

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
Programa de Relaciones Internacionales
Convocatoria 2009-2011**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES CON
MENCIÓN EN NEGOCIACIÓN Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL.**

**Bajo la sombra de ACNUR
Modalidades de intervención de ACNUR en el ámbito de gobernanza multinivel: el
caso del Registro Ampliado 2009-2010.**

Sandra Elizabeth Zapata Mafla

Quito, octubre de 2011

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
FLACSO ECUADOR
Programa de Relaciones Internacionales
Convocatoria 2009-2011**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES CON
MENCIÓN EN NEGOCIACIÓN Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL.**

**Bajo la sombra de ACNUR
Modalidades de intervención de ACNUR en el ámbito de gobernanza multinivel: el
caso del Registro Ampliado 2009-2010.**

Sandra Elizabeth Zapata Mafla

**Asesora: Beatriz Zepeda
Lectores: Ernesto Vivares
Arturo Cabrera**

Quito, octubre de 2011

Agradecimientos

*A mis padres: Maura y Ramiro
Es por ustedes lo que soy ahora.*

*Con mucho amor y cariño
les dedico todo mi esfuerzo
y trabajo puesto para
la realización de esta tesis.*

Índice

Introducción	4
CAPITULO I: El refugio, reflexiones desde la gobernanza.....	10
1.1 La gobernanza, definiciones.....	10
1.2 Gobernanza global.....	12
1.3 Gobernanza, enfoque de las ciencias políticas	15
1.4 Gobernanza, enfoque de las relaciones internacionales	17
1.5 Descentramiento estatal.....	19
1.6 Gobernanza multinivel	24
1.7 Enfoques de la gobernanza multinivel	25
1.8 Niveles de la gobernanza multinivel	27
1.9 Operativización de las modalidades de interacción desde la perspectiva multinivel	28
1.9.1 Gobernanza como cesión de poder.....	29
Delimitación de la relación de poder entre los diferentes actores y el Estado	32
1.9.2 Gobernanza como proceso de interacción y coordinación	34
Delimitación de la relación de interacción y coordinación entre los diferentes actores.....	37
1.10 Conclusiones	38
CAPITULO II: Gobernanza en el nivel internacional. Relación de ACNUR con el Estado ecuatoriano.	40
2.1 Antecedentes	40
2.2 Gobernanza global y regímenes internacionales de refugio.....	41
2.3 ACNUR como parte del sistema de gobernanza global en materia de refugio.	43
2.4 Régimen internacional de refugio	46
2.5 Implementación de los acuerdos internacionales de refugio a nivel estatal en Ecuador	50
2.6 Refugio en Ecuador y el Registro Ampliado	52
2.7 Registro Ampliado en Ecuador	55

2.8	Análisis de las interacciones en el caso del Registro Ampliado	60
2.8.1	Coordinación	61
2.8.2	Relación de poder	65
2.9	Conclusiones	68
CAPITULO III: Gobernanza a nivel horizontal. Relación de ACNUR con las organizaciones no gubernamentales.....		70
3.1	Introducción	70
3.2	Descentramiento estatal a nivel lateral: Estado, organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales.....	70
3.3	Relación entre ACNUR y las ONGs	74
3.4	ACNUR y su trabajo con las ONG en Ecuador	78
3.5	Registro Ampliado: rol de ACNUR y las ONG	84
3.6	Interacciones entre el ACNUR y las ONG.....	86
3.6.1	Coordinación	86
3.6.2	Relación de poder	90
3.7	Conclusiones	91
CAPITULO IV: Gobernanza a nivel local. Relación ACNUR con los gobiernos locales.....		93
4.1	Introducción	93
4.2	Gobernanza a nivel local	93
4.3	Rol del Estado en relación a los gobiernos locales	94
4.4	Rol de ACNUR con los gobiernos locales	98
4.5	Interacciones entre ACNUR y los gobiernos locales	103
4.5.1	Coordinación	104
4.5.2	Relación de poder	107
4.6	Conclusiones	112
5.	Conclusiones generales	112
6.	Bibliografía	119
7.	Anexos.....	127

Introducción

Uno de los fenómenos más significativos en todas las regiones del mundo durante el siglo XX ha sido la movilidad humana y una forma particular de este fenómeno es el caso del refugio. La movilización de personas más allá de sus fronteras a causa de conflictos ha dado paso al surgimiento de varias instituciones formales e informales interesadas en aportar con alternativas para su tratamiento. Si bien los Estados siguen siendo el eje determinante de las políticas internas, los organismos internacionales, organismos no gubernamentales y la sociedad civil se han fortalecido, adquirido mayor relevancia, influencia y poder (Gil 2001: 2). Esta proliferación de entidades diferentes al Estado, que tratan la problemática de la movilidad humana, da cuenta de la preocupación y relevancia del tema a nivel internacional.

En el caso particular del Ecuador, el refugio es un tema de gran interés para la política nacional y exterior puesto que el país es el “primer receptor de población colombiana en búsqueda de refugio, tanto en el continente como a nivel mundial” (Balda 2008: 7). El país experimenta el incremento del flujo de refugiados y la necesidad de buscar soluciones a este tema a partir del año 2000 cuando, a raíz de la entrada en vigor del Plan Colombia¹, se desató una oleada de personas en busca de protección y seguridad del lado ecuatoriano de la frontera. El entonces *nuevo* tema de refugio implicó varios retos para el Estado a nivel de la política interna, en cuanto a seguridad y políticas sociales, así como de política exterior. Por lo tanto, el Ecuador se ha visto inmerso en un problema para cuyo tratamiento, al inicio, poseía poca experiencia y cuya dinámica involucra la participación de varias instituciones: organismos internacionales como el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, ONGs, gobiernos locales, entre otros.

Por otra parte, el Ecuador ha adquirido varias responsabilidades internacionales respecto al tema del refugio, en tanto ha firmado y ratificado la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, es parte del protocolo facultativo sobre el Estatuto de los Refugiados en 1967, la Declaración de Cartagena de 1984, el Plan de Acción de

¹ El Plan Colombia fue una estrategia adoptada por el gobierno de ese país, con la cooperación de Estados Unidos, con la finalidad de erradicar los cultivos ilícitos y fortalecer la presencia militar en zonas fronterizas.

México de 2004, entre otros instrumentos internacionales. Constitucionalmente, el país incluye sus obligaciones internacionales en 1967 con la inserción de los procedimientos relacionados con el reconocimiento de la calidad de refugiado en el Decreto 3301 de 1992, que establece, entre otras cosas, la creación de la Comisión para Determinar la Condición de los Refugiados en el Ecuador (Riaño; Villa 2008: 85).

Sobre la base del cumplimiento de sus obligaciones adquiridas a nivel internacional, el Ecuador lanzó el proyecto de Registro Ampliado a principios del año 2009. Este programa constituyó un esfuerzo más del Estado ecuatoriano por visibilizar a los refugiados, quienes –por temor o desconocimiento– no se acercaban a formalizar su situación legal en el país, dando lugar a que esta población permaneciera al margen de las estadísticas y de los servicios básicos. El objetivo principal fue lograr la documentación de aproximadamente 50 mil refugiados colombianos *invisibles* que se encontraban en territorio ecuatoriano, además, de la reducción del periodo de espera de respuesta de las solicitudes de refugio de varios meses a un solo día. Para lograr este fin, se coordinó el desplazamiento de brigadas móviles que llegaban a localidades de difícil acceso en las provincias fronterizas: Sucumbíos, Orellana, Esmeraldas, Imbabura y Carchi (ACNUR 2010: 3).

El Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados tiene presencia en el Ecuador desde el año 2000 y desde entonces ha desempeñado un rol muy importante en el tratamiento de refugio en el país. El argumento que propone esta tesis radica en que el ACNUR, durante el proyecto Registro Ampliado, ha actuado dentro de todos los niveles de gobernanza en el que el Estado cede potestades. De acuerdo a Peters y Pierre, el Estado ha descentrado sus funciones y el poder y control estatal se han desplazado en tres niveles: hacia arriba con los organismos y actores internacionales, hacia abajo con las regiones, ciudades y comunidades y hacia los lados con las instituciones que operan bajo discreción del Estado como las ONG (Peters; Pierre 2000: 77). En el caso particular del Registro Ampliado, el rol de ACNUR no se limitó a la actuación dentro del nivel superior de gobernanza –como organismo internacional en relación al Estado–, sino que sus acciones se constatan dentro de los tres niveles de gobernanza. Por ende, en esta investigación deseo caracterizar al ACNUR dentro de los tres niveles de gobernanza en los que el Estado cede potestades.

Para abordar este argumento, esta tesis utiliza las categorías analíticas derivadas de la teoría de la gobernanza multinivel propuesta por Peters y Pierre, que sostiene que el Estado cede parte de sus potestades y actividades a otras instituciones u organizaciones que operan “como un brazo para la elite política” tales como los organismos internacionales, ONGs y gobiernos locales (Pierre; Peters 2000: 89). Así, el presente trabajo de investigación pretende caracterizar, desde una perspectiva analítica de gobernanza, las diferentes modalidades de acción del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en el caso del proyecto del Registro Ampliado en el Ecuador debido a que para este proyecto convergen varios actores – Estado, organismos internacionales, ONGs, gobiernos locales, sociedad civil–para buscar soluciones y dar respuestas a las necesidades de esta población. Por lo tanto, se tomará como punto de partida la caracterización de la relación entre: ACNUR-Estado, ACNUR-ONGs y ACNUR-Gobiernos locales.

Partiendo de estas categorías analíticas, este trabajo se enfoca en analizar el rol de ACNUR para con los actores que intervienen en cada nivel de gobernanza a través del estudio de las interacciones. Para dicho efecto, se ha tomado como eje las definiciones conceptuales de Jan Kooiman, ya que permiten entender los procesos de guía y coordinación de acciones entre actores. El autor considera que la gobernanza es un proceso “dinámico que intenta dilucidar las interacciones dentro de la estructura” (Kooiman 2006: 10). Por lo tanto, un elemento esencial es entender el concepto de las “redes políticas”, desarrollado a profundidad por Kooiman, quien lo utiliza como insumo para analizar los procesos de interacción y coordinación de los diversos actores involucrados en la gobernanza con el fin de obtener objetivos comunes. El autor menciona que “los temas de la gobernanza se revelan en interacciones político-sociales” que se configuran a través de “las relaciones multilaterales entre actores sociales, políticos y entidades es decir, entre los individuos las organizaciones y las instituciones” (Kooiman 2006: 10).

Algunos de los aspectos que animan esta tesis son la falta de textos que se enfoquen específicamente sobre el refugio desde una perspectiva de la gobernanza multinivel. La literatura existente sobre gobernanza es extensa -Rossenau (1992), Pierre

y Peters (2000), Kooiman (2006), Payne (2005), Young (1999), Rhodes (2003), Mayntz, (1998)- realizan estudios enfocándose en la gobernanza global, multinivel, gobernanza en redes y las aplican a estudios que analizan la interacción y proceso dentro de una estructura, la gobernanza de recursos naturales, el rol del Estado dentro del sistema de gobernanza; además, Kehoane y Nye (1998) discuten la aparición de nuevos actores en la arena internacional. Por su parte, la literatura e investigaciones sobre el tema de refugio en el Ecuador también es amplia, sin embargo, la mayoría de estudios (Rivera, Ortega, Larreátegui, Riaño-Alcalá 2007, Carrión 2010, De la Torre 2009, Riaño y Villa 2008, Schussler2009, Larreátegui 2008) toman en cuenta el refugio desde enfoques sociológicos, económicos, legales, securitistas, incluso culturales. Pero aún no existe un estudio específico sobre el refugio desde una perspectiva de gobernanza multinivel ejemplificado en el caso del proyecto de Registro Ampliado llevado a cabo en Ecuador en el año 2009. Por lo tanto, este proyecto es necesario porque viene a cubrir el vacío existente en la investigación académica sobre gobernanza multinivel aplicada al caso del refugio y tomando en cuenta el caso del proyecto del Registro Ampliado.

