir de un acuerdo de paz fue muy alta para finales del mencionado año.

Al finalizar las negociaciones entre las FARC y el gobierno colombiano, la expectativa que se creó en los países de la región, sobre todo en Ecuador siendo el mayor receptor de solicitantes de asilo del vecino país, era que el número de demandantes de asilo se reduciría para inicios de 2017. Esta perspectiva preveía que, una vez concluido el acuerdo de paz, se tendría un menor número de demandantes de asilo y por ende el país debía generar mecanismos más eficientes y apropiados para la futura escasez de solicitantes; es decir, se vaticinaba que Ecuador buscaría estrategias de cierre. Bajo este argumento, los acuerdos firmados en 2016 y 2017 entre el ACNUR y el Ministerio de Relaciones Exteriores, en representación de Ecuador, tienen un componente bastante técnico y conciso, incluso económicamente en un período determinado. Esto incluyó realizar una limpieza de casos pendientes en las bases de datos históricas y capacitar y financiar técnicos desde el ACNUR dentro de la DPIN para determinar la condición de refugiados.

La firma de documentos entre ambos actores con especificaciones técnicas que servirían para una presunta organización y cierre de casos pendientes dentro de la DPIN se percibe como

lógica por la percepción que tuvieron estos y otros actores de que con la firma del acuerdo de paz el conflicto terminaría (Entrevista 5 abril 2018). Es debido a este discernimiento que se preveía que los flujos de migrantes se reducirían a partir del pos acuerdo. Sin embargo, en la práctica a pesar de que a finales de 2016 se vio una reducción de solicitantes de asilo colombianos en Ecuador, para inicios de 2017 la tendencia cambió y el número de personas que ingresaron al país incrementó en 24% (Entrevista 2 febrero 2018), lo que contradice este argumento. Es importante notar en este punto que un pos acuerdo de paz no necesariamente significa un pos conflicto. Incluso en este período se puede experimentar actos violentos aún más fuertes que en la época de conflicto armado.

A pesar de que se llegó a un acuerdo de paz entre el gobierno colombiano y FARC en Colombia en 2016, esto no significa que la violencia concluyó en el vecino país. Al contrario, procesos de paz que se han dado en otros lugares son evidencia de que “independientemente de que al final resulten exitosos o fallidos (los procesos de acuerdo de paz), durante la fase de implementación se origina un período de alta inestabilidad en el país” (Grabendorff 2017). En Colombia específicamente surgieron nuevas bandas criminales conformadas por ex integrantes de distintos grupos armados que se negaron a deponer las armas, el conflicto por el control de las zonas de cultivo de coca se agudizó e incluso nuevas víctimas de extorsión y persecución aparecieron (Amnistía Internacional 2019). Debido a esto, el flujo de solicitantes de asilo colombianos que ingresó al Ecuador a partir del 2017 aumentó considerablemente.

Sobre este cambio en los flujos de solicitantes de asilo en períodos de posconflicto, Collier y Hoeffler (2008) aseguran que la paz en este período es típicamente frágil, pues se ha visto con los años que aproximadamente la mitad de las guerras civiles pueden surgir en el período del posconflicto (Collier y Hoeffler 2008). Además, en el caso de Colombia no se puede hablar de un período de “posconflicto” puesto que el conflicto armado se mantiene a la fecha y todavía no se ha firmado un acuerdo de paz con la segunda guerrilla más importante, el ELN. En este sentido, el proceso de reestructuración social que se vive en un país que ha llegado a un acuerdo de paz debe superar un período de violencia posconflicto que refleja una “imposibilidad de canalización y representación de los actores sociales y políticos, dando pie a la criminalidad diversamente organizada, dentro de las condiciones de polarización social” (Magallanes, Ortega y Devia 2014). Por lo tanto, en el caso colombiano no llama la atención el encontrarse con un Estado más “débil, incapaz de lograr la propia integración nacional y que continúa con una grave ausencia de las instituciones del Estado en las zonas transfronterizas para asegurar seguridad” (Grabendorff 2017, 211). Esta situación explica que

aún no se han reducido los flujos de solicitantes de asilo colombianos llegando al país, sino que más bien han aumentado.

Es importante señalar que no sólo el número de solicitantes incrementó, sino también las motivaciones para solicitar asilo. Al haber un acuerdo de paz firmado y con el apareamiento de bandas delictivas y criminales, el proceso de determinación de la condición de refugio amerita una examinación más técnica de motivos e información de país de origen, lo que motivó el fortalecimiento de la relación ACNUR – Ecuador. Según Margarita Ron, Coordinadora Nacional de Psicología en HIAS, una de las tendencias más fuertes presentadas en el año 2017 en los casos de colombianos que llegaron a solicitar asilo, fue que la mayoría de personas eran sobrevivientes de tortura y víctimas de violencia directa. Según Ron, las cifras de personas con estos antecedentes crecieron en un 200% desde mediados de 2017 hasta inicios de 2018, algo que no se veía con tanta frecuencia desde hace algunos años (Entrevista 1 febrero 2018). Es importante señalar en este punto, de acuerdo a una entrevista realizada a un alto funcionario de la DPIN de la Cancillería, que en 2017-2018 el Estado se encontraba realizando el mayor esfuerzo para cumplir lo establecido en la Ley de Movilidad Humana aprobada en febrero de 2017 y su Reglamento. Sin embargo, el país, al momento, no contaba con fondos suficientes para contratar y capacitar a sus funcionarios, por lo que el apoyo de ACNUR era significativo (Entrevista 4 abril 2018). En este sentido se podría entender cómo tanto el acuerdo de paz de 2016 como la Ley de Movilidad Humana aprobada en Ecuador incidieron en la firma de la Carta de Entendimiento específica para la cooperación ACNUR – Ecuador en 2017.

A inicios de 2017 se comenzó a ver el impacto de la firma del acuerdo de paz de Colombia para el trabajo del ACNUR en Ecuador debido a que tuvo un gran impacto en la asignación de presupuestos para el periodo 2017 - 2018 de la organización internacional por parte de sus donantes principales. De acuerdo a la entrevista realizada a una alta funcionaria de ACNUR, debido a la firma del acuerdo de paz hubo una reducción del 10% de presupuesto aprobado por los donantes entre 2017 y 2018. Esto se debía principalmente a que desde la cooperación internacional global se redujo el interés de donantes en financiar temas de refugiados colombianos porque había una lectura de que por el acuerdo de paz ya no se iba a producir más refugiados. A esto se sumó el un fuerte discurso del gobierno colombiano sobre la paz venidera, y en los foros internacionales se hablaba de que con esto la violencia acabaría. El impacto de esta reducción presupuestaria incluso significó que ACNUR evaluara cerrar sus

oficinas de Guayaquil y Cuenca para el año 2018, de acuerdo con la funcionaria entrevistada (Entrevista 4 marzo 2018).

A pesar de que, como se dijo anteriormente, la firma de un acuerdo de paz no implica necesariamente un fin para el conflicto armado, el que los países e instituciones internacionales donantes hayan reaccionado como lo hicieron se justifica bajo la percepción que tuvieron de que este acuerdo produciría una reducción de los flujos de refugiados. De acuerdo al constructivismo, las percepciones de los diferentes actores del sistema internacional pueden influir en el proceso de toma de decisiones, y por consiguiente en este caso en las relaciones de cooperación entre las partes. Es en este sentido que la firma de los acuerdos de 2016 y 2017 con la Dirección de Protección Internacional tienen un enfoque de cierre y al mismo tiempo el ACNUR enfatizó su discurso de desvinculación responsable. Este escenario cambió más adelante, con el incremento de flujos migratorios de población venezolana a partir de 2018, lo que se analizará en el capítulo siguiente.

2.2 Cambios normativos

Como se señaló en el capítulo de marco teórico de este trabajo, para el constructivismo, las normas y reglas son parte del proceso de formación de la identidad de los actores del sistema internacional. El comportamiento de los Estados, por tanto, parte de la influencia de las identidades y normas compartidas (A. Wendt 1994, 81); y en este caso vemos cómo la predisposición del país a recibir apoyo técnico por parte de un organismo internacional pudo verse influenciada por el cambio de normas. En este sentido, el cambio en las dinámicas de cooperación entre los dos actores, influenciado por la nueva legislatura, parte de un cambio en la identidad del Estado que se deriva del cambio de normativa. En esta sección se tomarán dos hechos que significaron un impacto en las relaciones de cooperación entre los actores, relacionados con las normas y leyes en las que se encuadra esta cooperación, y que influyeron en la misma: la aprobación de la Ley de Movilidad Humana de Ecuador en 2017 y la firma de una carta de entendimiento en la Asamblea Nacional, misma que enfatizó el enfoque de la política exterior del país.

2.2.1 Ley Orgánica de Movilidad Humana

En marzo de 2017 se aprobó en Ecuador la Ley Orgánica de Movilidad Humana, misma que también fue preámbulo para la firma de la Carta de Entendimiento entre la Cancillería de Ecuador y ACNUR. Según ACNUR, la ley de movilidad humana representó un avance significativo en legislación humanitaria y de derechos humanos, pues califica al refugio como

una categoría migratoria más y no como un fenómeno diferente tratado en un decreto u ordenanza aparte,² como tradicionalmente se lo hacía. Este gesto de la ley hizo que la discusión sobre el refugio tomase cada vez más terreno en la palestra política, sobre todo en las instituciones públicas, puntualmente en el Ministerio de Relaciones Exteriores y sus secretarías internas, que vieron como necesario establecer procesos y afinar procedimientos internos en la institución en torno a esta temática en específico. En consecuencia, el Estado tuvo más apertura para la cooperación internacional, lo que fue aprovechado por la organización internacional.

Es importante señalar que en la región esta es la primera ley de movilidad humana con estas características en torno al respeto y garantía de derechos humanos, por lo que ACNUR la reconoció abiertamente como un referente en Latinoamérica y el mundo para el acogimiento a refugiados (Diario Expreso 2017). Con la aprobación de la Ley mencionada, se expidió también un reglamento para la misma, varios acuerdos ministeriales y un decreto ejecutivo que guían la aplicación de esta legislación. En todos ellos se menciona la voluntad del Estado de cumplir con lo establecido en la Constitución de la República y por ende en los tratados suscritos por el país. Lo planteado en estos documentos se considera un avance en normativa. Sin embargo, ha sido considerada perfectible por varios analistas políticos, que expresan “que la nueva normativa se debe aplicar en el sentido más favorable al migrante” (Orellana 2017, 13), pues la Ley no diferencia definiciones y personalidades jurídicas. En esta misma línea, el entonces Subsecretario de Protección Internacional y Atención a Inmigrantes del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, Alfonso Morales, afirmó que al país le quedaba mucho por hacer para reformar y mejorar la protección a refugiados partiendo de la Legislación aprobada en febrero de 2017.³

Partiendo de este cambio normativo en la legislación nacional y el reconocimiento del Estado de la necesidad de mejorar los procesos de protección a refugiados, se afianzó la búsqueda de una cooperación técnica y especializada. La recién aprobada ley se convirtió entonces en un motivo más para que el ACNUR y la Dirección de Protección Internacional firmaran el acuerdo mencionado en la sección pasada. Según afirmó un funcionario de la Cancillería en las entrevistas realizadas, el tener un apoyo especializado facilitó y mejoró los procesos de atención en las diferentes localidades donde funciona la DPIN y, además, se logró consolidar

² Palabras de Juan Pablo Terminiello, oficial de protección del ACNUR, en el Seminario de FLACSO sobre Movilidad Humana, marzo 2018.

³ Palabras de Alfredo Morales en el Seminario de FLACSO sobre Movilidad Humana, marzo 2018.

un proyecto conjunto que se gestionó años atrás, pero no se había concretado hasta el momento (Entrevista 5 abril 2018). Por otro lado, ACNUR ha reconocido repetidas veces que el trabajo que se realiza para la protección de refugiados desde sus proyectos debe ser llevado a cabo con los Estados; estos son quienes deben guiar las iniciativas de trabajo en garantía de derechos que surgen a través del tiempo. Para los funcionarios de la organización internacional entrevistados en la presente investigación, uno de los factores más importantes en esta cooperación es que el Estado se empodere de sus deberes como garante de derechos y lo exprese a través de su normativa nacional y la voluntad de cooperar (Entrevista 3 marzo 2018). Esta cooperación técnica nuevamente marca un cambio en las dinámicas de cooperación de las partes.

2.2.2 Acuerdo de cooperación con la Asamblea y política exterior del Ecuador

A inicios de 2017 la Asamblea Nacional del Ecuador debatió en su pleno la aprobación de un acuerdo de cooperación entre Ecuador y ACNUR a través de una carta de entendimiento, el cual fue aceptado. Según la asambleísta en ese entonces Soledad Vela, el “Acuerdo establece las condiciones para que la ayuda humanitaria de ACNUR se realice de manera eficiente, por lo que Ecuador prestará todas las facilidades necesarias” (Asamblea Nacional Ecuador 2017). A pesar de que es un acto mayormente político y diplomático, en este caso se evidencia la buena voluntad que tienen las partes para cooperar. Este hecho se sumó a los tratados y cartas ya firmadas por las partes, lo que enfatizó las dinámicas de política exterior del país, y la posición que ha tenido el Ecuador frente a la firma y cumplimiento de tratados de derechos humanos y cooperación.