La presente investigación intenta, por lo tanto, probar la utilidad de la teoría de la gobernanza para arrojar luz sobre las interacciones de ACNUR con los diferentes actores que convergen en el tema de refugio: Estado, ONGs y gobiernos seccionales en el caso del Registro Ampliado. Esta perspectiva permite conceptualizar el problema de investigación de manera más amplia y horizontal, dejando de lado concepciones jerárquicas en el manejo del refugio. Para lograr lo propuesto, esta investigación se ha dividido en cuatro capítulos.

El primer capítulo esboza el entramado conceptual sobre el que se basa esta investigación haciendo un breve recorrido sobre la gobernanza, sus diferentes autores y postulados. Posteriormente, se define específicamente los conceptos y posiciones que ayudan a construir el marco teórico de referencia en esta investigación en relación a la gobernanza global y multinivel. Además, se establecen los criterios de *interacción* que parten desde la gobernanza multinivel, y que harán operativa a esta tesis.

En el segundo capítulo se abordará el rol de ACNUR como organismo internacional que interactúa con el Estado ecuatoriano en materia de refugio. Para este

efecto, se parte de un análisis de la gobernanza del sistema de refugio a nivel internacional, los regímenes sobre el tema, el rol de ACNUR y cómo el Ecuador forma parte de este sistema global a través de compromisos adquiridos al ratificar convenios. El eje del capítulo es estudiar el sistema de refugio en Ecuador, las políticas públicas en cuanto a refugio y el alcance del proyecto de Registro Ampliado. Finalmente, sobre la base de lo mencionado, se ejemplifica las interacciones entre el Estado y el ACNUR durante el proyecto de “Registro Ampliado” llevado a cabo en el año 2009.

En el tercer capítulo, se busca caracterizar cómo el Estado descentra poderes a nivel lateral a las ONGs y cómo se verifican las interacciones de estos actores con los organismos internacionales en el tratamiento de un tema específico. Para este efecto, se parte de un análisis de la relación existente entre el Estado, los organismos internacionales y las ONGs dentro de la gobernanza multinivel. Así, se inicia con un recuento sobre el trabajo de los organismos no gubernamentales y su relación con los organismos internacionales a nivel global, posteriormente se proyecta la relación de ACNUR y su actuar en relación con las ONGs que trabajan dentro del ámbito de refugio, específicamente en el caso de Ecuador lo que permitirá dar luces sobre la siempre estrecha relación existente entre estos dos actores. Finalmente se realiza un análisis de las interacciones, poder y cooperación entre las ONGs y el ACNUR en el caso del Registro Ampliado.

En el cuarto capítulo se analizará el trabajo del organismo internacional con los gobiernos locales. El Registro Ampliado se llevó a cabo en las provincias fronterizas de Sucumbíos, Orellana, Esmeraldas, Imbabura y Carchi en donde los gobiernos locales, de acuerdo a la Constitución Política de la república de 2008, tienen autonomía. El capítulo cuatro bosqueja la relación de ACNUR con las entidades gubernamentales locales y actores autorizados por el Estado para el tratamiento del Refugio. Finalmente, se recapitula brevemente el trabajo realizado en esta investigación y se presentan conclusiones.

La metodología que se usa en esta investigación se enmarca en la discusión teórica sobre gobernanza internacional, cesión poderes y potestades por parte del Estado ecuatoriano y el rol del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados. Para la investigación se recurre al uso de categorías analíticas para caracterizar la

relación de los actores en el caso del Registro Ampliado. El periodo cubierto por esta tesis es la primera fase del proyecto, desde marzo de 2009 a marzo de 2010. Debido a que esta tesis usa una estrategia de investigación deductiva y descriptiva no resulta imprescindible el concepto de elaboración de hipótesis, como condición necesaria para la formulación de la investigación, más bien, esta investigación enfatiza en la dimensión teórica que permitirá caracterizar las unidades de análisis que son tres: ACNUR-Estado, ACNUR-ONGs, ACNUR-Gobiernos locales.

Para este fin, se realiza un análisis documental de fuentes secundarias y recurriendo a la bibliografía más relevante sobre el tema de estudio. Además, para describir la dinámica existente entre los actores más relevantes se recurre a la recopilación de informes, fichas técnicas, documentos oficiales, uso de bases de datos, periódicos, revistas, etc. De manera paralela se realizaron entrevistas a funcionarios representantes del sector estatal, ONGs y ACNUR en la provincia de Sucumbíos. Además, se utilizaron herramientas cualitativas, como estadísticas sistematización de datos obtenidos en las entrevistas, con el fin de determinar la relación existente entre las tres categorías de gobernanza internacional y delimitar las actividades de ACNUR dentro de los tres ámbitos de gobernanza.

Este proceso de caracterizar el rol de un organismo internacional como ACNUR, dentro de las categorías de gobernanza multinivel ha sido, sin duda, una tarea compleja; al igual que ha implicado un arduo trabajo, obtener la información para lograr este cometido. Sin embargo, esta tesis recopila la información relevante y pertinente obtenida en entrevistas y análisis documental sobre el proyecto del Registro Ampliado. La investigación ha sido redactada con el ánimo de lograr un texto, que más allá de la descripción, lleve al lector a ampliar su visión sobre la gobernanza del sistema de refugio, ejemplificado en el caso del Registro Ampliado. Así, la presente tesis ha sido escrita con la convicción y el ánimo de que pueda ayudar a un mejor entendimiento de la gobernanza multinivel y el rol de ACNUR como actor relevante en el tratamiento del refugio.

CAPITULO I: El refugio, reflexiones desde la gobernanza.

1.1 La gobernanza, definiciones

La gobernanza, su conceptualización, definición y alcances han sido estudiados desde distintas disciplinas como las ciencias políticas, relaciones internacionales, sociología, economía, etc. Este término proviene de la palabra inglesa “*governance*” que según Mayntz significa una forma de dirección o acción de liderar y se utilizó para explicar cómo el Estado alcanza determinados objetivos (Mayntz, 1998: 3). Esta autora define la gobernanza como “los instrumentos de planificación para diseñar cambios en la acción de gobernar, debido a las interacciones entre el Estado y los actores no estatales” (Mayntz 1998: 4).

El término gobernanza es relativamente antiguo y ha sido considerado como sinónimo de gobierno por la literatura anglosajona para hacer referencia al rol del Estado y su capacidad para designar el entramado de la acción pública (Manytz 1994: 10). Sin embargo, la teorización sobre gobernanza toma auge a finales del siglo XX debido a las crecientes relaciones de interdependencia que se han generado a nivel global, que derivan del hecho de que los problemas no sólo afectan a nivel local, sino a otros Estados por causa de las interdependencias (Kooiman 2006: 11).

Las teorías de la gobernanza asumen como una de sus premisas básicas que muchas de las interacciones entre diferentes actores se basan en el reconocimiento de las interdependencias, puesto que ningún actor, público o privado, posee todo el conocimiento o la información requerida para resolver los complejos y diversos retos que impone la sociedad. Además, ningún actor dentro de gobernanza tiene una visión suficiente para hacer efectivos todos los instrumentos en relación a un tema específico y ningún actor tiene el suficiente potencial de acción para dominar de manera unilateral (Kooiman 2006: 11).

Uno de los retos más importantes del estudio de la gobernanza comienza con una tentativa por definirla, ya que, debido a su versatilidad, esta palabra ha sido utilizada de manera diferente, de acuerdo al contexto y marco teórico que use el investigador para la

determinación de una problemática (Mayntz, 1998: 2). De hecho, “hay tantas ideas sobre gobernanza como investigadores sobre el tema” (Hufty et al. 2007: 24).

Payne hace una primera diferencia entre *proyectos de gobernanza* y *teorías de gobernanza*. De acuerdo con este autor, los primeros son procesos ideológicos impulsados por instituciones e intereses identificados; el propósito de esta literatura no es analizar el mundo sino cambiarlo. Se identifican tres proyectos en relación a la gobernanza que han generado mucha atención: 1) gobernanza empresarial, 2) buena gobernanza 3) gobernanza global. Por su parte, las *teorías de gobernanza* pretenden entender y explicar las prácticas de gobernanza. Existen dos clases de literatura sobre este tema que se desprende de las ciencias sociales: política pública y gobernanza y relaciones internacionales y gobernanza (Payne, 2005: 66).

La gobernanza desde un enfoque empresarial señala que ha habido crecimiento en la burocracia estatal, inercia e ineficiencia, puesto que el Estado ha extendido su control en la vida económica y social. Para evitar estas ineficiencias, es necesario que la “la autoridad se descentralice promoviendo la gestión participativa” (Hufty et al. 2007: 23 citado en Payne, 2005: 67). Por su parte, los autores David Osborne y Ted Gaebler condenan el Estado weberiano porque es una herramienta diseñada solamente para dificultar los procesos (Hufty et al. 2007: 23 citado en Payne 2005: 67). La buena gobernanza, en cambio, es una teoría que tiene sus orígenes en el Banco Mundial en la época de los ochenta del siglo XX cuando surge el planteamiento de que los ajustes estructurales de las políticas macroeconómicas en el mercado no son suficientes, ni rápidas para garantizar el desarrollo. De acuerdo a Savoie, la buena gobernanza considera cinco elementos de análisis: manejo del sector público; rendición de cuentas, marcos legales, información y transparencia y sociedad civil (Savoie, 2001: 137).

Estos dos proyectos de gobernanza contemplan el surgimiento de nuevos actores en la arena internacional, sin embargo, no resultan relevantes para esta tesis, puesto que estas teorías se enfocan en lo comercial y en el análisis sobre el manejo del Estado y los procesos de toma de decisión orientados en función de la transparencia, el consenso, la eficiencia y efectividad, la participación e inclusión, la equidad, etc. Por lo tanto, en esta tesis, se descartan estos enfoques porque no permiten delinear, desde una perspectiva

más amplia, las interacciones entre los diferentes actores que intervienen en la temática de refugio.

En contraste, la teoría de la gobernanza global constituye una buena base para desarrollar el argumento que esta tesis propone. Esta teoría hace referencia a la interacción política de diversos actores en relación a una temática específica que afecta más a un Estado o región cuando no hay un poder central a nivel internacional que dirima. Este tipo de gobernanza nace en un contexto de globalización, donde las relaciones de interdependencia entre los estados y sociedades son cada vez más extensas y profundas. Desde la gobernanza global se puede analizar el surgimiento de actores diferentes al Estado y su comportamiento en un sistema internacional caracterizado por la anarquía, en donde cada Estado es independiente pero se encuentra interconectado a través de crecientes redes de interdependencia.

Es necesario recalcar que la presente investigación se valdrá de los postulados de la teoría de la gobernanza global y multinivel –que se analizará más adelante– que provienen tanto de la perspectiva de las ciencias políticas como de las relaciones internacionales. Esta tesis no pretende hacer uso de la teoría de gobernanza desde solamente uno de los enfoques de las ciencias sociales, puesto que no existe una diferencia estricta o límites establecidos entre las dos ramas de las ciencias sociales, mas bien, ciertas diferencias en los postulados de los autores se irán aclarando cuando sea pertinente.

1.2 Gobernanza global

La gobernanza global tiene su origen en el siglo XX cuando el número de actores en la escena internacional se multiplica y la vida internacional se institucionaliza creándose una multitud de “acuerdos” complejos que regulan la vida internacional, tales como las convenciones internacionales, acuerdos regionales, etc. (Keohane y Nye, 1977 citado en Hufty, Marc, 2007: 20). De acuerdo a Payne, la gobernanza global es una consecuencia del fin de la Guerra Fría, el avance hacia procesos de globalización y el surgimiento de una sociedad civil global (Payne 2005: 62).

La concepción de la gobernanza global es amplia, de hecho, ésta ocurre a niveles globales porque existen problemas que suceden a escala mundial –crisis financieras, daños medioambientales, migración, terrorismo, etc– y que requieren atención y tratamiento particular, no solamente desde entidades gubernamentales. Esta amalgama de problemas –que por su naturaleza, no pueden ser tratados únicamente por un Estado o un gobierno central, ya que trascienden fronteras nacionales– son tratados por un creciente número de grupos, entidades, diferentes clases de colectividades, etc.; muchas veces de manera poco sistemática (Rosenau 1999: 172). Estos *nuevos* actores presentes en la escena internacional, tales como las empresas, sindicatos, ONGs, organismos internacionales, configuran una de las premisas básicas de la gobernanza global porque influyen en un cierto ámbito de acción como unidades diferentes al Estado central.