Los acuerdos de cooperación en derechos humanos y en este caso en protección internacional que ha suscrito el Ecuador han sido reconocidos por la comunidad internacional y las autoridades del Estado ecuatoriano como una fortaleza en la política exterior del país (Boletín 135 2016). Esto se maneja en concordancia con la Agenda de Política Exterior propuesta por los poderes estatales. A partir de 2017 Ecuador elaboró una Agenda de Política Exterior basada en siete objetivos, con la que se pretendía guiar las acciones estatales en este campo hasta 2021. Parte de esta agenda se enfoca en la cooperación internacional y la coordinación de acciones para cubrir las prioridades que se ha planteado el Estado (Boletín 135 2016). En este sentido, el documento menciona la voluntad del país de fortalecer canales de coordinación y cooperación con organizaciones internacionales para la garantía de los compromisos en derechos humanos a los que el país se ha suscrito internacionalmente (Carta de Entendimiento ACNUR - Cancillería 2017). Estas prácticas evidencian una imagen

cooperativa y respetuosa de derechos humanos y tratados internacionales por parte de Ecuador y generalmente son llevadas a cabo sobre todo por Estados pequeños que buscan proyectarse de esta manera en la esfera internacional (Salgado 2017, 21). La perspectiva de política exterior del Estado aquí evidenciada contribuye a entender la profundización de las dinámicas de cooperación a partir de 2016.

Existe un dinamismo en la elaboración y aplicación de la política exterior, en la que las normas y reglas son creadas, modificadas y eliminadas con el transcurso del tiempo. Esto se evidencia en los acuerdos firmados y el contexto que llevó a que los mismos se produjeran. Estos documentos tienen una vigencia determinada para su ejecución y están amparados en referencia a la Agenda de Política Exterior del Estado que se proyecta a 2021. En consecuencia, el fortalecimiento de las relaciones de cooperación entre la organización internacional y el Estado está sujeto a cambios en el tiempo que pueden producirse a raíz de cambios en el contexto o una nueva transformación de la identidad del Estado.

En enero de 2018, tras la emisión de los acuerdos y Cartas de Entendimiento en 2017, el Estado y la sociedad en general entraron a una etapa de socializar y apropiarse de los procesos. Esto constituye un proceso en el que las estructuras sociales se componen de reglas y normas aceptadas y socializadas por los agentes, que generalmente no son cuestionadas (Wendt 1992, 399). En este caso esta normalización de las reglas establecidas en cooperación entre el Estado y la organización internacional genera un beneficio evidente en la población solicitante de asilo (Entrevista 3 marzo 2018), pero también desde el sector público existe una conciencia de que se va a necesitar tiempo para cambiar procesos y adaptarse al cumplimiento de los acuerdos.

La política exterior desde el constructivismo engloba también una dimensión ideacional que permite entender las identidades de los actores en un proceso de cooperación y brinda una luz de las razones por las que las decisiones son tomadas en los mismos. En este caso se ve que la necesidad de reconocimiento internacional no sólo proviene del Estado como actor y protagonista en el proceso de cooperación, sino también de las entidades públicas con las que se ha establecido convenios y acuerdos de cooperación.

En lo que hemos podido ver sobre los acuerdos de cooperación firmados entre ACNUR y el Estado a partir del 2016, el cambio más representativo en las relaciones interinstitucionales ha sido el apoyo financiero y técnico por parte de ACNUR, a más del acceso de la organización internacional a las instituciones, información y programas públicos. Este fortalecimiento político en la cooperación interestatal se genera a través de un impacto normativo e ideacional

que influye en la política exterior de los actores del sistema internacional, según plantea el constructivismo. Además, como se explicó previamente, al ser un Estado pequeño, Ecuador busca un reconocimiento internacional positivo y una ventaja económica y social al recibir un apoyo técnico sin costo por parte de un organismo internacional.

2.3 Cambios individuales

En el nivel de análisis individual sobre lo acontecido en el período que va de 2017 a marzo de 2018, un hecho que resaltó en las entrevistas realizadas a funcionarios de ACNUR y de organizaciones no gubernamentales que trabajan con refugiados fue que el cambio de gobierno en Ecuador favoreció de gran manera la relación de cooperación ACNUR – Ecuador. En general, esto se debía a que el gobierno entrante a su momento fue percibido por las organizaciones como abierto al diálogo, lo que generó expectativas positivas para el trabajo conjunto. A pesar de que muchos de los procesos de cooperación entre el Estado y la organización internacional ya estaban encaminados previo a las elecciones nacionales de 2017, para muchos este cambio político sí afectó las dinámicas de cooperación. De acuerdo a gran parte de los entrevistados, es fundamental señalarlo por las preferencias que ha tenido el gobierno de turno en el tema de refugiados.

A finales de 2016, al mismo tiempo que se concretaba la firma del acuerdo de paz en Colombia, Ecuador se preparaba para las elecciones presidenciales de 2017. Para mediados de año, el Ecuador contaba con un nuevo presidente y gabinete. Tras la elección de Lenin Moreno como Presidente del Estado se elaboró la Agenda de Política Exterior del país, estableciendo lineamientos para el trabajo conjunto con organizaciones internacionales. Al mismo tiempo, se vivió una mejoría en las relaciones de cooperación interinstitucional entre ambos actores. Sobre esto un funcionario de ACNUR afirmó que en época de elecciones prácticamente los programas se paralizaron a la expectativa de quien se consolidaba como nuevo presidente del país, pues esto era fundamental para delinear el Plan Multianual de Desarrollo de la organización internacional (Entrevista 2 febrero 2018). Durante el período de gobierno pasado se generaron varias tensiones entre el poder ejecutivo y las organizaciones de la sociedad civil e internacionales, lo que debilitó la relación de cooperación con el ACNUR. Previo a este cambio ACNUR trabajaba en el país de manera discreta y estratégica, pues grandes avances en materia legal estaban sucediendo y a pesar de que no existía un vínculo y estrategia de cooperación visible, la organización internacional reiteró varias veces su apoyo a mencionados progresos. Sin embargo, con el cambio de gobierno, las relaciones de cooperación se fortalecieron y la organización continuó su apoyo técnico.

El constructivismo afirma que el nivel individual es importante para la consolidación de la identidad del Estado. A pesar del cambio de gobierno, en el país la planificación de política exterior siguió siendo la misma, por lo que las estrategias y objetivos centrales del Ecuador no cambiaron. Los cambios producidos por este cambio a nivel individual fueron más a nivel subjetivo con una mejora de la relación con ACNUR, lo que hizo que se abrieran espacios burocráticos en el sistema público que antes eran herméticos. Por ejemplo, tras la aprobación de la Ley de Movilidad Humana, ACNUR felicitó al país por este avance legal, y este acto fue reconocido por el gobierno anterior, pero se cerró ahí. Sin embargo, al cambiar el gobierno de turno y generarse el reglamento de aplicación de la Ley de Movilidad Humana, ACNUR volvió a reconocer a Ecuador por sus avances legales, pero esta vez el Estado invitó a ACNUR a formar parte del desarrollo de proyectos para la aplicación de la ley como la estrategia de proyecto de cedula con el Registro Civil (Entrevista 3 marzo 2018).

El discurso y acciones de Lenin Moreno en materia de política exterior produjeron varios cambios en los acuerdos de cooperación política entre ACNUR y Ecuador a partir de la firma del acuerdo de paz en Colombia. Tras su elección Moreno hizo su primera visita diplomática internacional a Colombia en mayo de 2017, donde afirmó que “la paz es buena para todos, al referirse a los procesos de paz en marcha entre el gobierno de Juan Manuel Santos y las FARC, en fase de implementación de los acuerdos” (Andes 2017). Este discurso se mantuvo en 2017 y a inicios de 2018 en referencia a las negociaciones de paz entre el ELN y el gobierno de Colombia. Con el lema “la paz de Colombia es la paz de todos”, el gobierno ecuatoriano apoyó en las negociaciones de paz del país vecino mostrándose optimista con el proceso de pos acuerdo de paz con las FARC (Peñañiel 2018). Esto denotó una diferencia significativa en cuanto a las relaciones bilaterales que el Ecuador llevó con Colombia durante el gobierno anterior. Una vez más, se denota que los cambios a nivel individual en un actor del sistema internacional influyen en las relaciones de cooperación con otros actores, como sucedió entre ACNUR y Ecuador a partir de 2017.

Hasta mediados de 2017 el cambio de gobierno en el país fue percibido de manera optimista para las relaciones de cooperación. Sin embargo, a finales de ese año e inicios de 2018 esta percepción y relación, de manera individual, cambió con el aumento de la población venezolana llegando al país. Más adelante se analizarán los flujos migratorios que cambiaron en este período de tiempo, pero el impacto político que esto tuvo también influyó en el nivel de análisis individual del presente caso. En efecto, tras la presión social de la población

ecuatoriana, al sentirse amenazada de alguna manera por los migrantes que llegaban, el gobierno poco a poco comenzó a cerrar la apertura creada hasta el momento. A marzo de 2018 Ecuador no había reconocido a una sola persona venezolana como refugiada (DPIN 2018). Políticamente esto tuvo un impacto fuerte ya que las relaciones de cooperación se complejizaban y distanciaban cada vez más al no coincidir con los mismos objetivos.

Este cambio de la identidad del Estado a partir de 2017 es importante para entender cómo las dinámicas de cooperación cambiaron en el período de análisis. Duran Cenit (2013) afirma que “si cambian las identidades, también cambian los intereses y el comportamiento” (Durán Cenit 2013) de los actores en el sistema internacional. En este caso, en 2017 el Ecuador políticamente salió de la administración pública de un gobierno que estuvo diez años al frente del país y que tuvo varios roces y distanciamientos con organizaciones internacionales en general. La percepción de los actores al cambiar la identidad estatal también cambió y tanto para el Estado como para la organización internacional se llegó a una apertura para la cooperación técnica más profunda. Como se mencionó en el marco teórico de esta tesis, la cooperación internacional para el desarrollo enmarca el programa de acción de ACNUR en Ecuador y está sujeta a influencias de diversos actores, avances académicos, cambios en los escenarios, presión de grupos de interés y cambios de contextos. En definitiva, este cambio favoreció la apertura de las partes para la cooperación en el período analizado, lo que se ve evidenciado también en la firma de una Carta de Entendimiento entre el MIES y ACNUR.

2.4 Conclusiones

El presente capítulo argumenta que las dinámicas de cooperación entre el Estado ecuatoriano y ACNUR cambiaron con una tendencia al fortalecimiento de las relaciones entre las partes, reflejada en los acuerdos ministeriales de alta política firmados a partir de 2016 tras la firma del acuerdo de paz entre el gobierno colombiano y las FARC, los hechos post terremoto, la aprobación de la Ley de Movilidad Humana, la firma de distintos acuerdos de cooperación con diferentes instancias políticas y las elecciones presidenciales nacionales de 2017. Todos estos son acontecimientos y cambios en el contexto, en las normas y en el individuo incidieron en la identidad del Estado. Dado que en esta sección se enfocó en el análisis de las dinámicas de cooperación política entre las partes enunciadas, se tomó los principales acuerdos y Cartas de Entendimiento firmadas por las mismas a partir de 2016. Con estos documentos, y basado en la información recolectada en las diferentes entrevistas realizadas, se puede concluir que los cambios en el contexto, normas e identidad de las relaciones entre los actores del sistema internacional sí pueden influir en las relaciones de cooperación entre ellos

y su política exterior. Esto lo afirma el constructivismo desde el cual, y bajo la evidencia empírica enunciada en el capítulo, se ha podido explicar los cambios en las dinámicas de cooperación entre Ecuador y ACNUR.

La firma de la Carta de Entendimiento entre ACNUR y el Ministerio de Relaciones Exteriores de marzo de 2017 fue uno de los puntos de partida para el análisis, pues es el acuerdo de cooperación que marca un cambio fundamental en las dinámicas de cooperación que se llevaban a cabo hasta 2016. El hecho de que Ecuador haya permitido la entrada de un organismo internacional a realizar un proyecto directo en las oficinas del Estado y acceder a toda la información en la DPIN, como lo hizo a través de la Carta de Entendimiento señalada, es una muestra de confianza y por ende el fortalecimiento al que llegó la cooperación entre el Estado y ACNUR hasta mediados de 2017. De igual manera, a inicios de 2017 la firma del acuerdo de cooperación con la Asamblea Nacional fue un acto diplomático que enfatizó la posición del Ecuador y su política exterior. Según el constructivismo, estos actos fueron contribuyendo al desarrollo de la identidad del Estado.