La gobernanza ocurre a escala global a través de dos mecanismos: primero, a través de la coordinación de los estados y segundo, a través de las actividades de un gran número de sistemas –que ejercen autoridad en la persecución de objetivos y que funcionan fuera de la jurisdicción nacional. “Algunos de estos sistemas están formalizados, muchos de ellos consisten en estructuras informales y muchos son todavía incipientes, pero juntos conforman la gobernanza a escala global” (Rosenau 1999: 172).

El concepto principal de esta corriente proviene de la Comisión sobre la gobernanza global, llevada a cabo en el seno de NNUU, que pretende “poner un orden en la gobernanza internacional” (Smouths 1998b citado en Hufty et al 2007: 21). Así, la gobernanza global comprende:

El conjunto de formas en que los individuos y las instituciones públicas o privadas manejan los asuntos que tienen en común. Es un proceso continuo en el que diferentes intereses se acomodan y en el que la cooperación puede realizarse. Incluye acuerdos formales e informales realizados por las personas o instituciones de acuerdo a lo que consideran de su interés² (Concepto definido en la Comisión sobre la Gobernanza Global en 1995, bajo la iniciativa del canciller Brandt, para pensar el mundo después de la Guerra Fría)

Este concepto, llevado al campo de las relaciones internacionales, se utiliza para analizar la forma de regulación del sistema internacional en un sistema anárquico, que

² Texto original en inglés, traducción realizada por la autora.

se maneja con estados independientes pero con crecientes relaciones de interdependencia. Así, la gobernanza global estudia los regímenes –serie de reglas fundamentales para las organizaciones públicas– que norman el “sistema anárquico”, pero además, su análisis también abarca el estudio de las instituciones formales, informales y no gubernamentales que operan en temas concernientes al sector público.

Según Rosenau, la autoridad a nivel global se encuentra desagregada y dispersa dentro de un espacio densamente globalizado en el que la territorialidad ha sido complementada –y otras veces remplazada– por la autonomía, como pilar del proceso de gobernanza. La gobernanza abarca una variedad de sistemas de reglas que enmarcan sus objetivos, acumulan autoridad, generan recursos y movilizan seguidores, a través de diferentes procedimientos alrededor del mundo (Rosenau, 1999: 172). El autor ve este sistema de actores desagregado en diferentes colectividades transnacionales como un mundo multi-céntrico que compete, coopera o interactúa con el mundo de estatocéntrico y como tal, constituyen el nuevo orden mundial; un orden que es tan descentralizado que no se presta a jerarquías o coordinación de un líder hegemónico (Rosenau, 1999: 172)

Sin embargo, la teoría de la gobernanza global por sí sola presenta una importante debilidad analítica relacionada con su naturaleza normativa puesto que tiende, por sobre todas las cosas, a “resolver los problemas de la cooperación y de toma de decisiones, poniendo énfasis en el consenso pero descuidando el sentido del poder en las relaciones internacionales” (Smouths 1998b citado en Hufty et al 2007: 21). Principalmente, busca reformas y fortalecimiento de las varias organizaciones mundiales, en especial, aquéllas de las Naciones Unidas y las de Bretton Woods (BM, FMI) (Haq et al. 1995 citado en Hufty et al 2007: 60)

Así, esta tesis recurre al marco conceptual de la gobernanza global y se complementa con la gobernanza multinivel. La primera está enmarcada en el campo de las relaciones internacionales como un *proyecto de gobernanza* y la segunda, como una teoría desde la ciencia política y las relaciones internacionales que permite explicar una serie de problemáticas sobre el rol del Estado en la sociedad” (Pierre y Peters citado por Hufty et al., 2007: 21).

1.3 Gobernanza, enfoque de las ciencias políticas

La gobernanza, desde el enfoque de las ciencias políticas, ha sido estudiada por diversos autores como Rhodes (2003), Mayntz (1993), Kirckert (1997), Peters (2000), Pierre et al. (2000). Desde esta perspectiva, la teoría de gobernanza se refiere a las “formas de mantener la coordinación y coherencia entre una gran variedad de actores con propósitos y objetivos diferentes” (Pierre et al., 2000: 5), tales como los actores políticos, las instituciones, los intereses corporativistas, la sociedad civil y las organizaciones transnacionales (Pierre et al., 2000: 5). Lo que antes se consideraba indiscutiblemente como roles del Estado, ahora son cada vez más vistos como problemas genéricos de carácter social, que pueden ser resueltos por instituciones políticas y también por otros actores (Pierre et al., 2000: 6)

Según Pierre, la gobernanza tiene un significado dual: el primer enfoque se refiere a las manifestaciones empíricas de adaptación del Estado a su ambiente externo y una segunda perspectiva señala que la gobernanza también denota una representación conceptual y teórica de coordinación de sistemas sociales (Pierre et al., 2000: 3). Pierre se refiere a la primera categoría como *vieja gobernanza* y a la segunda categoría como *nueva gobernanza*.

En cuanto a la *vieja gobernanza*, Pierre analiza la medida en que el Estado dirige la sociedad y la economía a través del descentramiento político y cómo el Estado define metas y prioridades. El punto central radica en que las instituciones políticas, tales como el Estado, ya no ejercen el monopolio en el manejo de la gobernanza. Dentro de este debate, uno de los aspectos principales de estudio hace referencia a cómo el Estado debe mantener el rol de “guía” de las instituciones políticas a pesar de los retos internos y externos. (Pierre 2000: 5).

La presente investigación adopta los acercamientos estatistas de la gobernanza, desde el enfoque de las ciencias políticas, porque permite hacer énfasis en la capacidad del gobierno central para ejercer control sobre el resto del gobierno, la economía y la sociedad. El mayor tema de investigación desde esta corriente es hasta qué medida el Estado tiene la capacidad política e institucional para dirigir y como el rol del Estado se

relaciona con los intereses de otros actores influyentes. (Pierre, 2000: 36) Esto resulta muy útil para la presente investigación porque se intenta determinar la manera cómo interactúan los diversos actores, particularmente el Estado, en el caso de refugio en Ecuador.

La segunda perspectiva denominada *nueva gobernanza* – cuya definición conceptual aún se encuentra en debate– analiza cómo el gobierno interactúa con la sociedad para alcanzar decisiones mutuamente aceptables; además analiza si la sociedad ejerce más “auto control” o depende de la guía del gobierno, especialmente del gobierno central (Pierre 1999: 37). Desde este enfoque se considera que el Estado es un actor más del sistema y por lo tanto, ha perdido su capacidad de gobernar y ejercer poder, debiendo acoplarse a las relaciones entre el Estado y la sociedad civil de manera flexible. De acuerdo a Kooiman, la gobernanza en la actualidad es un fenómeno inter-organizacional que se entiende mejor bajo la perspectiva de la co-gestión, co-dirección y co-guía (Kooiman, 1993: 97)

Dentro de esta misma línea de análisis se enmarca el pensamiento de Rhodes quien señala que la gobernanza tiene que ver con un “cambio en el significado del gobierno y se refiere a un nuevo proceso de gobernar, o un nuevo método a través del cual la sociedad es gobernada”. Además, implica “redes intergubernamentales que se auto-regulan” (Rhodes, 1996: 660 citado en Payne, 2005: 63). Bajo la misma perspectiva Kooiman menciona que la gobernanza puede ser vista como “el patrón o estructura que emerge en un sistema socio-político como resultado común o resultado final de los esfuerzos de intervención interactiva (interacción) de todos los actores involucrados” (Kooiman citado por Payne, 2005: 63).

El concepto de gobernanza para estos autores se deriva de la premisa de que el Estado tiene mínima operación y puede ser visto como una red que se auto-regula con la interacción del gobierno, el sector privado y las asociaciones sin fines de lucro. En este sentido, se argumenta la pérdida de poder de los Estados a través del surgimiento de nuevos actores. Las características de la gobernanza, según Rhodes son: a) interdependencia entre las organizaciones, puesto que la gobernanza va más allá de los gobiernos y considera también a actores no estatales, b) existe una continua interacción

entre los diferentes actores, c) interacciones basadas en la confianza y reguladas por las reglas de juego pactadas, d) alto grado de autonomía del Estado (Rhodes, 1996: 660 citado por Payne, 2005: 64).

A diferencia de Rhodes y Kooiman, Pierre y Peters consideran que, si bien existen nuevos actores diferentes al Estado, éste no ha perdido influencia ni control. Los nuevos actores son clave para el cumplimiento de objetivos estatales, pero de ninguna manera el Estado implícitamente ha perdido poder puesto que estas instituciones “no actúan de manera aislada, existe una estrecha interconexión entre estos actores y el Estado” (Pierre y Peters, 2000: 14). Así, no nos encontramos frente al declive del Estado, sino más bien, la gobernanza desde este enfoque, da cuenta de la capacidad de transformación y adaptación a las sociedades y del Estado mismo (Pierre y Peters, 2000: 14).

1.4 Gobernanza, enfoque de las relaciones internacionales

El siglo XX se ha caracterizado por el vertiginoso desarrollo de la tecnología. Las comunicaciones son cada vez más rápidas y efectivas, la movilización humana es constante; es decir, el mundo se está globalizando. En este contexto y, bajo la creciente preocupación académica sobre los impactos que la interdependencia económica y tecnológica generaba sobre el principio de soberanía estatal, surge el estudio y conceptualización de la gobernanza desde el campo de las relaciones internacionales.

La idea de que el sistema internacional es anárquico se ve relativizada por la presencia de múltiples canales de contacto entre las sociedades, las crecientes relaciones de interdependencia, así como por, el menoscabo de relaciones jerárquicas y la ausencia del uso de la fuerza. Tiene lugar, entonces, el surgimiento de un gran número de regímenes internacionales; considerados como un “fenómeno global en donde los Estados se ven inmersos en un complejo sistema de reglas e instituciones que regulan las relaciones internacionales alrededor del mundo” (Little 2005: 370). De acuerdo a Krasner, los regímenes son el “conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones, explícitos e implícitos, en torno a los cuales las expectativas de

los actores convergen en un área determinada de las relaciones internacionales” (Krasner en Kratochwil y Mansfield 2006: 73.)

La idea de gobernanza, desde esta rama de las ciencias sociales, nace como una contestación al concepto de régimen internacional con los postulados propuestos por James Rosenau en “Governance without Government” (1992). Durante esta época, la tendencia a nivel mundial fue que la autoridad en todos los países se descentralizase y se multiplicasen las redes público-privadas de diversas clases tanto a del nivel local como a nivel internacional (Marks y Hooghe 2010: 15). Por lo tanto, desde esta perspectiva de análisis, la gobernanza se encamina al estudio de la capacidad del Estado para resolver problemas locales y a su vez coordinar las nuevas relaciones y diferentes actores que se habían consolidado durante el siglo XX, tal como las empresas privadas, gobiernos, sociedad civil, transnacionales, etc. que actúan fuera de canales institucionales previamente determinados. Es decir, uno de los temas relevantes para que surja la teoría de gobernanza desde las RRII fue la relocalización del poder en actores subnacionales o supranacionales de carácter formal o informal (Rosenau y Czempiel, 1992: 3).

Rosenau define a la gobernanza como:

El conjunto de mecanismos regulatorios, en actividades determinadas, que funcionan de manera efectiva incluso sin estar dotados con autoridad formal. La gobernanza hace referencia a las actividades que comparten los mismos objetivos y que pueden o no derivar de responsabilidades legales o formales y que no necesariamente dependen de poderes políticos para superar los desafíos y conseguir conformidad; es un fenómeno más amplio que abarca a las instituciones gubernamentales pero también incluye mecanismos informales y no gubernamentales (Rosenau 1992: 4)

Según el autor, la gobernanza supera el concepto de régimen internacional puesto que permite explorar las relaciones que se producen entre los regímenes y fuera de ellos (Rosenau y Czempiel, 1992: 9). Para el autor, la gobernanza es un sistema de reglas que depende tanto de significados intersubjetivos como de tratados y acuerdos formales aceptados por la mayoría de los actores (Rosenau y Czempiel, 1992: 4). Así, el concepto de gobernanza permite entender las relaciones de poder y coordinación de carácter no formal que se plantean en sistemas carentes de gobierno: “la gobernanza es

siempre efectiva en desempeñar las funciones necesarias para la persistencia del sistema” (Rosenau y Czempiel, 1992: 5).

En este caso, la gobernanza se refiere a la estructura de autoridad de las diferentes áreas. Rosenau señala que “dar por hecho la presencia de gobernanza sin gobierno significa concebir las diferentes funciones y actividades realizadas en los sistemas humanos independientemente de si estos sistemas han evolucionado hacia organizaciones o se han convertido en instituciones explícitamente encargadas de llevarlas a cabo” (Rosenau y Czempiel 1992: 3)

La gobernanza son sistemas de reglas en todos los niveles de la actividad humana en los que el seguimiento de los objetivos, a través del control, tiene repercusiones transnacionales (Rosenau y Czempiel 1992: 13) Desde esta perspectiva, las piezas de la gobernanza incluyen: reglas y leyes internacionales (acuerdos multilaterales); normas o *soft laws* (derechos humanos, laborales, convenciones), estructuras formales e informales (NGOs, IGOs), regímenes internacionales (transportes, telecomunicaciones, etc.) (Karns; Mingst 2004: 5).

Esta tesis intenta asirse de los postulados de la teoría de la gobernanza, puesto que en el fondo de las conceptualizaciones radica el análisis de las interacciones que se desarrollan entre diferentes actores involucrados en una temática. Esta teoría de alcance medio permite romper con la dicotomía entre política interna y política internacional y proporciona útiles herramientas conceptuales para estudiar las interrelaciones y convergencia de los diversos actores en su relación con el Estado en caso del refugio en Ecuador.

1.5 Descentramiento estatal

La noción de Estado como elemento rector de la sociedad es central en las teorías de la gobernanza y uno de sus postulados básicos es el descentramiento estatal. Esto hace referencia a que los procesos dentro de la sociedad dejan de tener un centro único, es decir que nos encontramos en un “mundo global policéntrico en donde es

necesario tomar acciones político-estatales para regular los procesos sociales a través del instrumentaria política” (Kooiman 1993: 32).

De acuerdo a Rosenau, el Estado ha sufrido algunos cambios en cuanto al ejercicio de poder y formas de gobernar puesto que ha dejado de ser la única entidad encargada de tomar decisiones y ya no puede ejercer control de manera jerárquica. Los procesos de descentralización –ocurridos después de la Guerra Fría– sobrepasaron la capacidad *formal* que tenía el Estado para intervenir de manera centralizada y por lo tanto, la autoridad se encuentra cada vez más dispersa en varios actores formales e informales con los que el Estado debe coordinar (Rosenau y Czempiel, 1992: 3). Así, el surgimiento de la teoría de gobernanza en el siglo XX puede ser vista como una respuesta institucional a los rápidos cambios en el ambiente estatal ocurridos desde esa época (Pierre 2000: 3). Si bien antes el Estado era concebido como una entidad más jerárquica y centralizada, con capacidad de tomar acciones con marginal influencia de otros actores, la realidad, a partir de la Guerra Fría es diferente –ya no se toman decisiones de manera unilateral y monolítica– pero el Estado sigue siendo el ente que organiza y regula.

En este sentido, Pierre y Peters mencionan que el Estado cede parte de sus potestades y actividades a otras instituciones u organizaciones que operan “como un brazo para la elite política”, tales como los organismos internacionales, ONGs y gobiernos locales (Pierre y Peters 2000: 89). Así, según los autores, el descentramiento estatal ocurre porque el poder y control se relocalizan y se desplazan en tres niveles: hacia arriba con los organismos y actores internacionales, hacia abajo con las regiones, ciudades y comunidades y hacia los lados con las instituciones que operan bajo discreción del Estado como las ONG (Pierre y Peters 2000: 77).

El Estado desempeña un papel muy importante en el ámbito de la gobernanza, puesto que es la entidad llamada a coordinar los procesos y a los diversos actores que dirimen sobre un tema específico. La potestad estatal se deriva de las leyes y la legitimidad que obligan a esta entidad a crear reglas, difundir y hacer cumplir derechos en ámbitos específicos. Para este propósito, el Estado es central y debe delegar facultades y coordinar acciones en diferentes niveles. A su vez, la relación del Estado

con los organismos internacionales es de cesión de facultades hacia arriba a través de regímenes, acuerdos internacionales, etc. Estas organizaciones cuentan con amplia legitimidad porque son escogidas por los mismos estados, quienes facultan a que estos organismos actúen en los ámbitos en que confieren competencias y mandatos.

Por su parte, la relación del Estado con las ONGs se da de manera lateral; las instituciones “satélite” toman varias formas y actúan en diferentes instancias colaborando con los gobiernos. Generalmente, las ONGs son quienes más ayudan a la ejecución de los propósitos del Estado en determinados aspectos, tales como aquellos para cuyo tratamiento el Estado no posee experiencia. Se dan casos en que las ONGs trabajan en temas que al Estado poco le interesan y en otras ocasiones es el Estado quien promueve su creación para externalizar actividades (Pierre y Peters, 2000: 89).

De la misma manera, la relación del Estado con los gobiernos locales puede ser enmarcada dentro del ámbito de la descentralización y cesión de poderes hacia abajo. La facultad del Estado de delegar funciones sienta las bases de la descentralización de actividades, en las que se fomenta la participación de varias entidades para cumplir objetivos estatales.

El hecho de que existan varias entidades, que no son precisamente el Estado, no implica que el sistema sea caótico; más bien, da cuenta de la importancia del Estado, en su papel de adaptación y coordinación de los diferentes poderes que se encuentran dispersos en la sociedad, para que todo funcione de manera eficiente (Mayntz, 1994: 11). Esta aseveración es compatible con el enfoque estatocéntrico que considera que el Estado continúa siendo el actor clave en la sociedad y la entidad más aceptada y legitimada por la colectividad, de ahí que el Estado deba consolidarse de manera fuerte pero no omnipresente, a la vez que transforma su rol para convertirse en una entidad coordinadora.

Desde este enfoque, el surgimiento de la gobernanza no debe ser visto como una prueba del declive del Estado, sino de la habilidad de este actor para adaptarse a los cambios externos. Rosenau señala que el énfasis en la coexistencia de un mundo estatocéntrico y un mundo multicéntrico puede ser mal interpretado aduciendo que el

Estado ha dejado de tener un rol preeminente. Sin embargo, este actor sigue siendo uno de los ejes predominantes a nivel internacional porque el Estado “provee los recursos, determina o altera las reglas, sigue siendo autónomo y tiene la potestad para recurrir a la fuerza y ejercer su derecho de dar un impulso cuando las cosas necesitan avanzar” (Rosenau 1999: 174) Así, el Estado no se ha vuelto débil, más bien ha tomado el rol de articulador de todas las entidades extra-estatales y de direccionamiento de las políticas y planes a seguir dentro de un territorio.

En este sentido, en lugar de encontrarnos ante un Estado frágil o débil, según Pierre y Peters, el Estado tiene dos roles fundamentales: en primera instancia, debe sentar objetivos y delinear prioridades a alcanzar y en segundo lugar, debe lograr algún grado de coordinación de los recursos derivados de fuentes públicas, privadas o de instituciones en diferentes niveles del gobierno. La idea principal radica en delegar o crear instituciones que trabajen conjuntamente con el Estado en temas difíciles para el sector público (Pierre y Peters, 2000: 89). Se puede inferir por lo tanto que existen reglas y canales institucionalizados a través de los cuales el Estado adecúa las acciones más relevantes y apropiadas dentro de un contexto determinado.

Esta investigación comparte la postura de que el Estado es el eje principal en el marco de gobernanza, porque conceder parte de sus potestades y delegar funciones a otras instituciones, inmediatamente hace que el Estado se transforme en guía y ente articulador; así, este descentramiento estatal, como se mencionó anteriormente, no implica debilidad, más bien, involucra esfuerzos de coordinación y articulación, es decir, una relación más estrecha del Estado con los diversos actores no estatales. Estos postulados se diferencian de las propuestas de autores como Rhodes o Hajer, quienes afirman que el Estado sí se ha debilitado y que ha perdido su capacidad para gobernar, puesto que ya no es una institución centralizada, sino que está integrado por grandes empresas, sindicatos, transnacionales, actores corporativos autónomos, redes de organizaciones, etc. sobre las cuales el Estado tiene poca influencia. Desde su visión, las acciones de estos diversos actores están fuera del alcance, manejo y control de las facultades estatales (Rhodes, 1997: 53).

De acuerdo a Rhodes, las entidades extra-estatales tienen la capacidad de auto-organizarse y hacer frente a los nuevos retos que presenta la realidad que evoluciona de manera constante. Los gobiernos son calificados de “torpes, excesivamente burocráticos y generalmente incapaces de tomar decisiones efectivas para sus sociedades” (Rhodes, 1997: 54). No obstante, según Peters, todas estas instituciones trabajan de manera muy ligada con los estados, y necesitan de esta unidad para funcionar. Aunque sea de manera formal, los estados y el sector público son las entidades que pueden aprobar las acciones del sector privado y sancionar oficialmente sus decisiones (Peters, 2007: 3).

En este sentido, el Estado continúa siendo el único actor que cuenta con la capacidad para tomar decisiones en un contexto en el que diferentes intereses compiten entre sí, además, el Estado es la entidad que crea los mecanismos a través de leyes, constitución, decretos, reglamentos para afrontar la ausencia de consenso en las sociedades. Por lo general, esas normas se dan a conocer de manera previa, en lugar de ser inventadas cuando las redes se forman o cuando se agregan nuevos actores para el tratamiento de un tema específico (Peters, 2007: 3).

Desde la visión estatal, por lo tanto, la gobernanza, es entendida de manera más abierta, como una meta que direcciona la actividad, que requiere instrumentos para identificar lo que la sociedad desea que se haga y, luego, examinar los medios para alcanzar las metas colectivas (Peters 2007: 4). Así, “los Estados se han convertido y aún son los mayores proveedores de servicios de gobernanza para la sociedad” (Koenig-Archibugi, 2002: 46).

Una vez analizadas las características del descentramiento estatal dentro del marco de gobernanza es útil recalcar que esta tesis toma como base las categorías de análisis señaladas por Pierre y Peters sobre el descentramiento de poder hacia arriba con los organismos internacionales, de manera lateral con las ONGs y hacia abajo con los gobiernos locales, para caracterizar la relación y modalidades de interacción de ACNUR en todos estos ámbitos en que el Estado desplaza poder y control. En la presente investigación se caracterizará la relación entre ACNUR-Estado (nivel

superior), ACNUR-ONGs (nivel lateral) y ACNUR-gobiernos locales (nivel inferior) en relación al tema de refugio.

1.6 Gobernanza multinivel

La gobernanza multinivel es la teoría de alcance medio que mejor sienta las bases para caracterizar las modalidades de intervención de ACNUR en el caso de refugio en Ecuador ya que pone a la vista cuestiones sobre la continua importancia de los estados nación y de los gobiernos centrales, a la vez que se enfoca en otros niveles y actores, incluyendo los actores no estatales y las diferentes formas en que la gobernanza puede ser llevada a cabo por agencias diferentes al Estado central (Bache y Flinders: 2004: 1)

Los principales autores de esta teoría son Gary Marks, James Anderson, Jan Kooiman, R.A.W. Rhodes, James Goodman, entre otros, quienes parten de la premisa de que la autoridad formal se ha dispersado de los centros estatales tanto a instancias supranacionales como a los gobiernos regionales y locales (Marks y Hooghe 2010: 15) Estos autores señalan que la gobernanza multinivel se relaciona con el “proceso de creación de políticas en las que la autoridad y la influencia en la creación de políticas se comparte entre los diferentes niveles del gobierno –subnacional, nacional y supranacional” (Marks y Hooghe 2010: 16). Así, la creación de políticas se caracteriza por la mutua dependencia de funciones complementarias y competencias que se sobreponen (Marks et al. 1996: 372 citado en Payne 2005: 67).