Como se mencionó en la primera sección de este capítulo, estas acciones son también un reflejo de la Agenda de Política Exterior del Ecuador proyectada hasta 2021, con la que Ecuador enfatiza la apertura a la cooperación y coordinación del país con organismos internacionales para el cumplimiento de derechos humanos. Estas acciones evidencian un punto de transformación estatal para Ecuador en materia de cooperación desde el punto de vista del constructivismo, que se enfoca en el impacto de contextos, normas e identidades en el sistema internacional. A pesar de que no representan un cambio drástico en las interacciones que tradicionalmente han tenido las partes, ciertos gestos por parte de los dos actores destacaron y generaron precedentes para las operaciones del organismo internacional y la garantía de derechos a refugiados en otros Estados. Cabe resaltar que, al estar hablando de alta política, se ha tomado actos diplomáticos y hechos, mas no se ha hablado de la ejecución de los programas que resultaron de la firma de estos acuerdos, si han resultado efectivos o no, lo que se abordará en el capítulo siguiente.

El capítulo plantea que los cambios en las dinámicas de cooperación entre el Estado y ACNUR son el resultado de diversos factores que se conjugaron para dar como resultado la firma de los diversos documentos de cooperación mencionados a lo largo del capítulo. El hecho de que hayan influido en el proceso de articulación de la cooperación de ACNUR y Ecuador en el pos acuerdo denota que el comportamiento de los actores del sistema internacional, en materia de cooperación, sobre todo, está sujeto a cambios y transformaciones

que varían con el tiempo. En las entrevistas realizadas para este trabajo, tanto los funcionarios de ACNUR como los funcionarios estatales mencionaron que el trabajo conjunto que se realizó con los distintos proyectos entre las partes implicó un cambio importante en la protección internacional que brindaba Ecuador a la población refugiada. Sin embargo, a pesar de ser esto un punto positivo en el desarrollo de la cooperación entre las partes mencionadas, es preciso señalar que, al ser un cambio a raíz de una variación en el contexto, está sujeto a transformaciones y a que el proyecto no continúe en el largo plazo. Tanto el Estado como la organización internacional coinciden en que el proyecto de cooperación puede ser interrumpido o depurado en caso de que las condiciones actuales cambien. Como un ejemplo de esto, se puede tomar lo sucedido en marzo de 2018 al anunciar ACNUR el reconocimiento de la población venezolana como refugiada, mientras que para Ecuador hasta dicho mes no existían refugiados venezolanos que puedan considerarse como tales, y reconocer un caso hubiera implicado un conflicto político para el gobierno. De igual manera, puede ocurrir para las dinámicas de cooperación que se desarrollan día a día entre las partes, pues no son estáticas y se encuentran en constante transformación.

Estos cambios de las dinámicas de cooperación en la alta política son, además, un reflejo de la voluntad del Ecuador de ser reconocido en el escenario internacional por las relaciones de cooperación multilateral y el respeto a derechos humanos. Este es un comportamiento que generalmente se atribuye a Estados pequeños, como se planteó en el marco teórico y se evidenció en este capítulo. Las acciones de Ecuador, en este sentido, han sido congruentes con los objetivos de gobierno planteados y han generado una respuesta casi inmediata de la comunidad internacional, recibiendo visitas de altos funcionarios de Naciones Unidas, ACNUR y felicitaciones de Jefes de Estado latinoamericanos. La participación directa del organismo internacional enmarcada en esta Carta de Entendimiento marcó un cambio importante en las dinámicas de cooperación entre los organismos, pues éstas denotaron un fortalecimiento a partir de 2017. Finalmente, es importante señalar que las dinámicas de cooperación entre las partes en este caso poco se han referido a la acción emergente que debe manejar un Estado en situaciones de peligro o de conflicto. Se han enfocado en generar soluciones a largo plazo para la población refugiada y solicitante de asilo en búsqueda de protección internacional, basadas en programas del Estado que buscan garantizar un cumplimiento de derechos.

Capítulo 3: Cooperación económica y humanitaria entre Ecuador y ACNUR

El presente capítulo analiza las dinámicas de cooperación económica y social entre ACNUR y Ecuador a partir de 2016 hasta marzo de 2018. Como se señaló en capítulos anteriores, Ecuador atravesó varios cambios importantes desde el año señalado, lo que generó que el contexto, las normas y las ideas en la política exterior del Estado en referencia a este tema cambiaran. Los acuerdos, gestos de buena voluntad y acercamientos políticos establecieron un marco dentro del cual se desarrollaron los proyectos técnicos y de campo que realiza ACNUR junto con sus socios públicos y privados en Ecuador. En este sentido la cooperación económica y humanitaria está muy relacionada a los cambios que se describió en el capítulo anterior reflejados en proyectos específicos. Se argumenta en este capítulo que las dinámicas de cooperación entre Ecuador y ACNUR en este período de tiempo en el ámbito económico y humanitario estuvieron influenciadas por diversos factores que refieren principalmente a cambios en el contexto en el que se desarrolla la cooperación, proyectos con instituciones legales y cambios a nivel individual como el proyecto de desvinculación responsable de ACNUR.

La cooperación económica y humanitaria entre ACNUR y Ecuador desde 2017 se evidencia en dos elementos: 1) los acuerdos de cooperación multinivel con la Dirección de Protección Internacional y Defensoría Pública, y 2) el programa piloto de Modelo de Graduación que desarrolla ACNUR fusionado con el Bono de Desarrollo Humano que maneja el MIES. Estos escenarios de cooperación son un producto del cambio en las dinámicas de cooperación de los dos actores que dio paso a la firma de acuerdos bilaterales entre las tres instituciones públicas y la organización internacional. En cada uno de estos programas se registra que ACNUR ha apoyado al Estado con financiamiento para el cumplimiento de los objetivos conjuntos planteados en temas de movilidad humana y protección a refugiados. Estos proyectos de cooperación son analizados de manera transversal en el presente capítulo. Esta sección estará dividida en tres partes. La primera analiza los cambios en el contexto que incidieron en la cooperación económica y humanitaria de ambos actores. En esta parte se hablará sobre los cambios en los flujos migratorios a raíz de la crisis migratoria venezolana, además de la situación de los solicitantes de asilo extra continentales que han llegado al país a partir del 2016. La segunda parte analiza un proyecto producto de un acuerdo del Estado a través de la Defensoría Pública con ACNUR para enfatizar los cambios normativos por los que atravesó el país en este período de tiempo. Finalmente, la tercera parte analiza los cambios a nivel individual que influyeron en las dinámicas de cooperación económica y humanitaria entre los

actores como el objetivo de desvinculación responsable de ACNUR y su proyecto piloto con el MIES.

3.1 Cambios contextuales

La cooperación económica y en proyectos humanitarios entre Ecuador y ACNUR data desde el año 2000 cuando la organización internacional llegó al país. La misma ha sido enfocada en proyectos específicos de asistencia técnica al Estado a través de sus instituciones públicas. En los años 2016, 2017 e inicios de 2018 existieron cambios en el contexto de la cooperación para protección de refugiados que incidieron en estos proyectos. Los cambios tuvieron un impacto directo en la asignación de recursos económicos para la organización internacional en el país, pues en general se registró una reducción de donantes para los proyectos manejados en Ecuador durante esta época. Además, como se vio en el capítulo pasado, los cambios en el contexto para esta cooperación fueron determinantes pues la firma del acuerdo de paz en Colombia generó cierta expectativa por parte de la comunidad internacional. Sin embargo, lo que no fue tan evidente en un inicio era que los flujos migratorios en Ecuador y en general en la región estaban cambiando con la llegada de cada vez más población venezolana.

Adicional al cambio en los flujos migratorios por la crisis migratoria venezolana, el Ecuador ha recibido constantemente solicitudes de asilo por parte de población extracontinental, en su mayoría de África y Asia, quienes al igual que la población colombiana han debido seguir el proceso establecido en la Dirección de Protección Internacional. Un punto interesante es que en el desarrollo de estos tres años que se analiza en este trabajo la población extracontinental también incrementó y la Dirección de Protección Internacional lo vio como un reto para el que también se apoyó en el ACNUR. Estos dos puntos se analizarán más detalladamente en esta sección, explicando cómo ambos influyeron en el acuerdo de cooperación entre la DPIN y el ACNUR sobre todo, y al mismo tiempo cómo afectaron el trabajo con las organizaciones de la sociedad civil que se sostienen con fondos donados por la organización internacional.

3.1.1 Nuevos flujos migratorios

Según ACNUR, a finales del año 2016 el Ecuador había reconocido a 60.329 personas como refugiadas, otorgándoles una visa; de los cuales más del 90% eran personas de nacionalidad colombiana (ACNUR Global Focus 2018). Como se dijo en el capítulo anterior, tras la firma del acuerdo de paz en Colombia también cambió el flujo de personas colombianas ingresando al país. De acuerdo a datos proporcionados por HIAS se registra que de agosto a septiembre de 2016 disminuyó la llegada de colombianos solicitantes de asilo pasando de 600 a 300

personas por mes, pero volvió a subir de noviembre a diciembre de 2016 hacia las 500 personas recién llegadas por mes (Entrevista 1 febrero 2018) a nivel nacional. Al consultar a las personas el porqué de esta variación, mencionaban que había mucha incertidumbre en Colombia alrededor del tema del acuerdo de paz y que había incrementado en muchos casos la violencia perpetrada sobre todo por bandas criminales. A partir de esto los números de personas que ingresaban al país a solicitar asilo fueron en aumento para 2017 y 2018, contrario a la expectativa que existía a partir del acuerdo de paz, como se explicó en el capítulo pasado.

Para 2017 se registró en la DPIN de la Cancillería un aproximado de 4642 solicitudes de refugio, lo que representó un incremento del 5% en relación con el año anterior en lo que respecta a la población colombiana (Entrevista 5 abril 2018). Esto concuerda con las proyecciones del ACNUR sobre un aumento de cinco mil a siete mil refugiados de esta nacionalidad en 2017 y un 3% más para 2018 (Entrevista 4 marzo 2018). Sobre estas cifras, Juan Pablo Terminiello, Oficial de Protección de ACNUR en ese entonces, afirmó que existe un “agravamiento de la situación de Colombia tras el acuerdo de paz que sigue generando desplazamientos [...], continúa siendo la principal nacionalidad de solicitudes de asilo en Ecuador porque [...] continúan habiendo situaciones en el período del posconflicto o pos desmovilización que generan desplazamiento forzado”.⁴ Esta situación demandó un mayor trabajo por parte de la DPIN para procesar los casos, por lo que la firma de los acuerdos con ACNUR fue un soporte para ello. Esto incluyó la implementación del sistema “Quality Assurance Initiative (QAI)” que es un soporte que dio la organización internacional al Estado ecuatoriano para evaluar y fortalecer los procesos de determinación de la condición de refugiado a través de un consultor interno y varios oficiales de elegibilidad dentro de la DPIN. Para esto el ACNUR financió y asesoró directamente a funcionarios de la institución pública, lo que fue un gesto de confianza por parte de los dos actores en cuestión. La implementación del QAI, que tuvo su inicio en 2017, fue beneficiosa tanto para el Estado, ya que recibía directamente recursos humanos y financieros a más de que se resolvieron casos pendientes represados de años anteriores; como para la organización internacional, ya que tuvo acceso directo a la información de la población que ingresaba al país a solicitar asilo.

El flujo de población colombiana que ingresó al Ecuador en busca de asilo aumentó considerablemente de 2016 a 2018. De acuerdo a datos proporcionados por la DPIN y como se puede ver en la ilustración 1, el promedio mensual de peticionarios colombianos para 2016

⁴ Palabras de Juan Pablo Terminiello en el Seminario de FLACSO sobre Movilidad Humana, marzo 2018

fue de 316 personas por mes, en 2017 el promedio mensual fue de 395 personas y para 2018 fue de 437 colombianos solicitando asilo a nivel nacional (cf. figura 3.1). Esto implicó que el proceso de determinación de la condición de refugiado tardase un poco más, ya que demandaba un esfuerzo adicional por parte de la DPIN. Sin embargo, al ser casos que vienen de un contexto que resulta familiar para los entrevistadores, como es el caso colombiano, se facilitó mucho el trabajo de la institución pública; razón por la cual la DPIN consideró necesario un fortalecimiento de capacidades en sus funcionarios (Entrevista 5 abril 2018).

Tabla 1 Población colombiana demandando asilo.



Elaborado por el autor basado en las entrevistas realizadas a funcionarios de la Cancillería.

Adicional al incremento en la demanda de solicitantes de asilo colombianos, se debe mencionar que el perfil de los mismos cambió y comenzaron a llegar víctimas de violencia directa, sobrevivientes de tortura y personas que habían sido extorsionadas por otros grupos armados, algunos de ellos provenientes de grupos desertores de las FARC, entre otros. Por ello, el QAI en la DPIN también fue oportuno en su implementación ya que los oficiales de elegibilidad debían actualizar constantemente la información del país de origen y, al ser la situación tan volátil, demandaba un mayor trabajo. En este sentido la cooperación de las partes se percibió pertinente. Sin embargo, al presentarse cada vez más casos de personas que habían sobrevivido tras ser sometido a actos de violencia directa, esto representó un reto para el Estado y la organización internacional. En efecto, se requirió más asistencia técnica, así como la presencia de psicólogos en las entrevistas de ser necesario, y ninguno de los dos actores pudo solventar. Adicional a esto, la errónea percepción política a nivel internacional de que el conflicto colombiano había terminado con la firma del acuerdo de paz provocó que

los donantes redujeran sus presupuestos para esta causa, como se explicó en el capítulo anterior, y esto tuvo un impacto directo en el ACNUR y sus socios privados.