Lo que ellos ven como el desvanecimiento de la autoridad central a través de nuevas formas políticas argumentan que la “dispersión de la gobernanza en múltiples jurisdicciones es más eficiente y normativamente superior que la centralidad monopólica del Estado” (Marks y Hooghe 2010: 15). El argumento central de la gobernanza multinivel para Marks y Hooghe radica en que:

La gobernanza debe operar en múltiples escalas para capturar las variaciones en el alcance territorial de las externalidades políticas. Dado que las externalidades que surgen de la provisión de bienes públicos globales varían inmensamente, desde escalas planetarias en el caso del calentamiento global a escalas locales en

el caso de los servicios de la ciudad, de la misma manera debe variar la escala de gobernanza (Marks y Hooghe 2010: 15)

La gobernanza multinivel surge, entonces, como un concepto amplio que hace referencia a un proceso inclusivo de coordinación, poniendo mayor énfasis en el *proceso* que en las instituciones involucradas. Se puede inferir que esta gobernanza tiene que ver con las relaciones intergubernamentales en las que la autoridad subnacional se engrana directamente con instituciones supranacionales o globales y viceversa (Marks y Hooghe 2010: 15). En esta investigación se dará cuenta de la estrecha relación e interacción existente entre instituciones internacionales, locales, Estados, sociedad civil, dentro de marco de la gobernanza multinivel.

Ian Bache y Matthew Flinders señalan que “la gobernanza multinivel permite explicar la dispersión de la autoridad del gobierno central tanto de manera vertical, con los actores localizados en otros niveles territoriales y de manera horizontal, hacia los actores no estatales” (Bache y Flinders, 2004: 1). De igual manera, este tipo de gobernanza refleja el hecho de que, en ocasiones, en la esfera de lo público, se gobierna para el cumplimiento de objetivos colectivos con poco apoyo de la autoridad del Estado central (Stocker, 1998-2000: 93 citado por Peters y Pierre, 2010: 78). La idea principal radica en entender cómo, dentro del ámbito de la gobernanza multinivel, se generan y materializan las relaciones de control o de guía por parte del Estado.

Cuando se aborda la teoría de la gobernanza multinivel se deben tomar en cuenta ciertos aspectos principales como: el concepto de gobernanza, la noción de gobernanza que puede incluir varios niveles de gobierno y las características de la relación entre estos múltiples niveles.

1.7 Enfoques de la gobernanza multinivel

Desde el ámbito de las relaciones internacionales, Rosenau conceptualiza el término *gobernanza* como el “conjunto de mecanismos regulatorios en una esfera de actividad que funcionan de manera efectiva, aún cuando no existe una autoridad formal” (Rosenau, 1992: 4). Se hace referencia a todas aquellas actividades que pueden o no derivar de prescripciones legales o formales y que “no necesariamente se basan en el poder de las leyes para lograr sus objetivos, es un fenómeno que abarca a las

instituciones gubernamentales y también a los mecanismos no gubernamentales” (Rosenau, 1992: 4).

Desde las ciencias políticas, por su parte, Pierre y Peters definen la gobernanza multinivel como “el proceso a través del cual los intereses colectivos se estipulan y persiguen”; se hace un mayor énfasis en el proceso de coordinación que implica la teoría más que en el debate sobre cómo la gobernanza impone nuevos retos a las instituciones estatales (Peters y Pierre 2010: 78). Por lo tanto, este enfoque de la gobernanza multinivel hace referencia a las relaciones que se dan de manera vertical y horizontal entre varios niveles institucionales. La idea básica radica en que los actores, el escenario y las instituciones no se encuentran ordenadas de manera jerárquica sino que mantienen una relación más bien más compleja y contextualizada (Peters y Pierre 2010: 79).

Las definiciones de gobernanza multinivel provenientes tanto de las relaciones internacionales como de la ciencia política consideran como elemento común articulador, el “proceso a través del cual las acciones públicas y privadas y los recursos son coordinados y se les da una misma dirección y significado” (Peters y Pierre 2010: 78). Así, la gobernanza multinivel permite tender un puente entre lo público, lo privado y sus diferentes actores en diversos niveles, con la finalidad de alcanzar intereses colectivos. En este sentido, este tipo de gobernanza emerge como un instrumento que facilita la coordinación en los sistemas internacionales en donde “el mando jerárquico y los mecanismos de control se han relajado o han sido abolidos” (Pierre; Stocker 2000 citado en Welch; Kennedy 2010: 128)

Uno de los elementos clave de esta aproximación es la idea de que la gobernanza toma diferentes formas y existen varios niveles, que se caracterizan por la convergencia de actores formales e informales, instituciones transnacionales, sociedad civil, etc. que necesitan de una serie de acuerdos, para promover sus intereses colectivos y resolver los problemas políticos en ausencia de una autoridad central. De hecho, se pueden encontrar tantos niveles de análisis como actores inciden en el ejercicio de la gobernanza. Este factor otorga gran atención a los retos que enfrentan los líderes y su habilidad política para guiar de manera proactiva a la sociedad para lograr ciertos fines.

1.8 Niveles de la gobernanza multinivel

Una de las circunstancias necesarias para que tenga lugar la gobernanza multinivel es la multiplicidad de actores y formas de organización que han surgido para dar respuestas a problemas que no están confinados únicamente a las fronteras de los Estados. Las nuevas formas de acción e interacción señalan una creciente necesidad de los Estados de operar de manera colectiva en diversas áreas que abarcan temas de seguridad, instituciones, economía, capitales privados, etc. a nivel internacional (Gamble y Payne, 1996 citado por Peters 2000: 75). Por lo tanto, se parte de la idea de que para dar respuestas o buscar soluciones a los diversos problemas, se necesita de la acción colectiva.

Estas acciones conjuntas con fines determinados tienen diferentes patrones de interacción que dependen de los problemas que se aborden, es decir, no hay una forma de gobernanza única, sino más bien, todas las instituciones de gobernanza, por sí solas, son respuestas imperfectas ante el reto de los problemas que plantean la necesidad de acción colectiva. Estas *imperfecciones* pueden existir en todos los niveles de gobernanza, lo importante es estudiar la relación existente entre los niveles más altos y los niveles más bajos de la gobernanza en los tres niveles de gobernanza planteados (Andersson y Ostrom 2008: 73). El énfasis que se da al estudio de las dinámicas multinivel radica en analizar “cómo los actores, en los diferentes niveles de gobernanza, interactúan y se influyen los unos a los otros” (Bickers y Williams 2001; Hooghe y Marks 2003; Sproule-Jones 1993, citado por Andersson y Ostrom 2008: 73)

Desde esta perspectiva, “la gobernanza multinivel ocurre en diferentes niveles de acción en una variedad de marcos geográficos” (Marks et al. 1996: 371). Por lo tanto, la noción de gobernanza puede incluir varios niveles de gobierno. En esta investigación, sin embargo, se analizará la gobernanza multinivel dentro de los “Tres Niveles de gobernanza” propuestos por Peters y Pierre. La metodología de estos autores para materializar estos conceptos radica en la observación de las relaciones y las actuaciones de los actores en cada nivel de gobierno: superior, inferior, lateral y en el centro de las interacciones se ubica al Estado, porque es el principal actor, ya que las políticas

estatales predominan a la hora de elaborar, planificar, apoyar, ejecutar o impedir que se realicen ciertas actividades.

El enfoque sobre la gobernanza que adoptan Peters y Pierre es un análisis pluralista en el que se puede observar los distintos desplazamientos que tiene el poder y control estatal: en sentido ascendente hacia los actores internacionales y las organizaciones internacionales; descendente hacia las regiones, ciudades y comunidades del país; y, de manera lateral hacia las instituciones con las que el Estado actúa a discreción o con considerable ponderación, como sucede con las ONGs, las corporaciones y los actores privados en general (Pierre y Peters, 2000: 77). Las interacciones o relaciones de estos actores, entre sí y con los Estados permiten establecer un punto de partida, puesto que para cuestionar el rol de un actor dentro de un proceso se debe observar la complejidad del sistema o sistemas de gobernanza en los que se desenvuelve en cada nivel de gobierno (Pierre y Peters, 2000: 32).

Cada actor tiene un papel dentro de un proceso determinado y es necesario tomar en cuenta que, en las interacciones desarrolladas por dichas instituciones, cada una maneja una identidad propia e imagen que desea proyectar hacia los demás actores a través de sus discursos y actuaciones. De esta manera, cada actor marca su posición de influencia sobre el sistema en general a través del tipo de relaciones que establece con el resto de unidades, que al igual que en el caso de los Estados, las relaciones pueden ser hacia arriba, abajo y horizontalmente (Kooiman 1993: 139).

1.9 Operativización de las modalidades de interacción desde la perspectiva multinivel

Las modalidades de interacción de los diversos actores que convergen en el tratamiento de la temática de refugio pueden ser conceptualizadas recurriendo al estudio de Kooiman sobre la “organización en redes” (Kooiman, 2006: 62). En esta investigación se discutirá específicamente la gobernanza expresada en relación al poder, coordinación e interacción de varios actores. A continuación se desarrollan dichos conceptos.

1.9.1 Gobernanza como cesión de poder

El concepto de poder es uno de los más complejos de delimitar y uno de los más estudiados dentro del ámbito de la gobernanza. Cuando se habla de gobernanza se mantiene implícita la idea de que esto implica una *cesión de poderes* hacia otros actores. Especialmente en la gobernanza multinivel, se da por sentado que no hablamos de relaciones jerárquicas, sino más bien de “multi-actores”, de relaciones horizontales y de una gobernanza “en red”. “El concepto de poder es el fundamental en el ámbito de las ciencias políticas: el proceso político tiene que ver con la formación, distribución y ejercicio del poder” (Arts y Van Tatenhove, 2004: 342). Este concepto permite entender y explicar algunas de las prácticas políticas, en el sentido de que el “juego de poder” está intrínsecamente imbricado en todos los procesos y tomas de decisiones. Además, el poder se puede medir en la capacidad de “argumentar, nombrar y enmarcar” (Arts y Van Tatenhove, 2004: 345)

El poder puede ser conceptualizado y entendido desde diferentes enfoques. Por una parte, el poder puede ser “la habilidad de un actor para movilizar recursos con el fin de alcanzar ciertos resultados en las relaciones sociales” (Arts y Van Tatenhove, 2004: 343), lo que tiene estricta relación con la capacidad de una entidad de interactuar para alcanzar resultados políticos que busca. Por otro lado, se puede señalar que el poder puede ser visto como un “fenómeno estructural de los sistemas políticos sociales” (Giddens, 1984; Guzzini, 1993; Held, 1995 citados por Tatenhove, 2004: 342), en este sentido, el poder como una estructura dominante se encuentra institucionalizado (poder y dominación). Esto hace referencia a la distribución asimétrica de recursos en una sociedad, en donde la dominación es el fenómeno estructural. Otros autores, por su parte, definen a este concepto como las “capacidades, relaciones y resultados canalizados desde el nivel de la agencia, en todos aquellos casos en el que el poder se encuentra encubierto, poco notorio o ejercido inconscientemente (Luckes, 1974 citado por Arts y Van Tatenhove, 2004: 346)

Como se puede observar, al igual que sucede con los conceptos de gobernanza, el poder puede ser conceptualizado desde varios enfoques, perspectivas y puntos de vista. Algunas visiones como la de Risse, relacionan al poder con los niveles de

persuasión que se puede ejercer a través de la argumentación “el poder de los argumentos” (Risse, 2003: 599). Otros definen este término en relación a la institucionalidad (organizaciones, recursos, reglas,) mientras que otros adoptan una perspectiva en términos discursivos (conocimiento, deliberaciones, discursos), o se considera al poder como *poder transitivo* (cuando A obtiene algo a costa de B). En otras ocasiones, se tiende a asociar poder con “tener recursos” o “disponer” de poder (dinero, conocimiento, personal, armas, reputación, etc.) mientras que otros conceptualizan al poder en relación a los resultados, en este sentido, el poder es relacional (la influencia de A sobre B). A todas estas numerosas explicaciones de poder se debe añadir las varias dimensiones, niveles, fases, circuitos, facetas, etc. que lo caracterizan. (Dahl, 1957, 1961; Bachrach and Baratz, 1962; Weber, 1964; Lukes, 1974; Giddens, 1984; Clegg, 1989 citados por Arts y Van Tatenhove, 2004: 347).

En esta investigación, sin embargo, el objetivo es entender el poder desde una perspectiva de las relaciones internacionales. La visión tradicional del poder consideraba que éste se daba en términos militares y que el Estado que contaba con mayor poder militar controlaba los asuntos mundiales. Teóricos realistas clásicos como Morgenthau o Waltz señalan que, en anarquía internacional, los estados buscan la seguridad y el poder militar. Desde esta perspectiva, siempre existirá una relación asimétrica de poderes y por lo tanto el balance de poder debe ser establecido por un Estado hegemónico (Kindleberger citado por Keohane 1984: 49). Sin embargo, como se puede observar en la gobernanza multinivel, las fuentes que *producen* poder se han vuelto más complejas y diversas. Por lo tanto, en este sentido, el poder puede concebirse de dos maneras:

- a) como la habilidad de un actor para conseguir que otros hagan algo que de otro modo no lo harían y,
- b) en términos de control de los resultados (Keohane 1984:51).

Desde esta visión, el poder implica la toma de decisiones racionales por parte de los estados y se manifiesta en su afán por obtener sus máximos beneficios en diferentes áreas. Así, los actores buscan maximizar las ganancias absolutas en base a decisiones racionales y de conveniencia (Keohane 1984: 49). En este contexto, uno de los mecanismos de poder es la cooperación, que permite adjudicarse mayores ventajas a

nivel internacional. Desde esta visión, el poder no se centra en la seguridad ni en fortaleza militar, por lo tanto no es un poder compulsivo; más bien puede ser visto como un poder institucional porque crea normas, reglas y regímenes.

Es importante recalcar la visión del poder en relación a los organismos internacionales puesto que esta investigación tiene como objetivo el estudio de ACNUR y sus diferentes modalidades de intervención en el ámbito de la gobernanza en “tres niveles”, por lo tanto, se considera relevante mantener un tinte institucional en el análisis. En este sentido, Kildleberger señala que los Estados crean los organismos internacionales y regímenes a su conveniencia con el fin de mantener el control sobre un área determinada. El autor menciona que “los regímenes constituyen elementos de orden internacional, esto implica que la formación de regímenes internacionales depende normalmente del hegemon” (Kindleberger citado en Keohane 1984: 49). Por lo tanto, los Estados crean los organismos internacionales a su conveniencia con el fin de mantener el control mundial.

Por otro lado, los teóricos neoliberales, partiendo de una analogía con la microeconomía, señalan que el mundo vive en una relación de competencia y por lo tanto, “el propósito de los regímenes es facilitar acuerdos” (Krasner 2006:73) sobre un área específica de manera reglamentada y normada. La competencia internacional produce en algún momento efectos no deseados, o lo que en microeconomía serían fallas de mercado y para evitar o controlar estas acciones, surge la necesidad de crear organismos internacionales con el objetivo de lograr beneficios comunes y que todos los estados alcancen el óptimo de Pareto.

La teoría de la gobernanza, por su parte, analiza las transformaciones de las instituciones políticas, puesto que, desde una visión global, la relación entre política exterior e interna se está erosionando debido al surgimiento de nuevos actores con capacidad de incidencia a nivel mundial. Esto, a su vez, lleva a que el poder se *disperse* en varios niveles y que se considere a la arquitectura de la gobernanza como *policéntrica*, es decir, ningún actor detenta el poder absoluto sobre un tema (porque ninguna organización tiene todas las habilidades, ni conocimiento ni experiencias para tratar un tema específico). Los organismos internacionales, entonces, asumen funciones

de coordinación y contribuyen a formular enfoques globales (Hufty et al. 2007: 21). La gobernanza global se encuentra en analogía con las relaciones de poder, a menudo asimétricas, y la necesidad de solucionar los problemas globales –que van más allá de fronteras locales– en forma colectiva. Por ende, el poder descansa en diversas manifestaciones y niveles de coordinación, cooperación y búsqueda colectiva de soluciones en el contexto internacional. Hufty materializa el poder en el hecho de que “los actores intervienen en diversos niveles según sus estrategias, muchas veces complejas” (Hufty et al. 2007: 22).

Desde la perspectiva de la gobernanza multinivel, el poder no lo detenta únicamente el Estado, sino que el poder y control se comparte entre los diferentes actores, en los varios niveles, que superponen sus actividades. Por lo tanto, las relaciones entre el gobierno y otros mecanismos de distribución no es solo cuestión de eficiencia económica, ya que también se conjugan fuerzas sociales que pueden estar a favor de una política u otra (Aquina, Bekke 1993: 163). En este sentido, se debe tomar en cuenta que cada institución es un mundo diferente y persigue sus propios intereses; si se toma la idea del actor racional, cada institución tratará de obtener los máximos beneficios a través de la cooperación.

Delimitación de la relación de poder entre los diferentes actores y el Estado

Para delimitar metodológicamente la idea de poder, desde la visión de los autores antes mencionados, he elaborado un cuadro que contiene los conceptos clave en relación a la conceptualización del poder y su delimitación empírica para facilitar el proceso de investigación. El siguiente cuadro apunta a clarificar lo que se entiende por poder en esta tesis y cómo se materializa dicho concepto para el estudio de las categorías analíticas. Las preguntas propuestas en “delimitación” permiten dar pautas sobre lo que se busca identificar en cada categoría de análisis de esta investigación.

CONCEPTO CLAVE	DELIMITACION
<p>Poder institucional: organizaciones, recursos, reglas.</p> <p>Se asocia el poder con “tener recursos” o “disponer” de poder (dinero, conocimiento, personal, reputación, etc.)</p> <p>El poder puede ser “la habilidad de un actor para movilizar recursos con el fin de alcanzar ciertos resultados en las relaciones sociales”</p>	<p>¿Qué capacidad tiene el actor para movilizar recursos para alcanzar resultados?</p> <p>¿Quién provee conocimientos, investigaciones sobre el área de estudio?</p> <p>¿Quién posee recursos materiales y económicos sobre un tema específico?</p> <p>¿Quién tiene experiencia en relación al tema?</p> <p>¿Quién impone las reglas y cómo?</p> <p>¿Quién está en la capacidad de movilizar recursos para alcanzar ciertos objetivos?</p> <p>¿Quién crea el conocimiento?</p>
<p>Proceso político tiene que ver con la formación, distribución y ejercicio del poder</p>	<p>¿Quién impone las reglas de juego, a través de qué instrumentos?</p> <p>¿Cómo se dan los procesos de toma de decisiones?</p>
<p>El juego de poder está intrínsecamente imbricado en todos los procesos y tomas de decisiones; se puede medir en la capacidad de argumentar, nombrar y enmarcar.</p> <p>El poder de los argumentos: poder en relación a niveles de persuasión que se puede ejercer a través de la argumentación.</p>	<p>¿Cuál es la capacidad de los actores de argumentar, nombrar, enmarcar, llevar a cabo decisiones, planes, proyectos?</p>
<p>La habilidad de un actor para conseguir que otros hagan algo que de otro modo no lo harían.</p> <p>El poder puede concebirse en términos de control de los resultados.</p>	<p>¿Quién se beneficia con las acciones llevadas a cabo?</p> <p>¿Quién es susceptible a ser influenciado, por qué?</p>
<p>Relaciones de cooperación y coordinación.</p> <p>“El poder descansa en diversas manifestaciones y niveles de coordinación, cooperación y búsqueda colectiva de soluciones en el contexto internacional”</p>	<p>¿Cómo se dan las relaciones de cooperación entre los actores?</p> <p>¿Cuáles son los niveles de búsqueda colectiva de soluciones?</p> <p>¿Quién toma las iniciativas sobre los programas a llevarse a cabo?</p> <p>¿Cuáles son los regímenes sobre los cuales se basan las acciones de los actores?</p> <p>¿Cuáles son los intereses particulares de las instituciones y mandatos específicos que deben cumplir los actores?</p> <p>¿Cuál es la razón de ser de estas organizaciones?</p> <p>¿Cómo se ejerce el poder, a través de la persuasión, legitimidad, conocimiento?</p>
<p>Actor racional: Decisiones racionales en su afán por obtener sus máximos beneficios en diferentes áreas.</p> <p>Se maximiza las ganancias absolutas en base a decisiones racionales y de conveniencia</p>	<p>¿Cuáles serían los costos de no actuar de una manera determinada?</p>

Elaborado por: Sandra Zapata M.

Fuente: autores señalados en el acápite anterior

1.9.2 Gobernanza como proceso de interacción y coordinación

La concepción de gobernanza como “guía y coordinación” es uno de los conceptos más estudiados por los investigadores de gobernanza desde una visión de las ciencias políticas. De acuerdo a Peters y Pierre, el origen de esta palabra se encuentra en el término “cybern” que significa guiar y tiene la misma raíz que la palabra cibernético que significa *la ciencia del control* (Pierre, 2000: 23). Cuando Peters y Pierre abordan este tema hacen referencia a dos problemas que se encuentran interrelacionados: primero, la perspectiva de que los Estados todavía son capaces de guiar a la sociedad a pesar de que su autoridad actual se basa menos en poderes legales y más en la capacidad de controlar recursos para lograr intereses colectivos. En segundo lugar, se debe estudiar hacia qué objetivos pueden guiar los estados, es decir, quien define los objetivos de la gobernanza, en base a qué criterios y cuál es la relación entre los actores involucrados en la gobernanza (Peters y Pierre, 2000: 23)

La coordinación puede referirse, dependiendo del caso, a los procesos de coordinación de un sector de la economía o la industria, mientras que en otros casos es el proceso a través del cual el gobierno trata proactivamente de guiar a la economía (Hollingsworth et al. 1994; Gamble, 2000 citado por Pierre y Peters, 2000: 23). De todas formas, el concepto de coordinación se refiere, según Peters y Pierre, a un “proceso dinámico que trata de entender cómo los actores públicos y privados controlan ciertas actividades y logran los resultados deseados” (Pierre y Peters, 2000: 23). Por lo general, se llega a la pregunta planteada por Lasswell (1935) ¿Quién obtiene qué?

Para este efecto, es importante considerar que la gobernanza es un “proceso dinámico que intenta dilucidar las interacciones dentro de la estructura” (Pierre y Peters, 2000: 23). Por lo tanto, un elemento esencial para entender los procesos de guía y coordinación entre los diversos actores de la gobernanza, es entender el concepto de las “redes políticas”. Este concepto es desarrollado a profundidad por Jan Kooiman, quien lo utiliza como insumo para analizar los procesos de interacción y coordinación de los diversos actores involucrados en la gobernanza con el fin de obtener objetivos comunes.

El planteamiento de Kooiman señala que uno de los ejes de la gobernanza es el estudio de la interacción y las redes. El autor menciona que “los temas de la gobernanza

se revelan en interacciones político-sociales” que se configuran a través de “las relaciones multilaterales entre actores sociales, políticos y entidades es decir, entre los individuos las organizaciones y las instituciones” (Kooiman 2006: 10). Desde este enfoque, se puede inferir que las interacciones deben ser conceptualizadas observando la cohesión y disyuntivas entre los diversos actores de forma sistemática (Kooiman 2006: 11). El componente clave de la gobernanza, para este autor radica en estudiar cómo la capacidad del Estado y de los actores, a través de la interacción, configuran los objetivos que se quiere alcanzar, pero se debe tomar en cuenta que “las redes, muchas veces, son tan fuertes que pueden resistir la influencia del estado” (March y Rhodes, 1992 citados por Kooiman 2006: 11).

En este sentido, Pierre y Peters señalan que “la medida en que las redes puedan ser estratégicamente empleadas por el Estado, o viceversa dan cuenta de la capacidad de los actores para crear o no coaliciones resistentes al Estado” (Pierre y Peters, 2000: 76). Para comprender de manera más específica el funcionamiento de las redes es necesario mencionar las ideas básicas sobre el concepto de interacción desarrollado por Kooiman:

El desarrollo social es visto como un proceso continuo que diferencia e integra conocimiento, acciones, organizaciones, etc. la diferenciación e integración no pueden estar excluidas la una de la otra. Lo que significa que la idea de interacción es conceptualizada para sacar a la luz y hacer visible que las acciones se relacionan las unas a las otras (intencional o nivel de acción) y que bajo estas influencias se desarrollan las estructuras en la que las acciones están imbricadas (estructural o nivel condicional). Para ello, debe estar claro que varias entidades intervienen y se influyen mutuamente en los diferentes niveles (Kooiman 2000: 143).