El ACNUR trabaja en Ecuador con programas ejecutados en un gran porcentaje a través de implementación con socios públicos y privados, y en un menor porcentaje a través de implementación directa. Uno de los socios de ACNUR desde el año 2003 es HIAS. En una entrevista realizada a Margarita Ron, coordinadora nacional del área de psicología de la institución, ella afirmó que la reducción de fondos por parte de donantes hacia ACNUR sí había afectado la atención que recibe la gente en la ONG a pesar de sostener los programas con más donantes. Sobre todo, a inicios de 2017 el área de psicología en HIAS tuvo una demanda de atenciones mucho más alta. Al haber tantos casos de sobrevivientes de tortura, el personal casi no daba abasto para satisfacer las necesidades de atención de la población colombiana. Paralelo a esto estaba el desafío de que sin fondos se debía evaluar una reducción de personal para mediados o finales de año. Esta situación terminó afectando directamente a la población solicitante de asilo y refugiada quienes además se encontraron afectados en espacios sociales e instituciones públicas donde se vulneraban sus derechos (Entrevista 1 febrero 2018).

En general a pesar de que la cooperación a nivel político entre las partes se percibía cada vez más fortalecida, vemos que ya en los programas sobre todo de atención directa a la población existían aún vacíos que terminaban afectando el acceso y garantía de derechos de los peticionarios. La falta de recursos de ambas partes para complementar técnicamente la atención por parte de la DPIN y de las organizaciones internacionales que se apoyaban en el ACNUR afectó la calidad de la atención a las familias colombianas que llegaban cada vez más. De acuerdo al constructivismo, vemos que este cambio en números y perfiles de personas colombianas ingresando al país influyó en las dinámicas de cooperación ACNUR – Ecuador de manera que se firmó el acuerdo con la DPIN pero también surgieron más vacíos que con el tiempo seguirían generando cambios. Según Wendt (1992), “las configuraciones sociales no son objetivas ni subjetivas, sino que son construcciones intersubjetivas” (Wendt 1992, 144), refiriéndose a que las diferentes interacciones sociales son lo que va dando origen a una estructura, provocando un cambio desde lo interno hacia lo externo e impulsando al mismo tiempo la formación de reglas e identidades. En este caso estos vacíos que surgieron a partir de este esfuerzo de cooperación provocado por los diferentes cambios contextuales incitaron que se cambiasen las condiciones y trabajo a futuro. Un claro ejemplo de esto es el caso de HIAS con la atención psicológica. Al ver la demanda creciente en 2016 y 2017 se

planificó ampliar el servicio y buscar más donantes para sostener al personal que brindaba atención para 2018 (Entrevista 1 febrero 2018).

A más del flujo de solicitantes colombianos en el período de tiempo analizado, también tomó fuerza la migración masiva de ciudadanos venezolanos a diferentes países de la región, impulsados por un deseo de salir de una situación de vida precaria y buscar mejores oportunidades. En Sudamérica para 2016 el principal país receptor de población venezolana fue Colombia, seguido de Ecuador. Una característica interesante de esta nueva ola migratoria en el sur del continente fue que muchos países se consideraban “de paso” para la población y ya que muchos no sellaban su ingreso ni salida, siendo la mayoría una migración informal, no había un registro real de cuántas personas se quedaron en Ecuador. Solamente se contaba con aproximaciones. Sin embargo, de acuerdo a los datos entregados por funcionarios de la DPIN en las entrevistas realizadas, se contabilizaba que 235960 venezolanos ingresaron a Ecuador hasta agosto de 2017, de los cuales 62801 se quedaron en el país (Entrevista 5 abril 2018). Estos números crecieron casi exponencialmente para 2018, según Juan Pablo Terminello, oficial de protección de ACNUR. En el 2017 se cerró con un total de 288000 personas venezolanas que ingresaron al país y en el 2018 se registró un ingreso diario de aproximadamente 2600 personas.⁵ Siendo el Ecuador un país de tránsito y de acogida, fue difícil determinar cuántos de estos hombres y mujeres decidieron quedarse en el país.

La crisis migratoria venezolana en 2016 y 2017 es aún más compleja de analizar en temas de cooperación para la protección de refugiados, debido a que existía un gran debate sobre si esta población efectivamente debía ser considerada como refugiada. El ACNUR hasta finales de 2017 no emitió ningún comunicado ni posición oficial sobre el reconocimiento de esta población como refugiada. Por otro lado, el Estado ecuatoriano insistía en que los venezolanos que habían llegado al país eran migrantes económicos. En estos dos años el Ecuador tenía una estrecha relación con el régimen venezolano. El entonces presidente Rafael Correa históricamente había alentado al gobierno de Chávez y Maduro, por lo que el reconocer que había venezolanos que necesitaban protección internacional hubiera implicado también que el gobierno era incapaz de satisfacer las necesidades de protección del país, por lo que no era conveniente. Como vimos en el marco teórico de este trabajo, la política exterior de un Estado está determinada en parte por los intereses del país y la identidad del mismo, así como del líder. En este caso, al ser Ecuador un país pequeño, buscaba sobrellevar la situación de manera diplomática sin perjudicar sus alianzas. Es por esto que, desde mediados de 2017

⁵ Palabras de Juan Pablo Terminiello durante el Seminario de FLACSO sobre Movilidad Humana, marzo 2018

con Lenin Moreno a la cabeza, el Ecuador conservó esta posición, enviando mensajes mixtos alentando al gobierno venezolano a responder a las necesidades de su población, sin tener una posición fuerte al mismo tiempo. Esta posición de Ecuador tuvo un peso político muy grande que más adelante en 2018 complejizó las relaciones de cooperación entre Ecuador y ACNUR. A pesar de la posición política de Ecuador, la población venezolana que decidió quedarse en el país, desesperada por regularizar su situación migratoria y obtener una visa, comenzó a solicitar asilo en la DPIN llegando en el 2016 a las 500 solicitudes y en 2017 a las 1000 solicitudes de asilo aproximadamente.⁶ A inicios de 2018 estas cifras comenzaron a dispararse radicalmente de manera que en el mes de enero se recibieron 359 solicitudes de asilo de población venezolana en la DPIN, en febrero se recibieron 368 solicitudes y en marzo 663 solicitudes.⁷ Tras este incremento considerable de población demandando asilo, ACNUR emitió en marzo de 2018 un comunicado regional con el que recomendaba a los Estados reconocer a la población venezolana que cumplía los requisitos de la Declaración de Cartagena de 1984 como refugiada. La Declaración de Cartagena de 1984 reconoce como refugiados a personas que huyen de situaciones de conflicto donde exista violencia generalizada (Declaración de Cartagena 1984). Para Ecuador este comunicado no fue bien recibido. No emitió ninguna respuesta, pero tampoco reconoció a una sola persona venezolana como refugiada. Esta posición cerrada del Estado fue una respuesta a intereses políticos de carácter individual.

La migración masiva de venezolanos hacia Ecuador y otros países en Latinoamérica generó una desestabilización para muchas instituciones del Estado. Algunas incluso colapsaron por el alto volumen de personas llegando, como se pudo ver a inicios de 2018 en la frontera norte de Ecuador con Colombia, donde el MIES, las autoridades migratorias, la Defensoría Pública y otras instituciones públicas presentes en el puente de Rumichaca no se daban abasto para asistir a la población venezolana que llegaba. Lo mismo sucedió con ACNUR y sus socios que se encontraban en la misma posición. Tras el pronunciamiento de ACNUR sobre el reconocimiento de la crisis en Venezuela y el llamado a los Estados para que consideren a todos los que cumplieran con los requisitos de la Declaración de Cartagena como refugiados, la situación se tornó más complicada. Los proyectos de apoyo técnico y financiero que ACNUR llevó a cabo con Defensoría Pública y DPIN colapsaron por la gran demanda de personas, sobre todo venezolanas que llegaban a las instituciones públicas a solicitar apoyo. Esta

⁶ Ibid.

⁷ Datos entregados por la DPIN en el Foro Regional para las migraciones septiembre 2018

situación motivó a un cambio en la forma de trabajo de la organización internacional. De acuerdo a Margarita Ron, “el ACNUR siempre ha financiado asistencia humanitaria, asistencia material y medios de vida con ciertos procesos; con el nuevo flujo de migración venezolana se piensa en una nueva modalidad de apoyo en frontera, un apoyo emergente. Se modeló el programa” (Entrevista 1 febrero 2018). Este cambio impulsó a transformar programas de atención directa para llegar a las necesidades de la población venezolana que había huido de su país y buscar garantizar sus derechos.

Este cambio en el flujo de población venezolana ingresando al país también influyó directamente en la percepción de la comunidad internacional para inicios de 2018. De acuerdo a un funcionario del ACNUR, la prioridad en la sede de la organización en Ginebra estaba en las necesidades en áreas de frontera. Los fondos emergentes que llegaban buscaban a través del ACNUR fortalecer a las organizaciones; y a través de esto buscar el apoyo de donantes nuevamente para esta causa. A pesar de que las dinámicas de cooperación humanitaria se fortalecieron a finales de 2016 e inicios de 2017, en 2018 con las posiciones contrarias con respecto a la población venezolana de ACNUR y Ecuador, comenzaron a sentirse roces y aparecieron retos para las dinámicas de cooperación. De acuerdo al constructivismo, este proceso de cambios es constante y afecta tanto a los actores como a la sociedad, mientras el contexto siga transformándose, los actores se adaptarán al mismo, siendo esto favorable o desfavorable para la cooperación.

3.1.2 Población extracontinental

A pesar de que el gran porcentaje de la población que solicita asilo en Ecuador han sido tradicionalmente colombianos y a partir de 2018 venezolanos, la población extracontinental en menor porcentaje se ha mantenido solicitando asilo. En este período de análisis tanto el ACNUR como Ecuador se enfrentaban al reto de que tenían mucho menos recursos por la situación de Colombia, mucha más demanda de atención por la situación de Venezuela, pero además casos mucho más complejos con nuevas nacionalidades que es el caso de la población extracontinental. Según un funcionario de la DPIN, en la institución conocían y estaban familiarizados con casos de Yemen, Siria e Iraq, pero en 2017 comenzaron a aparecer personas de Malasia y Camerún y se incrementó la población proveniente de Libia y a inicios de inicios de 2018 llegaron a solicitar asilo personas provenientes de Irán, en su mayoría mujeres (Entrevista XXX 2018). Toda esta variedad de perfiles representó un reto para la DPIN pues implicaba una actualización constante de información, sobre todo de país de origen de las personas que llegaban. Además de esto, la barrera del idioma también fue otro

reto que surgió en el proceso, pues las personas que solicitan asilo tienen derecho a ser entrevistadas en su propio idioma y la búsqueda de intérpretes en ese caso demandaba un esfuerzo adicional tanto en tiempo como financiero.

La cooperación humanitaria y financiera en este caso entre ACNUR y Ecuador se vio fortalecida al firmarse el acuerdo con la DPIN ya que se contemplaba un apoyo técnico más detallado. Frente a esto la perspectiva desde los funcionarios de la institución pública fue bastante optimista. Uno de ellos señaló en una entrevista:

El Estado tiene recursos limitados para contratar gente. ACNUR viene a suplir esta necesidad aportando fondos para que se contraten consultores, y esto nos ha fortalecido porque históricamente Ecuador tiene experiencia con casos colombianos en su mayoría. Sin embargo, en 2017 comenzó a llegar una variedad de perfiles extracontinentales donde aprovechamos la experiencia de ACNUR (Entrevista 5 abril 2018)

La implementación de una versión actualizada del sistema Progres, amparado en el mismo acuerdo, también fue un aporte en el asunto, ya que permitió un mejor procesamiento de los datos. Es por este sistema que se confirmó en 2017 que había un total de 4784 personas extracontinentales en el proceso de solicitud de asilo. Progres es la base de datos donde se registra todo lo referente a la determinación de personas de interés en el proceso de asilo. La implementación de esta versión actualizada también fue un triunfo para ACNUR ya que en años anteriores, a pesar de que fueron los que financiaron la implementación de esta plataforma, el Estado les negó el acceso a datos. Con este cambio ACNUR ganó nuevamente acceso a datos e influencia en el proceso.

Frente al apareamiento de más nacionalidades llegando a solicitar asilo, el ACNUR programó con sus socios un proyecto de enseñanza de idiomas, en el cual se entregaba becas para cursos de español, de manera que con el tiempo las personas puedan integrarse. Este proyecto se realizó a través de HIAS y de acuerdo a sus funcionarios en el primer año resultó un éxito, pero no respondió directamente a las necesidades emergentes de la población. Esta cooperación en temas humanitarios en teoría avanzó muy bien tras la implementación del acuerdo y lo que esto implicaba. Sin embargo, en la práctica no fue efectiva, pues el sistema colapsó. La demanda de población de otras nacionalidades fue tan alta que prácticamente los recursos se centraron en cubrir la emergencia y la población extracontinental en este caso no fue una prioridad. A esto se sumó que las organizaciones no gubernamentales socias de ACNUR que tradicionalmente entregaban asistencia humanitaria tampoco tenían presupuesto

para traductores. Esto, sumado a la barrera del desconocimiento de la cultura, prácticamente generó un sistema poco eficiente.

3.2 Cambios normativos

En la cooperación en proyectos de asistencia humanitaria entre ACNUR y Ecuador el cambio normativo más importante fue la aprobación de la Ley de Movilidad Humana, como se describió en el capítulo pasado. Amparados bajo esta ley, el ACNUR y el Estado decidieron dar marcha a un proyecto de fortalecimiento de la Defensoría Pública. El Proyecto de Fortalecimiento de ACNUR a la Defensoría Pública tenía el objetivo central de fortalecer la exigibilidad de derechos a través de defensores públicos. Hasta el año 2016 la Defensoría Pública especializó su acción en temas de movilidad humana en cuatro ejes de atención: “deportaciones, expulsiones, asesoramiento a menores no acompañados y exclusiones” (Entrevista 3 marzo 2018). La asesoría relacionada a procesos que involucran la protección internacional de solicitantes de asilo en el país no se generó en la institución hasta inicios de 2017 cuando tras la aprobación de la Ley de Movilidad Humana se vio la necesidad de que la institución interviniera directamente con este tipo de servicios, al ser la única entidad pública que ofrecía un patrocinio legal gratuito.

Con esta institución del Estado el ACNUR firmó un primer Acuerdo de Cooperación Marco a mediados de 2014 que fue renovado después en 2016 y que, según un funcionario de la institución entrevistado, ha obtenido resultados positivos. Incluso Renata Dubini, Directora Regional de ACNUR en 2016, afirmó que para la organización internacional “la Defensoría es un excelente socio y de a poco se va convirtiendo en un referente internacional” (Defensoría Pública 2016). Sin embargo, en el período de 2016 a 2018 el elemento que más resaltó de la cooperación entre estas dos entidades fue la inversión financiera de ACNUR para mejorar el área de movilidad humana de la institución pública. Parte de la estrategia de ACNUR para 2017 -2018 fue confiar totalmente en las decisiones del Estado en protección internacional, convirtiendo en este caso a la Defensoría Pública en el principal socio legal de la organización internacional. Al reconocer a la Defensoría Pública como tal, se financió desde ACNUR, alrededor de 7 consultores especializados en movilidad humana para que intervengan desde diferentes oficinas a nivel nacional.

La carta de entendimiento entre ambos actores tomó fuerza a raíz de que la Defensoría Pública decidió implementar la atención a personas de movilidad humana en el proceso de determinación de refugio como parte de su línea de trabajo. Normalmente ellos han tenido acción en el ámbito judicial y no administrativo. Entonces, la asistencia técnica va en

referencia también a lo que se hace en otros países, como la participación de la Defensoría Pública en los comités de decisión que se reúnen periódicamente. En este sentido se confirmó un ciclo de capacitaciones desde la organización internacional hacia los defensores recién contratados y en general al personal de la institución. Esto implicó una cantidad de capacitaciones con el objetivo de que la defensoría tuviera las capacidades listas para responder lo que le correspondía en el proceso (Entrevista 3 marzo 2018).

Pocos meses después de la ratificación del acuerdo en el 2017 la ejecución de esta iniciativa resultó ser muy compleja, según un funcionario de ACNUR entrevistado, la Defensoría Pública colapsó en su área de movilidad humana. Llegó a un punto en el que los casos pendientes desbordaban la capacidad de atención de la institución en cada provincia y esto resultó en la falta de atención para la población que requería esta asistencia. Para los socios de ACNUR que trabajaban en asistencia humanitaria como HIAS, esto resultó un desafío en el trabajo del día a día, pues el auspicio legal era manejado previamente por socios privados, con equipos relativamente más grandes que el que poseía la Defensoría. En este sentido la estrategia de cooperar netamente con el Estado tuvo una proyección y bases bastante buenas. Sin embargo, en la ejecución los primeros años terminó afectando a la población más de lo que fue un apoyo.

En el Estado, la respuesta por parte de funcionarios con experiencia previa en la institución pública fue bastante buena en un inicio. Una persona de la institución entrevistada afirmó que había sido fundamental la articulación con otras organizaciones como ACNUR para poder entender estos casos y acompañarlos en los procesos legales que pudieran presentarse en torno al proceso de solicitud de refugio (Entrevista 5 abril 2018). Por otro lado, en otros espacios se tomó a los puntos focales contratados para capacitar y fortalecer las habilidades de los funcionarios de la institución como únicos referentes del tema de movilidad. Fue debido a esto que el sistema colapsó, pues hasta inicios de 2018 la institución pública no se apropiaba de los procesos ni los sumaba, sino que más bien los delegaban a los consultores contratados. Naturalmente, siete personas no eran abasto suficiente para procesar los más de 1000 casos que se presentaban a la DPIN de manera mensual.

Un cambio que tuvo un gran impacto en el acceso a derechos de la población refugiada fue la reforma que se hizo al proceso de visado y documentación a partir de la Ley de Movilidad Humana. Este proceso estableció que al momento de que una persona solicitante de asilo fuera reconocida como refugiada y entregada una visa de protección, recibiría una cédula de identidad en el Registro Civil. El poder obtener una cédula, según la entrevista realizada a la

directora de HIAS marcó una diferencia para la población, pues el acceso a servicios públicos dejó de ser cuestionado y de la misma manera facilitó el poder encontrar un trabajo. Hasta inicios de 2018 se entregaron aproximadamente 1000 cédulas de identidad a la población refugiada (ACNUR Global Focus 2018).

3.3 Cambios individuales

La cooperación humanitaria de ACNUR y Ecuador también se vio influenciada por cambios individuales que influyeron en la identidad de los actores y por ende influyeron también en las dinámicas de cooperación. Con la firma del acuerdo de paz en Colombia y antes de percibir los cambios en los flujos de migrantes que llegaban al país, el ACNUR enfatizaba cada vez más su discurso de desvinculación responsable. De acuerdo a un funcionario de la organización internacional,

ACNUR tiene un programa multi-year que lo revisa cada dos años para trabajar temas de integración local: 2016 -2018 busca fortalecer que el Estado pueda garantizar todos los derechos de la población refugiada desde que se pueda tener un proceso de asilo eficiente hasta que las personas puedan ejercer sus derechos en Ecuador (Entrevista 2 febrero 2018)

Parte del mandato de la organización internacional es procurar el fortalecimiento del Estado para una eventual desvinculación responsable, cuando sus servicios ya no sean necesarios más en el campo. Dentro de la planificación multianual de ACNUR se plantearon los siguientes objetivos estratégicos:

Tabla 2: Objetivos Estratégicos.

| | |
|-------------------------|--|
| Objetivo Estratégico 1: | Consolidar el marco de protección legal mediante la provisión de asistencia técnica y apoyo para la implementación de la Ley de Movilidad Humana, incluyendo disposiciones sobre la inscripción y documentación de refugiados. |
| Objetivo Estratégico 2: | Fortalecer el sistema de RSD de Ecuador mediante la plena implementación de la iniciativa de calidad del Asilo QAI, la implementación de iniciativas para abordar y prevenir retrasos. |
| Objetivo Estratégico 3: | Fortalecer la protección fronteriza y mecanismos de monitoreo incluyendo acciones para identificar y remitir a las instituciones estatales y no estatales relevantes y la implementación de iniciativas para reducir los riesgos de protección que enfrenta la población de interés en las comunidades fronterizas (dimensiones legales y sociales). |

| | |
|-------------------------|--|
| Objetivo Estratégico 4: | Las personas de interés tienen acceso a los programas administrados por el gobierno en igualdad de condiciones que las nacionales (dimensiones legales, sociales y económicas) |
| Objetivo Estratégico 5: | Las perspectivas de integración local se amplían y las personas de interés se benefician de un acceso más efectivo a las políticas y los programas públicos y las oportunidades de medios de vida sostenibles. |
| Objetivo Estratégico 6: | El reasentamiento se usa principalmente como una herramienta de protección |

Fuente: Tomado de ACNUR 2018.

ACNUR, en el marco del proyecto multianual a 2019, estipuló que la desvinculación responsable sería uno de los puntos a trabajar. Esto se tradujo como una cooperación en la devolución de responsabilidad de protección de refugiados y solicitantes de refugio al Estado. Este proyecto ha hecho que se fortalezcan las relaciones de cooperación con el Estado en proyectos sociales y de asistencia directa a población refugiada y solicitante de refugio, de manera que el Estado garantice la protección a este grupo. Para esto ha sido importante la transferencia de conocimiento técnico por parte de ACNUR. Uno de los ejes más importantes dentro de este proyecto de desvinculación y devolución de la responsabilidad al Estado es qué sucede con la población que se encuentra en el país y planea quedarse, sobre todo la población que se encuentra bajo el umbral de pobreza y pobreza extrema. En el caso de refugiados colombianos en Ecuador, Sonia Aguilar, Jefa de Oficina de ACNUR en Lago Agrio en 2016, afirmó que “más del 80% de refugiados desea permanecer en Ecuador”, aún concluido el conflicto armado (ACNUR 2016). El nivel de integración social era muy alto y la mayoría de ellos no deseaba regresar. Lo mismo sucedió en el caso de la población venezolana, que como vimos anteriormente en un gran porcentaje decidió quedarse en el país. En este caso el ACNUR y el Estado decidieron firmar una carta de entendimiento entre ACNUR y el MIES con miras a que esta población a futuro pudiera ser incluida en estos servicios.

En febrero de 2018 ACNUR y el MIES firmaron la Carta de Entendimiento para la cooperación entre las dos entidades con el objetivo de “coordinar acciones para fortalecer las políticas públicas sociales y los servicios de atención y respuesta a grupos de atención prioritaria en condición de refugio en el país” (ACNUR Global Focus 2018). Este

acercamiento en la cooperación política de ambos actores contribuyó al cambio de las dinámicas de cooperación entre las partes al plantearse el desarrollo de un proyecto con enfoque social en el que no sólo se entregó asistencia técnica, sino también recursos financieros. Nuevamente se evidencia que la apertura del Estado ecuatoriano y la voluntad de asignación de recursos de la organización internacional conllevaron a un cambio de tendencia en las dinámicas de cooperación entre ambos actores.

Como se explicó en la sección anterior, varios factores incidieron en que existieran varios cambios en la cooperación ACNUR – Ecuador. Tanto para funcionarios del Estado como para funcionarios de la organización internacional, representaron un paso positivo para las relaciones internacionales y para la población atendida (Entrevistas 3 y 5 2018). En este caso los diversos factores que incidieron en el incremento de confianza entre los actores llevaron a que en este período pos acuerdo se permitiera generar esta Carta de Entendimiento entre MIES y ACNUR que favorecía el intercambio de información entre ambos y la inclusión de población refugiada en programas del Estado.

De acuerdo a Margarita Ron, funcionaria de HIAS, la estrategia que manejó el ACNUR de confiar cien por ciento en el Estado llevó a que se firmasen este tipo de acuerdos y se traspasase al Estado la metodología de Modelo de Graduación con la que se ACNUR trabajaba desde 2016 con población refugiada (Entrevista 1 febrero 2018). Tanto el programa de Modelo de Graduación, llevado a cabo por ACNUR a través de HIAS, y el programa del Bono de Desarrollo Humano implementado por el MIES, plantean un sistema de acompañamiento familiar a personas en situación de pobreza. Sin embargo, el programa estatal no consideraba hasta inicios de 2018 a la población en situación de movilidad humana incluyendo personas en necesidad de protección internacional. La propuesta del convenio de cooperación se centró en incrementar este eje de movilidad, para lo cual en el mes de abril de 2018 se dio inicio a un piloto en la ciudad de Ibarra con cerca de ochenta familias con visa humanitaria que iniciaron el seguimiento de estas dos entidades en acompañamiento familiar.

Parte de las motivaciones por las que el país llegó a la firma de esta Carta de Entendimiento es el reconocimiento internacional que llega a tener un Estado tras estas acciones. Mencionado reconocimiento en este caso provino de la misma organización internacional. María Clara Martín, representante de ACNUR en Ecuador, mencionó en su discurso el día de la firma de la Carta que “Ecuador es, sin duda, uno de los países líderes a nivel mundial en temas de integración de las personas en movilidad humana” (ACNUR Global Focus 2018). La posición del Estado de tener apertura, participación y reconocimiento con organizaciones

internacionales cambió a partir de 2017, tras la firma del acuerdo de paz, principalmente por unos cambios en la identidad del Estado ecuatoriano. Esto influyó de gran manera en el desarrollo de las dinámicas de cooperación con ACNUR.