Como se puede observar, el estudio de la interacción permite analizar el curso, efecto y procesos de las acciones que realiza cada actor en diferentes niveles de gobernanza y cómo estos se relacionan entre sí, es decir, el curso de las acciones no depende de una sola entidad sino también de lo que el resto de actores involucrados realizan. La interacción permite visualizar las mutuas relaciones entre los actores, sus problemas y oportunidades partiendo de la premisa de la racionalidad de los actores que buscan la cooperación para lograr sus metas. Esta metodología analítica permite concebir la realidad socio-política en términos de diferenciación y en términos de integración (Kooiman, 2000: 144). Según Kooiman, “la interacción puede ser concebida

como una relación mutuamente influenciable entre dos o más entidades” (Kooiman, 2000: 144)

El concepto de interacción hace énfasis en la necesidad de resolver problemas y crear oportunidades a través de la cooperación entre diversos actores, con intereses diferentes y ambiciones de poder que pueden o no converger en una temática específica. En este sentido Kooiman conceptualiza la interacción de la siguiente manera:

Todos aquellos arreglos interactivos en el que los actores, tanto privados como públicos, se enfocan en resolver problemas o crear oportunidades respecto de las instituciones con las cuales tienen lugar las actividades gubernamentales (Kooiman, 2006: 63)

Como se puede observar, parece haber un vuelco en las concepciones tradicionales en las que la gobernanza era vista como un proceso de “una vía” – gobernantes y gobernados– hacia el modelo de “doble vía” en donde las cualidades, problemas, aspectos, oportunidades, etc. tanto del sistema que crea gobernanza como del que es gobernado, son tomadas en cuenta (Kooiman, 1993: 4). Por tanto, la gobernanza es un conjunto de interacciones que dejan de lado la idea de imposición o control desde una entidad superior. De acuerdo a Kooiman, este argumento suele extenderse para explicar el hecho de que cualquier intento del gobierno de imponer su autoridad se encontrará con resistencia por parte de otros actores (Veld 1993 citado por Pierre y Peters 2000: 45)

El análisis de las interacciones entre los diferentes actores, parte del estudio de tres conceptos básicos según Kooiman: la diversidad, la complejidad y la dinámica (Kooiman 2006: 11). La *diversidad* hace referencia a las características de las entidades que conforman el sistema y el grado en que difieren entre sí. El énfasis principal es en los actores de los sistemas socio-políticos y en los aspectos de las entidades en sí mismas como sus objetivos, intenciones, poderes. La *complejidad*, por su parte, es un indicador para la arquitectura de las relaciones entre las partes de un sistema, las partes de un todo y entre el sistema y su medio ambiente. Este concepto invita a examinar las estructuras, interdependencias y relaciones entre los diferentes niveles. Finalmente, la *dinámica* es aplicable a las tensiones en un sistema y entre sistemas. Cuando se habla sobre las dinámicas de los sistemas sociales y políticos, sus problemas y oportunidades,

el autor pone énfasis en la irregularidad con la que se da el desarrollo en y entre los sistemas y la manera en cómo tratar con ellos (Kooiman 2006: 11).

Así, el autor estudia las diferentes formas de relacionarse entre los actores y las interacciones que suceden en este proceso a través de distintos elementos y herramientas en los diferentes niveles de gobierno. Su metodología para investigar la gobernanza como un proceso de interacciones parte de la identificación del rol que juega cada actor dentro del sistema de gobernanza, lo que permite a su vez, identificar la complejidad del sistema en su totalidad. Además, su propuesta también da lugar al análisis de las dinámicas que ocurren entre los actores, que pone al descubierto las fuerzas y capacidades de las entidades en cuanto a su poder de acción. (Kooiman 2000: 142) Así, la gobernanza multinivel, según el autor, lleva implícito el estudio de los complejos procesos de interacción que se presentan en una variedad de actores impredecibles, cada uno con intereses discrepantes y ambiciosos.

En estos procesos de interacción toda clase de tensiones y conflictos son articulados de manera manifiesta o latente; por lo tanto, la inmensa diversidad, complejidad y dinámica de la realidad social se vuelve visible (Kooiman 2006: 11). Se puede inferir que la interacción puede ser observada a través del estudio de los acuerdos, arreglos, convenios y procesos *interactivos* entre los actores que convergen en una temática específica; la legitimidad de esta interacción se puede corroborar si se verifican los grados de cooperación y participación de los actores para resolver problemas o crear oportunidades; y son las instituciones involucradas en las actividades las que imponen las reglas del juego del sistema.

Delimitación de la relación de interacción y coordinación entre los diferentes actores

Se ha elaborado el siguiente cuadro que muestra los conceptos clave en relación a la interacción y coordinación basado en la conceptualización de los autores citados anteriormente. El objetivo del cuadro es resaltar las ideas centrales sobre la interacción y coordinación para usar su delimitación empírica dentro de cada nivel de análisis y así, facilitar el proceso de investigación.

CONCEPTO CLAVE	DELIMITACION
<p>Interacción: “la interacción puede ser concebida como una relación mutuamente influenciada entre dos o más entidades”</p>	<p>¿Cuál es la relación de los actores al abordar un tema específico? ¿Cuáles son los puntos de tensión que existen entre los actores en relación a un tema específico? ¿Se crean conflictos en la relación de los actores? ¿Debido a que causa?</p>
<p>Coordinación: un “proceso dinámico que trata de entender como los actores públicos y privados controlan ciertas actividades y logran los resultados deseados”</p> <p>Permite visualizar las mutuas relaciones entre los actores, sus problemas, conflictos y oportunidades partiendo de la premisa de la racionalidad de los actores que buscan la cooperación para lograr sus metas.</p>	<p>¿Los actores se integran o desagregados en relación a un tema específico? ¿Partiendo de la racionalidad de los actores, cual es el grado de cooperación en un tema específico? ¿Qué acuerdos, arreglos, convenios mantienen los actores? ¿Quién obtiene qué?</p>
<p>Diversidad: características de las entidades que conforman el sistema y el grado en que difieren entre sí. El énfasis es en los aspectos de las entidades en sí mismas como sus objetivos, intenciones, poderes.</p>	<p>¿Cuáles son los objetivos de los actores en relación a un tema específico? ¿Cuál es la intención del actor al emprender un proyecto específico? ¿Qué rol juega cada actor dentro de su nivel de interacción? ¿Cuáles son las relaciones formales que existen en estos niveles? ¿El actor está en capacidad de imponer sanciones positivas o negativas en relación al tema que concierne al resto de actores?</p>

Elaboración: Sandra Zapata M.

Fuente: autores señalados en el acápite anterior

1.10 Conclusiones

La presente investigación pretende caracterizar las modalidades de intervención de ACNUR ante el descentramiento estatal tomando como base teórica la gobernanza. Como este concepto puede prestarse para varias interpretaciones, es útil señalar que, en esta tesis, se parte de un análisis de la gobernanza global para explicar el hecho de que existen problemas que traspasan las fronteras de los países y cuyo tratamiento precisa de la acción de varios actores públicos, privados, formales e informales. Sin embargo, la teoría de la gobernanza global por sí sola no otorga los elementos suficientes para analizar la temática del refugio y su tratamiento en el caso ecuatoriano, que se caracteriza por la convergencia de actores posicionados en diferentes *niveles de gobernanza*. Por lo que, además, se toma los postulados de la gobernanza multinivel

desarrollados a profundidad por Peters y Pierre. Específicamente, se analizará los tres niveles de gobernanza en que el Estado cede poder: de manera ascendente a los organismos internacionales, de manera lateral hacia las ONGs y de manera inferior a los gobiernos locales. Adicionalmente, los conceptos que se utilizarán para operativizar las relaciones existentes en estos niveles son: el concepto de poder o la gobernanza como cesión de poderes y la gobernanza como interacción (coordinación). Este último eje operativo, *interacción*, es desarrollado a profundidad por Kooiman y se basa a su vez en tres conceptos fundamentales para su estudio que son: la diversidad, la complejidad y la dinámica.

Sin embargo, es importante especificar que se puede estudiar los tres conceptos propuestos por Kooiman de manera conjunta o cada uno por separado puesto que cada noción específica alude, de manera clara, a un aspecto especial de la gobernanza y sirve como elemento básico para estudiar los niveles. En la presente investigación se analizara el concepto de interacción a través de la *diversidad* mas no se tomará en cuenta la idea de complejidad y dinámica porque estos conceptos son aplicables cuando se quiere comparar las tensiones y relaciones entre los niveles de un sistema y entre sistemas de gobernanza y ese no es el objetivo de este trabajo.

En el capítulo II se desarrollará la relación entre ACNUR como organismo internacional en el nivel superior de gobernanza y su relación con el Estado ecuatoriano, en cuanto a poder, coordinación e interacción. Se ejemplificara las modalidades de intervención de este organismo internacional en el proyecto del Registro Ampliado.

CAPITULO II: Gobernanza en el nivel internacional. Relación de ACNUR con el Estado ecuatoriano.

2.1 Antecedentes

El refugio y desplazamiento forzado de las poblaciones es un fenómeno de corte internacional para cuyo tratamiento converge una multiplicidad de actores: Estados, Organismos Internacionales, ONGs, gobiernos locales –todos con el objetivo de asistir y acompañar, desde diferentes enfoques y ámbitos de acción, la situación del refugio.

De acuerdo a información proporcionada por ACNUR, a nivel mundial existen aproximadamente 36.4 millones de personas desarraigadas que necesitan protección internacional debido a su condición de refugiados (ACNUR: a, sf). Según el libro de estadísticas de este organismo, el mayor número de refugiados procede de Afganistán, en donde se encuentran cerca de 2.8 millones de personas bajo protección de ACNUR; es decir 1/4 de la población que atiende este organismo internacional. El segundo país de origen de refugiados es Irak con 1,9 millones de personas, seguido por Somalia con 591.000 personas, Sudán con 419.000 personas, Colombia con 374,000 personas y la República Democrática del Congo con 368.000 personas (Statistical Yearbook UNCHR 2008: 22).

América Latina no está exenta de esta problemática y se ha constituido en una región que acoge a miles de refugiados, solicitantes de asilo y otras personas bajo el amparo de ACNUR. El Ecuador alberga la mayor población de refugiados de la región, quienes llegan al país, en su gran mayoría, huyendo del conflicto armado interno que se libra en la vecina Colombia. De hecho, el 90% de las solicitudes de refugio en el continente son otorgadas a refugiados colombianos (Statistical Yearbook UNCHR, 2008: 23). El ACNUR estima que existen 3 millones de desplazados en ese país, lo que constituye la población más alta del mundo de desplazamiento interno, según cifras actualizadas al año 2008 (Statistical Yearbook UNCHR, 2008: 28).

A nivel global, se han creado una serie de acuerdos internacionales y regímenes que intentan normar la protección a esta población y reglamentar las leyes, para que éstas sean comúnmente aplicadas a nivel internacional. El ACNUR tiene toda una historia de protección a personas desarraigadas y ha jugado un papel importante en la

gobernanza del sistema de refugio. El capítulo II de esta investigación es un esfuerzo por sistematizar de manera clara las modalidades de intervención de ACNUR en su rol como organismo internacional con el Estado ecuatoriano, en materia de refugio, desde una perspectiva de gobernanza multinivel.

En primera instancia, se parte de un análisis de la gobernanza del sistema de refugio a nivel internacional, los regímenes sobre el tema, el rol de ACNUR y cómo el Ecuador forma parte de este sistema global a través de compromisos adquiridos al ratificar convenios. Posteriormente, se estudiará como eje de la investigación el proyecto del Registro Ampliado y su alcance en el país y se finaliza con un análisis – sobre la base de lo mencionado– que ejemplifica las interacciones entre el Estado y el ACNUR durante el proyecto de “Registro Ampliado” llevado a cabo en el año 2009.