3.4 Conclusiones

La Carta de Entendimiento entre el ACNUR y el Ministerio de Inclusión Económica y Social, la cooperación con el Registro Civil, la Carta de Entendimiento firmada con la Defensoría pública son tres documentos posteriores al Acuerdo Marco de Cooperación y a la Carta de Entendimiento con el Ministerio de Relaciones Exteriores, que reflejan un proyecto de cooperación más participativo y dinámico. Estos tres acuerdos vienen a ser parte de la estrategia del proyecto del ACNUR en el país, con el objetivo de buscar la integración local de refugiados y migrantes. Al ser acuerdos que denotan no solamente un apoyo técnico, sino también financiero en el funcionamiento de los programas estatales, son la evidencia de que las dinámicas de cooperación a partir de 2017 representaron también un beneficio económico para el Estado ecuatoriano. Y esta es parte de las razones por las que el Gobierno ecuatoriano accedió con tal facilidad a la propuesta realizada por la organización internacional.

Estos cambios tuvieron un impacto en el desarrollo de los programas de cooperación en el país. Sin embargo, las cartas de entendimiento firmadas con la DPIN, Defensoría Pública y MIES, que comprometen un porcentaje de apoyo financiero por parte de la organización siguieron en pie bajo el objetivo de dar cumplimiento al proyecto de fortalecimiento del Estado y desvinculación responsable de la organización. La decisión de ACNUR de enfocarse en fortalecer una cooperación con el Ecuador que denotó mayor confianza que en años anteriores partió también a raíz de la apertura que el país le otorgó desde 2017. Los tres proyectos representativos que se maneja en la cooperación interinstitucional entre ACNUR y Ecuador engloban: 1) la participación en el proceso de admisión y determinación de la condición de refugiado, a través de la Carta de Entendimiento con el Ministerio de Relaciones Exteriores; 2) la participación en programas de inclusión económica y social, a través de la Carta de Entendimiento con el MIES y 3) la participación en la protección legal a refugiados a través del fortalecimiento de la Defensoría Pública. Con estos tres proyectos, ACNUR aseguró así su intervención en los tres ejes de trabajo en los que se había desarrollado desde su llegada al país. En este sentido, fue consecuente la voluntad de ACNUR de confiar en las decisiones del Estado, pues la organización internacional para 2018 intervino activamente en los procesos de garantías de derechos desde el interno de las instituciones. Finalmente, es importante señalar que esta intervención financiera y asesoramiento técnico para las entidades

públicas, que resalta en la cooperación entre ACNUR y Ecuador en el período de 2017 a marzo de 2018 denota un cambio en las dinámicas de reciprocidad e intervención de los actores.

La cooperación financiera y humanitaria entre ACNUR y Ecuador se fortaleció a partir del 2017 debido a diferentes factores que incidieron en un cambio de contexto en las dinámicas de cooperación, así como también a cambios de carácter individual y finalmente a elementos que responden al proyecto de desvinculación responsable de ACNUR. Este fortalecimiento surgió a pesar de que la organización internacional enfrentó una reducción de presupuestos y donantes a partir del mencionado año. Como se pudo ver en el presente capítulo, los proyectos que evidencian directamente las dinámicas de cooperación financiera y humanitaria de los dos actores fueron los ejecutados tras las firmas de las Cartas de Entendimiento entre ACNUR y el MIES, DPIN y Defensoría Pública; mismos que fueron analizados de manera transversal en este capítulo.

Los cambios en el contexto de las relaciones de cooperación económica y humanitaria entre ambos actores que resultaron en un fortalecimiento de los programas de cooperación fueron producto de tres eventos: la firma del acuerdo de paz en Colombia, la situación con migrantes venezolanos y el incremento de personas extra continentales demandando asilo en el país. El acuerdo de paz en Colombia generó una expectativa alta en la organización internacional y en las autoridades del Estado ecuatoriano, como pudimos ver en el capítulo anterior. El Presidente Moreno y su Gabinete varias veces expresaron lo esperanzador de este proceso para el país y lo apoyaron en el transcurso del mismo. Se creía que al firmar el acuerdo de paz en Colombia se reduciría el número de solicitantes de asilo del vecino país y habría un importante grupo de personas solicitando repatriación voluntaria. Sin embargo, las tendencias de las personas colombianas ingresando al país cambiaron y, en lugar de reducir el número de solicitantes de asilo colombianos, se incrementó.

Es importante también mencionar que, al ser ACNUR una organización que según su discurso trabaja en base a la emergencia y no al desarrollo, los lazos de cooperación humanitaria con el Estado se han estrechado en sectores de frontera donde se brinda una asistencia humanitaria emergente y participan en las mesas de emergencia de movilidad humana comandadas por los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Esto ubica a la cooperación entre ACNUR y Ecuador en un punto álgido con dos caras con respecto a lo que sucede en Venezuela. Políticamente ha sido difícil establecer un diálogo. Sin embargo, en temas económicos y humanitarios las dinámicas han fluido y se han fortalecido. De igual forma el debate sobre si

ACNUR es una organización internacional que trabaja en la emergencia o el desarrollo es cuestionable pues por un lado su acción en frontera con la crisis migratoria ha resaltado como emergente. Sin embargo, los proyectos trazados con MIES y Defensoría Pública la ubican como una organización que busca la cooperación para el desarrollo.

Otro cambio del contexto que fue importante e influyó en la contratación de un consultor en cada oficina de la DPIN fue el incremento de población extra continental solicitando asilo a partir del 2017. Como se señaló en el capítulo, los funcionarios de Cancillería reconocieron que el apoyo de ACNUR había sido fundamental en el proceso de determinación de personas de interés para estas personas que provienen de diferentes partes del mundo. Sin embargo, el vacío de protección que persiste en esta cooperación se mantiene ya que el derecho de ser entrevistados en su idioma no ha podido garantizarse por falta de presupuestos para intérpretes en las dos organizaciones. El incremento de perfiles extra continentales reflejó la necesidad de soporte técnico por parte de ACNUR. Sin embargo, desató también un cuestionamiento sobre la integración de estas personas y la garantía de derechos fundamentales por parte del Estado, lo que hasta el momento no muestra un desarrollo muy alentador.

Una parte importante de las relaciones de cooperación financiera y humanitaria entre ACNUR y Ecuador es la confianza que se ha generado entre las dos entidades. De acuerdo al constructivismo, la burocracia estatal tiene impacto en las relaciones interinstitucionales con otras entidades. En este caso la voluntad política de dos funcionarios del sistema público, la directora de la DPIN y el Defensor Público hizo posible que se articularan pequeños proyectos con ACNUR que tomaron fuerza con la aprobación de la Ley de Movilidad Humana a inicios de 2017. Finalmente, el proyecto de desvinculación responsable de ACNUR que se ejecuta desde 2016 está enfocado en el fortalecimiento de las capacidades del Estado. Para llevarlo a cabo, la organización internacional ha puesto énfasis en los proyectos acordados a partir de la Ley de Movilidad Humana. Esto ha hecho que no se vincule a organizaciones no gubernamentales en el proceso de asistencia humanitaria a solicitantes de refugio y refugiados y más bien se tome en cuenta a instituciones públicas para hacerlo. Este cambio ha causado un impacto significativo en la población, pues a pesar de la asistencia técnica que entregó la organización internacional a las entidades públicas, la demanda de solicitantes de asilo colapsó la atención que ellos podían brindar. En este sentido la cooperación que maneja la organización internacional con el Estado ha resultado positiva en términos económicos y humanitarios en cuanto a la planificación de proyectos. Sin embargo, al momento de garantizar una verdadera protección a derechos humanos y acceso a un debido

proceso de solicitud de refugio, el Estado no ha bastado. Esto resulta en grandes vacíos de protección que siguen existiendo y van ampliándose con el tiempo y los cambios en las circunstancias que enmarcan esta cooperación.

Conclusiones

La presente tesis analizó los cambios en las dinámicas de cooperación entre el ACNUR y el Estado Ecuatoriano a partir de 2016 hasta marzo de 2018. A través de la perspectiva teórica del constructivismo se argumenta que existen factores como cambios en el contexto, en las reglas y leyes y cambios individuales en la identidad de un actor o persona, que influyen en la construcción y transformación de la estructura social y por ende en las dinámicas de cooperación política y humanitaria del ACNUR y Ecuador. Para realizar este análisis se tomó como punto de partida teórico el constructivismo y su visión de la cooperación internacional y la política exterior, debido a que esta teoría permite englobar los diversos cambios que han sucedido en el tiempo de análisis dando una explicación completa del comportamiento de los actores durante el periodo de estudio. A continuación, en esta última sección se expondrán los hallazgos principales de esta tesis, así como también se reflexionará en la última parte sobre recomendaciones al desarrollo de esta tesis y contribuciones en el campo de estudio.

Un primer hallazgo importante de esta tesis es la tendencia de las dinámicas de cooperación de ACNUR y Ecuador en el período de tiempo analizado, la cual se afianzó a través de diferentes acercamientos y acuerdos firmados sobre todo en la alta política. El Acuerdo Marco en el año 2016 fue el punto de partida para que se consolide el acercamiento de relaciones entre los dos actores, lo que se afianzó con la firma de varios acuerdos adicionales con diferentes instituciones públicas. Algo interesante de la firma de este acuerdo es que no surgió en 2016 sino que mucho antes ya estuvo en debate. Incluso previo a este año muchas cartas de entendimiento y acuerdos bilaterales con diversas instituciones del Estado ya fueron firmados. Sin embargo, en 2016 las negociaciones y conversaciones para la firma de este acuerdo se aceleraron debido a que había un aumento de confianza por parte del Estado hacia la organización internacional, tras las acciones humanitarias realizadas por el ACNUR cuando sucedió el terremoto de 2016.

Como se vio en el segundo capítulo de este trabajo, la rápida respuesta de ACNUR, un organismo que tiene experticia en el trabajo en emergencias para asistir a la población ecuatoriana afectada por el desastre natural, es lo que acercó al gobierno central cada vez más con la organización internacional. En este proceso, al haber mesas de trabajo y coordinación de acciones no sólo se afianzó la confianza con el gobierno central, sino también con las demás instituciones participantes en las mesas de trabajo en emergencia. El incremento de confianza entre los dos actores fue clave en este caso y se explica a través del constructivismo en el sentido de que se desarrolló a través de las acciones de los actores, un proceso de

agencia que incidió sobre la estructura establecida, donde la identidad de la relación entre los actores cambió.

Adicionalmente, acerca de las dinámicas de cooperación política entre los dos actores, vimos que los acuerdos y cartas de entendimiento que influyeron en las dinámicas de cooperación entre ACNUR y Ecuador fueron: 1) los acuerdos con la DPIN de 2016 y 2017, 2) la carta de entendimiento firmada con la Defensoría Pública, 3) la carta de entendimiento firmada con el MIES y 4) la carta de entendimiento firmada con la Asamblea Nacional. Estos cuatro documentos son importantes en este análisis, pues son el resultado de un fortalecimiento en la cooperación a partir de diferentes factores y cambios. Todos estos acuerdos buscaban garantizar los derechos que tienen los solicitantes de asilo en un esfuerzo conjunto.

Diplomáticamente, vistos desde la palestra de la alta política, fueron considerados un éxito, felicitados incluso por líderes internacionales. Sin embargo, en la aplicación en proyectos humanitarios de los acuerdos, muchos de los sistemas e instituciones públicas colapsaron debido principalmente a la alta demanda de servicios, así como la falta de capacidades técnicas para satisfacer las necesidades de las personas en estos procesos.

Es interesante notar en esta sección la importancia que ambos actores dieron a los acuerdos firmados y cómo esto se ha interiorizado en los funcionarios de ambas instituciones. La validez y la notoriedad con las que se han validado políticamente estos documentos pueden ser analizadas desde el constructivismo como parte del proceso de interacción en el sistema internacional. En las entrevistas y boletines también se pudo notar que para varias personas entrevistadas esto se cataloga como un logro y denota reconocimiento incluso a nivel internacional. En el marco teórico pudimos ver que para los Estados pequeños el reconocimiento internacional es importante y es un objetivo implícito al participar en foros internacionales. En el caso de Ecuador, el tener acuerdos firmados y reconocimiento internacional por los mismos le permite cumplir este rol y es debido a esto que se ha dado peso e importancia a un acuerdo escrito. Otra situación sería el caso de un Estado grande como Estados Unidos, por ejemplo, que, a pesar de firmar acuerdos de garantía de derechos humanos, muchas veces los incumple o no los considera importantes para su política exterior. Otro escenario donde se puede ver la aproximación de la cooperación entre los dos actores es en la economía y finanzas de los proyectos que realizaron conjuntamente. Una de las ventajas de esta relación de cooperación que surgió en estos dos años es que a pesar de que cada vez había menos donantes para las operaciones de ACNUR en el país, por la apertura que se dio, se inyectó capital de forma directa en entidades públicas, a través de la contratación de

personal. Por otro lado, esto siguió sin ser suficiente para abastecer la gran demanda de población en busca de asilo. Tras el fracaso de la Defensoría Pública y el colapso de la DPIN se debe cuestionar también hasta qué punto el Estado estuvo asumiendo una responsabilidad, pues en ambas instituciones se ha visto que en lugar de establecer una estructura basada en el conocimiento que los consultores estaban impartiendo, se amontonó el trabajo respecto a movilidad humana en los mismos consultores. Esto ocasionó que, al momento en que hubiera una desvinculación de los consultores contratados por ACNUR, probablemente la institución pública volvería a los procesos previos a estos acuerdos. Esto sucedió ya con la DPIN en Santo Domingo de los Tsáchilas donde, cuando renunciaron los consultores de elegibilidad, se cerró la dependencia de la DPIN de manera temporal por varios meses hasta que se pudiera volver a financiar ese puesto. Es decir, el Estado en sí no estuvo asumiendo su responsabilidad.

En este caso la cooperación para el desarrollo estuvo marcada también por un componente emergente. Durante el período de 2017 y 2018, como vimos en los capítulos empíricos de este trabajo, la situación fue compleja, pues por un lado se había planteado una estrategia de cierre de programas y desvinculación responsable por parte de ACNUR, lo que incluso redujo los fondos de donantes. Por otro lado, el inesperado incremento de población venezolana hizo que las instituciones públicas debieran adaptarse a esta nueva realidad con los pocos recursos con los que contaban. A pesar de esto se logró sobrellevar y adaptar ciertos programas, sobre todo con los socios de ACNUR para que los derechos de la población que ingresaba al país se garantizaran.

Un segundo hallazgo de esta tesis es la inmediatez con la que los cambios de contexto, normas e identidad afectaron a la cooperación de los actores, llevando a cabo acciones casi inmediatas en el corto plazo en el plano político y económico. Generalmente, el impacto de un proceso social o estructural lleva años desarrollarse y evidenciarse. Sin embargo, en este caso en particular, al menos en el plano económico, se vio una gran apertura y cambio inmediato al inyectarse capital directo desde la organización internacional a las instituciones públicas. A pesar de que las negociaciones y acercamientos entre ambos actores llevaban ya varios años con altos y bajos, hechos como el incremento de confianza tras el terremoto de 2016 influyeron de gran manera para acelerar la firma de acuerdos e inyección de capital en proyectos. Este cambio se explica teóricamente de mejor manera a través del constructivismo, pues plantea la influencia y poder de agencia que puede tener un actor o evento sobre otro en la estructura de la cooperación.

Este segundo punto también deja una interrogante a ser analizada posteriormente al período tomado en esta tesis y es que, si el impacto de los cambios en las relaciones de cooperación política y económica fue inmediato en el corto plazo, entonces al haber cambios posteriores en el contexto, normas e identidades, también se podría tener un distanciamiento de los actores o un cambio de dinámicas. Por ejemplo, con el caso de la migración venezolana en la región que se intensificó en 2017 cada vez más cambiaron los programas de asistencia humanitaria y la naturaleza de los acuerdos firmados para programas de protección. En el caso puntual del segundo trimestre de 2018 la cantidad de personas ingresando al país subió exponencialmente, lo que cambió el escenario de cooperación también, movilizand o programas e iniciativas hacia las fronteras.

Continuando con la sensibilidad de las dinámicas de cooperación política en el corto plazo, en el caso de que haya cambios individuales también se podría ver efectos más inmediatos de la cooperación. Por ejemplo, en el caso de ser electo un presidente que no tenga apertura para las organizaciones internacionales, lo más probable es que los acuerdos sostenidos se respeten, pero que no se firmen nuevos documentos y las relaciones de cooperación nuevamente se enfríen. Esto es lo interesante de los procesos de cooperación internacional desde el constructivismo, pues se arman escenarios cambiantes y dinámicos en los que, a pesar de haber ciertos patrones de comportamiento entre los Estados y otros actores, siempre pueden surgir nuevos escenarios.

Finalmente, un tercer hallazgo de esta tesis es el impacto que tuvieron los distintos cambios destacados en el texto en la cooperación humanitaria. En este caso la asistencia humanitaria y la atención que recibían las personas refugiadas y migrantes por parte de programas conjuntos entre el Estado y la organización internacional a través de organizaciones socias no tuvo un impacto tan inmediato como la cooperación política, sino que más bien fue un proceso difícil y que conllevó bastante gasto. En general las relaciones de cooperación entre las dos entidades en 2016, 2017 e inicios de 2018 estuvieron marcadas por un fortalecimiento significativo en las relaciones políticas, pero también por un gran reto en la cooperación humanitaria, al no poder coordinar de manera óptima sus acciones. Todo esto fue resultado de: (i) los cambios que surgieron en el contexto como la firma del acuerdo de paz en Colombia y los cambios de flujos migratorios; (ii) los cambios de carácter normativo como la aprobación de la Ley de Movilidad humana y (iii) los cambios a nivel individual como el cambio en los valores e

identidad del estado después de la elección de un nuevo gobierno y el cambio en la identidad de la organización internacional al plantearse una estrategia de salida.

En el caso de la atención humanitaria directa, como se vio en varias entrevistas, para los socios implementadores de proyectos para refugiados, el cambio de los flujos migratorios con población colombiana y venezolana, la aprobación de la Ley de Movilidad Humana y otros eventos no tuvieron un impacto directo, sino más bien en muchos casos complejizaron la atención a refugiados y ponían trabas en su integración. Por ejemplo, el caso del proyecto con la Defensoría Pública, para ejecutarlo ACNUR prescindió de un socio legal. Esto hizo que cada vez más personas acudan a la Defensoría Pública y esta quede colapsada. Como resultado, menos gente se veía beneficiada. Otro claro ejemplo fue la reducción de programas como el Modelo de Graduación con HIAS para que la gente pudiera vincularse al Proyecto del Bono de Desarrollo Humano con el MIES. Tras las trabas de la institución pública, no todas las familias esperadas pudieron ingresar al programa y representó un retroceso en la asistencia material a estas familias. En general todos estos procesos tienen su tiempo de adaptación y gestión. Sin embargo, mientras esto sucedía, la población refugiada se vio afectada al no tener acceso a programas como lo tenía previamente.

Todos estos hallazgos son parte del resultado del análisis y triangulación de datos encontrados a través de entrevistas y recopilación de documentos y permiten entender los cambios en las dinámicas de cooperación de Ecuador y ACNUR que resultaron de los diferentes cambios de contexto. Como recomendación y mejora al presente trabajo, considero que hubiera sido interesante realizar entrevistas o grupos focales con la población solicitante de asilo y refugiada para conocer cómo estos cambios impactaron a los beneficiarios finales de estos programas de cooperación y tuvieron algún efecto sobre su efectividad. Muchas veces los acuerdos de cooperación se sostienen en los espacios de alta política a manera de diplomacia y el reto es que se llegue a materializar lo acordado de manera efectiva. Debido a esto y para generar recomendaciones a futuro de los proyectos próximos hubiera sido interesante conocer la perspectiva de la población refugiada y solicitante de asilo. Es claro también que a partir del año 2018, sobre todo a partir del segundo semestre, las dinámicas de cooperación entre los dos actores volvieron a transformarse, debido a la crisis migratoria de Venezuela. Estos nuevos flujos migratorios generaron una nueva transformación de los programas y nuevas dinámicas de interacción entre la organización internacional y el Estado. Sería interesante a futuro realizar un análisis de qué sucedió con la cooperación internacional a partir de estos nuevos acontecimientos.

Durante el período de investigación y recolección de datos fue difícil obtener cifras, aunque sea, aproximadas de la realidad de la población refugiada en el país. Mientras se realizó este proceso de investigación a inicios de 2018, había incertidumbre sobre cómo se manejaría los cambios de contexto nuevos, por lo que fue sumamente complicado conseguir una entrevista tanto del lado del ACNUR como del Estado. Como recomendación y mejora al presente trabajo, en tiempos más oportunos, se podría intentar nuevamente entrevistar a las cabezas de las dos instituciones clave en esta tesis, María Clara Martin, representante del ACNUR en Ecuador y María Fernanda Cevallos, directora de la DPIN.

Referencias

- Abbott, Kenneth y Snidal, Duncan (2005). "Why States Act Through Formal International Organizations" en Paul F. Diehl (ed.). *The Politics of Global Governance. International Organizations in an Interdependent World*. 3a. ed. Boulder: Lynne Rienner
- ACNUR Global Focus. «Global Focus UNHCR Operations Worldwide.» *Global Focus UNHCR Operations Worldwide*. 31 de 12 de 2018.
<https://reporting.unhcr.org/node/2543?y=2018#year> (último acceso: 10 de 02 de 2019).
- ACNUR. 2001. Convención por el Estatuto de los refugiados, tomado de:
<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0005>
- ACNUR. 2012. Informe sobre el contexto general de Ecuador en 2012. Encontrado en:
http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Ecuador/2012/ACNUR_Ecuador_2012.pdf?view=1
- Adelman, Howard. (n.f.). *Refugee Repatriation*. York University
- Adelman, Howard. (n.f.). *From Refugees to Forced Migration: The UNHCR and Human Security*. York University.
- Adler, Emanuel. «Cognitive Evolution: A Dynamic Approach for the Study of International Relations and Their Progress.» *Progress in Postwar International Relations*, 1991: 43-88.
- Alden, Chris, y Amnon Aran. «Foreign Policy Analysis: an overview.» *Foreign Policy Analysis*, 2017.
- Amnistía Internacional. «Amnistía Internacional.» 2019.
<https://www.amnesty.org/es/countries/americas/colombia/report-colombia/> (último acceso: 20 de 02 de 2020).
- Andes. *Andes*. 8 de mayo de 2017.
<https://www.andes.info.ec/es/noticias/actualidad/1/57018/paz-es-buena-todos-afirman-lenin-moreno-colombia> (último acceso: 15 de febrero de 2018).
- Asamblea Nacional Ecuador. «Asamblea Nacional.» Boletín, Quito, 2017.

- Barakat, Sultan, and Steven A. Zyck. "The Evolution of Post-Conflict Recovery." *Third World Quarterly* 30, no. 6 (2009): 1069-086. <http://www.jstor.org/stable/40388300>
- Bariagaber, Assefaw. "States, International Organisations and the Refugee: Reflections on the Complexity of Managing the Refugee Crisis in the Horn of Africa." *The Journal of Modern African Studies* 37, no. 4 (1999): 597-619. <http://www.jstor.org/stable/161428>.
- Barnett, Michael y Duvall, Raymond (2005). "Power in International Politics" en *International Organization*, 59
- Barkin, Samuel. «Realist Constructivism: Rethinking International Relations Theory.» *Cambridge: Cambridge University Press*, 2010: 13-30.
- Barston, Ronald. «Introduction (The External Relations of Small States).» *En The Other Powers: Studies in the Foreign Policy of Small States*, 1973: 13-27.
- Beach, Derek. «Analyzing Foreign Policy: Research Strategies and Methods. » *Analyzing Foreign Policy*, 2012: 212-224.
- Beach, Derek. «Introduction: Analyzing Foreign Policy. Chapter I.» *Analyzing Foreign Policy*, 2012: 1-27.
- Binningsbø, Helga Malmin, Cyanne E Loyle, Scott Gates, and Jon Elster. "Armed Conflict and Post-conflict Justice, 1946-2006: A Dataset." *Journal of Peace Research* 49, no. 5 (2012): 731-40. <http://www.jstor.org/stable/41721636>.
- Boletín 135. *Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana Ecuador*. 6 de julio de 2016. <http://www.cancilleria.gob.ec/ecuador-y-el-acnur-estrecharon-sus-lazos-de-cooperacion/> (último acceso: 15 de febrero de 2018).
- Carta de Entendimiento ACNUR - Cancillería. *SITRAC*. 29 de marzo de 2017. http://sitrac.cancilleria.gob.ec/sitrac/files/TRA_10366.pdf (último acceso: 15 de febrero de 2018).
- Clouser, Rebecca. "Remnants of Terror: Landscapes of Fear in Post-conflict Guatemala." *Journal of Latin American Geography* 8, no. 2 (2009): 7-22. <http://www.jstor.org/stable/25765260>.
- Collier, Paul, Anke Hoeffler, and Måns Söderbom. "Post-Conflict Risks." *Journal of Peace Research* 45, no. 4 (2008): 461-78. <http://www.jstor.org/stable/27640710>.

- Cox, Robert (1993). "Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales: Más allá de la teoría de las relaciones internacionales". En: Morales Gamboa, Avelardo (Comp.) *El Poder y el Orden Mundial*, FLACSO, Costa Rica, 1993
- Crisp, Jeff. "The Politics of Repatriation: Ethiopian Refugees in Djibouti, 1977-83." *Review of African Political Economy*, no. 30 (1984): 73-82.
<http://www.jstor.org/stable/4005688>.
- Defensoría Pública. *Defensoría Pública*. 2016.
<http://www.defensoria.gob.ec/index.php/noticias/item/885-acnur-y-la-defensoria-publica-hacen-un-balance-positivo-del-trabajo-conjunto> (último acceso: 15 de febrero de 2018).
- Diario Expreso. *Expreso.ec*. 13 de enero de 2017.
<http://www.expreso.ec/actualidad/movilidad-leyes-ecuador-actualidad-acnur-AH1009424> (último acceso: 15 de febrero de 2018).
- Durán Cenit, Marién. «Intereses, identidades.» *CIDOB d'Afers Internacionals* , 2013: 181-200.
- Fearon, James. « Bargaining, Enforcement, and International Cooperation.» *International Organization* 52, 1998: 269–305.
- Ferris, Elizabeth G. "Central America: The Political Impact of Refugees." *The World Today* 41, no. 5 (1985): 100-01. <http://www.jstor.org/stable/40395734>.
- Fionnuala D. Ní Aoláin. "Advancing Women's Rights in Conflict and Post-Conflict Situations." *Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)* 104 (2010): 568-70. doi:10.5305/procanmeetasil.104.0568.
- Flockhart, Trine. «Constructivism and foreign policy.» *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*, 2012: 78-93.
- Flores, Mario. <https://internacia.wordpress.com/2012/07/03/la-cooperacion-internacional-como-instrumento-de-politica-exterior-entre-los-nuevos-donantes-para-el-desarrollo>. 07 de 03 de 2012. <https://internacia.wordpress.com/2012/07/03/la-cooperacion-internacional-como-instrumento-de-politica-exterior-entre-los-nuevos-donantes-para-el-desarrollo/> (último acceso: 25 de 02 de 2018).
- Giddens, Anthony. « Outline of the Theory of Structuration.» *The Constitution of Society*, 1984.

- Gilpin, Robert. *The Political Economy of International Relations*. PRINCETON, NEW JERSEY: Princeton University Press, 1987.
- Godoy, Gonzales, y Orozco. *Constructivismo Social, Gobernanza Multinivel y Democracia Fuerte*. Barranquilla: Universidad del Norte, 2011.
- Grabendorff, W. «Colombia: la otra cara de la vecindad. ..» *Proceso de Paz y Posacuerdo en Colombia: Efectos en la Región.* , 2017.
- Harrell-Bond, Barbara E. "Repatriation: Under What Conditions Is It the Most Desirable Solution for Refugees? An Agenda for Research." *African Studies Review* 32, no. 1 (1989): 41-69. doi:10.2307/524493.
- Hey, Ellen. «Advanced Introduction to International Environmental Law.» *Transnational Environmental Law* 6, no. 1, 2016: 6.
- Hopf, Ted. «The Promise of Constructivism in International Relations Theory.» *International Security* 23, no. 1, 1998: 171-200.
- Hudson, Valerie. «Capítulo 1. Introduction: The Situation and Evolution of Foreign Policy Analysis: A Road Map.» *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory.*, 2006: 3-33.
- Jackson, R. and G. Sorensen. 2006. *Introduction to International Relations: Theories and Approaches*. New York: Oxford University Press.
- Jonen, Ryota. "Role of reconciliation in post-conflict Liberia." *Peace Research* 32, no. 4 (2000): 41-52. <http://www.jstor.org/stable/23607997>.
- Karns, Margaret y Mingst, Karen A. (2004). *International Organizations. The Politics and Processes of Global Governance*. Boulder y Londres: Lynne Rienner, pp. 50-52
- Kang, Seonjou, and James Meernik. "Determinants of Post-Conflict Economic Assistance." *Journal of Peace Research* 41, no. 2 (2004): 149-66. <http://www.jstor.org/stable/4149592>.
- Keohane, Robert O. «Institutionalization in the United Nations General Assembly: International Organization.» *University of Wisconsin Press*, 1969: 859-96.
- Keohane, Robert, y Joseph Nye. «Power and Interdependence in the Information Age.» *Foreign Affairs* 77(5), 1998: 81-94.

- Kibreab, Gaim. "Citizenship Rights and Repatriation of Refugees." *The International Migration Review* 37, no. 1 (2003): 24-73.
- Kilby, Patrick. "Emergency Responses and Humanitarianism." In *NGOs and Political Change: A History of the Australian Council for International Development*, 89-112. ANU Press, 2015. <http://www.jstor.org/stable/j.ctt183q3dm.12>.
- Lee, Shin-Wha. "Emerging Threats to International Security: Environment, Refugees, and Conflict." *Journal of International and Area Studies* 8, no. 1 (2001): 73-90. <http://www.jstor.org/stable/43111434>.
- Llenderozas , Elsa, y Micaela Finkielsztoyn. «Estudios de Política Exterior: teorías, enfoques y debates.» *Relaciones Internacionales: teorías y debates*, 2013: 167-196.
- Magallanes, Marcela Julieth, Dina Alejandra Ortega , y Camilo Andrés Devia. «Violencia luego de la paz: Escenarios de posconflicto en Centro América.» *Revista Republicana*, 2014: 120-148.
- Mayer-Rieckh, Alexander. "Time to Be More Serious about Post-Conflict Police Development." *Sicherheit Und Frieden (S F) / Security and Peace* 28, no. 2 (2010): 81-88. <http://www.jstor.org/stable/24232739>.
- Mearsheimer, J. «The False Promise of International Institutions. .» *International Security*, 19(3), 1994: 5-49.
- Melander, Göran. 1981. "Refugees and International Cooperation." *The International Migration Review* 15, no. 1/2: 35-41. doi:10.2307/2545322.
- Mogire, Edward. "Refugee Realities: Refugee Rights versus State Security in Kenya and Tanzania." *Transformation* 26, no. 1 (2009): 15-29. <http://www.jstor.org/stable/43052753>.
- Morales, María. «Influencia de las Organizaciones Internacionales en la Emisión del Decreto 1182 del Año 2012 en Ecuador.» *Ensayo clase Teoría Social*. FLACSO, Quito, 2016.
- Naciones Unidas. «Carta de las Naciones Unidas.» *capítulo I*. 1945.
- Ninnes, Peter. "Projects, Partners And Politics." In *NGOs and Post-Conflict Recovery: The Leitana Nehan Women's Development Agency, Bougainville*, edited by Hakena Helen, Ninnes Peter, And Jenkins Bert, 22-36. ANU Press, 2006. <http://www.jstor.org/stable/j.ctt2jbk89.7>.

- Ninnes, Peter. "Non-Government Organisations, Peace-Building And Global Networks." In NGOs and Post-Conflict Recovery: The Leitana Nehan Women's Development Agency, Bougainville, edited By Hakena Helen, Ninnes Peter, And Jenkins Bert, 125-46. Anu Press, 2006. [Http://Www.Jstor.Org/Stable/J.Ctt2jbk89.12](http://Www.Jstor.Org/Stable/J.Ctt2jbk89.12)
- Ochoa, y Prado. «Cosmopolitismo, constructivismo y liberalismo institucional: diálogo teórico en torno a la cooperación internacional para el desarrollo.» *ARAUCARIA*, 2017: 274.
- Ogbaharya, Daniel G. "(Re-)building Governance in Post-Conflict Africa: The Role of the State and Informal Institutions." *Development in Practice* 18, no. 3 (2008): 395-402. <http://www.jstor.org/stable/27751933>.
- Onuf, Nicolas. «Costructivism, a users manual. International relations in a constructed world.» 1998: 58-78.
- Orellana. «Análisis de la Ley de Movilidad Humana.» En *Temas Internacionales* 65, de AFESE. Quito: IAEN, 2017.
- Peñañiel, Pryanka. «La paz de Colombia, una oportunidad y una urgencia para el Ecuador: Ecuador como garante en la mesa de diálogos entre el ELN y el gobierno de Colombia.» *Repositorio FLACSO*, 2018: 1-85.
- Putovitoskij, A. and Kremer, J. 2015. Structural Power and International Relations Analysis. IEE, working paper, vol 191.
- Salgado, Raúl. «Small Builds Big: how Ecuador and Uruguay contributed to the construction of UNASUR.» *Quito: Flacso-Sede ECUADOR*, 2017.
- Sánchez, Leandro Enrique . «Claves para comprender la política exterior reciente de Ecuador.» *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo / Vol. 6. No. 12*, 2011: 123-143.
- Schweller, Randall , y David Priess. «A Tale of Two Realisms: Expanding the Institutions Debate.» *Mershon International Studies Review* 41, no. 1, 1997: 1-32.
- Secretaría General de Comunicación de la Presidencia. «Secretaría de Comunicación.» *Boletín Informativo*. s.f. <https://www.comunicacion.gob.ec/ecuador-es-el-pais-que-mas-refugiados-acoge-en-america-latina/> (último acceso: 20 de febrero de 2017).
- Sinnar, Shirin. "Mixed Blessing: The Growing Influence of NGOs." *Harvard International Review* 18, no. 1 (1995): 54-79. <http://www.jstor.org/stable/42760625>.

- Song, Young Hoon. "International Humanitarianism and Refugee Protection: Consequences of Labeling and Politicization." *Journal of International and Area Studies* 20, no. 2 (2013): 1-19. <http://www.jstor.org/stable/43107254>.
- Stein, Barry N., and Frederick C. Cuny. "Refugee Repatriation during Conflict: Protection and Post-Return Assistance." *Development in Practice* 4, no. 3 (1994): 173-87. <http://www.jstor.org/stable/4028817>
- Stein, Barry N. "Durable Solutions for Developing Country Refugees." *The International Migration Review* 20, no. 2 (1986): 264-82. doi:10.2307/2546035.
- Wallerstein, I. (1996). *The Insterstate Structure of the Modern World System*. In: Smith S, Booth K, Zalewski M (eds.). *International Theory: Positivism and Beyond*. Cambridge University Press, Cambridge, 85-107
- Wallenstein, Peter (2007) *Understanding Conflict Resolution*. Londres: Sage. Segunda edición, pp.12-30.
- Wendt. «Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics.» *International Organization*, 46(2), 1992: 391-425.
- Wendt, A. «Collective Identity Formation and the International State.» *The American Political Science Review* 88, 1994: 384-396.
- Wendt, Alexander. «A Social Theory of International Politics.» 2000.
- Wight. «Agents, Structures and International Relations.» *New York: Cambridge University Press*, 2006.
- Young, Oran. *International Cooperation: Building Regimes for Natural Resources and the Environment*. Cornell University Press, 1989.
- Zeager, Lester A., and Johnathan B. Bascom. "Strategic Behavior in Refugee Repatriation: A Game-Theoretic Analysis." *The Journal of Conflict Resolution* 40, no. 3 (1996): 460-85. <http://www.jstor.org/stable/174315>.
- Zeager, Lester A. "Negotiations for Refugee Repatriation or Local Settlement: A Game-Theoretic Analysis." *International Studies Quarterly* 42, no. 2 (1998): 367-84. <http://www.jstor.org/stable/2600785>.

Cuadro de entrevistas

| Fecha de entrevista | Persona Entrevistada | Cargo | Código |
|----------------------------|-----------------------------|--|---------------|
| Febrero 2018 | Margarita Ron | Coordinadora Nacional Trabajo Social y Psicología HIAS Ecuador | 1 |
| Febrero 2018 | Kleber León | Oficial de Protección ACNUR Quito | 2 |
| Marzo 2018 | Andrea Leoro | Oficial de Protección ACNUR Ecuador | 3 |
| Marzo 2018 | Maybritt Rasmusen | Oficial de Programas ACNUR Ecuador | 4 |
| Abril 2018 | Said Calahorrano | Analista Dirección de Protección Internacional | 5 |
| Septiembre 2017 | María Fernanda Cevallos* | Directora Dirección de Protección Internacional | 6 |
| Noviembre 2017 | Maricela Parra* | Directora Nacional de Programas HIAS | 7 |
| Marzo 2018 | Alfonso Morales** | Subsecretario de Protección Internacional y Atención a Inmigrantes del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, | 8 |
| Marzo 2018 | Juan Pablo Terminello** | Oficial de Protección ACNUR Ecuador | 9 |

* A pesar de que se intentó varias veces concretar una entrevista presencial, por tiempos de las personas, resultó muy difícil por lo que se mantuvo conversaciones informales cortas (entrevista abierta) vía telefónica

** Se logró tener conversaciones cortas con ambos personajes tras conferencias a las que asistieron, más fue difícil concretar una entrevista más estructurada.

Anexos

| Estadísticas de Refugiados (Histórico) | |
|---|-----------------------|
| Desagregado por Año | |
| Año | Total Personas |
| 1989-2006 | 18.227 |
| 2007 | 2.321 |
| 2008 | 4.325 |
| 2009 | 22.881 |
| 2010 | 7.429 |
| 2011 | 2.310 |
| 2012 | 1.391 |
| 2013 | 850 |
| 2014 | 339 |
| 2015 | 180 |
| 2016 | 271 |
| 2017 | 266 |
| 2018 | 4.747 |
| 2019 | 3.171 |
| TOTAL | 68.708 |
| <i>* Del 1 de enero del 1989 al 31 de Octubre de 2019</i> | |
| <i>Fuente: Base de datos Dirección de Protección Internacional Progres V2</i> | |
| <i>Elaborado por: MFC/DPIN/MREMH</i> | |
| <i>Fecha de elaboración: 5 de Noviembre de 2019</i> | |

HISTÓRICO DE REFUGIADOS POR PAÍS DE ORIGEN 1989 - 2020