2.2 Gobernanza global y regímenes internacionales de refugio

Dentro del ámbito de gobernanza global existe una multiplicidad de actores que confluyen sobre el tratamiento de refugio –organismos internacionales, sociedad civil, Estados, entre otros– y cuyos intereses se acomodan para dar tratamiento a la temática que todos manejan en común (Rosenau, 1992: 4). De acuerdo a Peters y Pierre, el surgimiento de actores internacionales en el ámbito de gobernanza se explica porque: a) los problemas de las elites contemporáneas no se circunscriben dentro de fronteras nacionales, sino que tienen naturaleza regional o global, b) se requiere de coordinación internacional para alcanzar objetivos comunes (...) (Pierre y Peters 2000: 87). En este sentido, el refugio es un asunto que, al trascender las fronteras de los Estados nacionales, se convierte en un tema de corte transnacional que involucra la presencia de varios actores para su tratamiento.

Para entender de manera más clara el establecimiento y consolidación del sistema actual de refugio, sus instituciones y los regímenes que lo rigen, es necesario retrotraerse en la historia. Durante el último siglo, uno de los fenómenos más significativos en mundo ha sido el desplazamiento forzado de las poblaciones a causa de conflictos. La primera vez que el tema de refugio fue reconocido como un evento de corte internacional fue en 1921, después de la Primera Guerra Mundial, cuando miles de personas habían quedado desplazadas de sus hogares y la comunidad internacional vio

la necesidad de crear el Alto Comisionado de la Liga de las Naciones para los refugiados (HCR), bajo la dirección de Friedth de Nasen. Tras la Primera Guerra mundial, el régimen de refugio comienza a normarse, pero aún era considerado un tema transitorio. De hecho, el Alto Comisionado para los Refugiados fue creado con carácter temporal y fue el primer organismo encargado de dar tratamiento a personas con necesidad de protección internacional; recibía el apoyo administrativo de la Sociedad de las Naciones y de organizaciones no gubernamentales para cuestiones de funcionamiento administrativo como contratación de personal y suministro de herramientas de trabajo (Barnett, 2002: 5).

En 1939 estallaría en Europa la guerra más devastadora de los últimos tiempos: la segunda guerra mundial. Este periodo marca un hito en relación al desplazamiento forzado de población puesto que para 1945, aproximadamente 30 millones de personas habían sido desplazadas de sus países y no podían o no querían regresar a ellos por cuestiones de inseguridad y miedo (Barnett, 2002: 5). Entonces, la comunidad internacional reconoció que el problema de refugio distaba de ser temporal y se da paso al fortalecimiento de organismos internacionales como el ACNUR y se consolidan y regímenes internacionales que reglamentan el actuar de los estados a nivel internacional en esta materia.

Uno de los aspectos más relevantes para la configuración del actual sistema de gobernanza global, tras la segunda guerra mundial, es la sustitución de la Sociedad de Naciones por la Organización de las Naciones Unidas. Este evento consolida una organización cuyo objetivo es promover la paz mundial, evitar conflictos de carácter bélico a nivel internacional y formular regímenes y mandatos que suponen la cooperación de todos los estados en la actualidad. Dentro de este marco, el Alto Comisionado de la Sociedad de las Naciones se convierte en el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR, como miembro permanente del sistema de Naciones Unidas y nace con la facultad de dar protección a aproximadamente 1.25 millones de refugiados que aún estaban *abandonados* en Europa tras el fin de la Segunda Guerra Mundial (Barnett 2002: 8).

El ACNUR es un actor importante en cuanto al tratamiento del tema de refugio a nivel global, sin embargo, no es el único. Dentro de este sistema, los regímenes

internacionales juegan un rol esencial puesto que crean una serie de reglas formales e informales que son esenciales para el funcionamiento de un orden específico, en este caso del refugio. De acuerdo a Kooiman, “los regímenes establecen parámetros sobre el comportamiento de cada uno de los actores involucrados y hacen posible el desarrollo de relaciones laborales, además crean estándares sobre los comportamientos que no son adecuados en ciertas circunstancias” (Kooiman, 2006: 107). En este sentido, uno de los actores a nivel global de la gobernanza del sistema de refugio es el ACNUR, que se rige a través del régimen internacional de refugio, creado en el seno de NNUU y que sienta las bases normas, acuerdos e instrumentos, para la protección y tratamiento del tema del refugio.

2.3 ACNUR como parte del sistema de gobernanza global en materia de refugio.

El Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados es un actor muy importante en el ámbito de la gobernanza del refugio porque ha logrado consolidarse como un actor propositivo, activo, con altas capacidades para manejarse en su ámbito e influyente en cuanto a la creación de directrices y principios para normar el refugio a nivel mundial y así facilitar el trabajo de los diferentes actores (Barnett, 2002: 13). El organismo fue creado en el seno de Naciones Unidas, a través del voto de la Asamblea General el 14 de diciembre de 1950 y abre sus puertas en su sede de Ginebra el 1 de enero de 1951. El acta de fundación de este organismo tiene su origen en el “Mandato para los refugiados”, recibido de parte de la Asamblea General, con la expresa instrucción de:

Proporcionar protección internacional a los refugiados, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, y buscar soluciones duraderas al problema de los refugiados, ayudando a los gobiernos y a las organizaciones privadas a facilitar la repatriación voluntaria de los refugiados o su asimilación en nuevas comunidades nacionales. (ACNUR: b, sf)

El documento inicial de constitución del ACNUR no ha cambiado. A pesar de que se han desarrollado ciertos ajustes por el paso del tiempo. Dicho instrumento mantiene actualmente su vigencia y constituye la base legal que enmarca las acciones que se deben llevar a cabo en cuestión de refugio. Entre las principales funciones y potestades que se le ha otorgado a este organismo se incluye:

Asegurar, junto con los gobiernos y por su intermedio, la protección jurídica y práctica de los refugiados, movilizar y coordinar el despliegue de los recursos necesarios para asegurar la supervivencia y el bienestar de los refugiados, y fomentar en sus países de origen condiciones que conduzcan a la solución ideal de la repatriación voluntaria y ayuden a prevenir futuros problemas de refugiados (ACNUR: b, sf)

El mandato de ACNUR, en relación a la protección de refugiados, le da la potestad al organismo de proteger a las personas que se encuentran fuera de su país de origen o residencia habitual, pero su competencia también se extiende a *otros grupos de interés*. De acuerdo a Garrido, esta población incluye a las personas que, sin tener nacionalidad o sin pertenecer a ninguno de los grupos de refugiados, se encuentran fuera del país de su nacionalidad o residencia habitual por temor a ser perseguidas por su raza, religión, creencias (Garrido, 1991: 21)". De acuerdo a Barnett, el rol de ACNUR se ha ido modificando y adaptando a las nuevas realidades que enfrenta su gestión en el ámbito del refugio. Según el autor, los altos índices de personas con necesidad de protección internacional han contribuido para que el ACNUR tenga cada vez un rol más preponderante en el ámbito internacional dentro de su campo de acción. Barnett señala que, este organismo internacional poco a poco se ha ido adaptando e interviniendo en otros temas que no contemplaba su mandato original. Así, en la actualidad, la población de interés del organismo internacional está constituida por refugiados, solicitantes de asilo, retornados, desplazados internos y personas apátridas (ACNUR: b, sf).

La misión de este organismo no es solamente garantizar los derechos y el bienestar de los refugiados asegurándose, en lo posible, que cada persona pueda ejercer el derecho a solicitar asilo, encontrar un refugio seguro en otro país y regresar voluntariamente a su país de origen. Adicionalmente, este organismo internacional intenta prevenir los desplazamientos forzados de las poblaciones, trabajando con los gobiernos y otras instituciones involucradas para que se establezcan las condiciones favorables para la protección de los derechos humanos y la resolución pacífica de los conflictos. Con el mismo objetivo, esta institución busca activamente la forma de consolidar la reintegración de los repatriados en sus países de origen, con el objetivo de que se evite el brote de nuevos movimientos de refugiados a causa de situaciones inestables (ACNUR: c, sf).

Además, el ACNUR está formado por un Comité Ejecutivo que se reúne, durante una semana, en octubre de cada año en Ginebra. La Directiva del Comité está compuesta por tres funcionarios: el Presidente, el Vicepresidente y el Relator, quienes sostienen una reunión anual, en donde se discute un tema de debate sobre alguna temática seleccionada y previamente consultada con el Alto Comisionado. El rol de dicho comité es revisar el trabajo realizado por el Comité Permanente durante el año anterior y establece su programa de trabajo para los próximos doce meses. Dicho comité está encargado de examinar los requerimientos financieros del ACNUR y aprueba el programa anual y finalmente, adopta conclusiones sobre la protección internacional y otras conclusiones y decisiones de importancia (ACNUR: d, sf)

No cabe duda de que este organismo internacional cuenta con una sólida y amplia estructura que le permite tener influencia e incidencia en todos los países donde trabaja. Su gran organización administrativa le permite operar y cooperar en 126 países alrededor del mundo, con cerca de 250 oficinas, en donde lleva a cabo sus operaciones en distintas localidades, que incluyen desde las principales capitales a lugares alejados y de difícil acceso. También, cuenta con *personal de terreno* que está encargado de proporcionar ayuda directa a las víctimas del desplazamiento interno. Para acometer sus actividades y planificación, en el año 2010 su presupuesto fue de 3.000 millones de dólares (USD), provenientes en gran parte de las aportaciones voluntarias tanto de los Estados como de los donantes particulares (ACNUR: b, sf). Este dinero ha sido invertido en las mayores operaciones de ACNUR en el mundo, que incluye acciones en: Afganistán, Chad, Colombia, República Democrática del Congo, Pakistán, Sudán, Irak y países vecinos. Así, en la actualidad, el organismo internacional se encarga de ayudar a más de 36,4 millones de personas, mientras la población de interés de la agencia, en todo el mundo, asciende aproximadamente a 43 millones. El hecho de tener esta amplia estructura organizacional y económica le permite al ACNUR tener influencia en los lugares en donde trabaja y mayor facilidad para ingresar a los países, en donde puede sentar precedentes sobre la capacidad de influencia e incidencia de esta institución.

Por su parte, el ACNUR tiene autoridad legal derivada de la adopción de convenciones sobre los derechos de los refugiados y otorgada por los Estados a través de su Estatuto de fundación. Pero también su autoridad se deriva del *buen manejo* de su estructura organizacional y de la autoridad moral que le ha conferido prestigio a sus

acciones y facilitado el ingreso a varios países en donde actúa. Como señalan Karns y Mingst, los organismos internacionales están en la capacidad de crear y movilizar redes a nivel mundial, implementan normas, reglamentos, regulaciones (Karns y Mingst 2004: 14).

En este sentido, ACNUR es parte de un sistema complejo de organización global; sin embargo, para cumplir con los mandatos que le han sido asignados, y alcanzar los objetivos institucionales propuestos, se han creado una serie de regímenes, algunos bajo el seno de Naciones Unidas, y otra clase de convenios, planes internacionales, vinculantes y no vinculantes, que constituyen en la actualidad el régimen internacional en relación al refugio, avalado por el organismo internacional. De acuerdo a Kooiman, los regímenes han sido diseñados para gobernar las múltiples interconexiones de las relaciones internacionales modernas (Kooiman, 2006: 106)

2.4 Régimen internacional de refugio

De acuerdo a Krasner, los regímenes son el “conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones, explícitos e implícitos, en torno a los cuales las expectativas de los actores convergen en un área determinada de las relaciones internacionales” (Krasner en Kratochwil y Mansfield 2006: 73) Así, a nivel internacional existe una serie de instrumentos vinculantes y no vinculantes que constituyen el referente jurídico en materia de refugio. Entre los principales instrumentos vinculantes aceptados a nivel global tenemos: la Convención sobre el estatuto de los refugiados, adoptada en Ginebra en 1951, y el Protocolo Adicional de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados.

La Convención de 1951, define ciertos derechos y obligaciones de los refugiados, establece parámetros para la concesión del derecho de asilo y contiene 46 artículos con la definición del término “refugiado”. De acuerdo al ACNUR, la “Convención ha sido esencial para ayudar a reiniciar sus vidas a más de 50 millones de personas alrededor del mundo” (ACNUR: e, sf). Este documento aporta la primera definición universal y formalmente reconocida de refugiado:

Toda persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera de su país y no pueda o no quiera

regresar a causa de dichos temores (Convención sobre el estatuto de los refugiados 1951).

Por su parte, el Protocolo Adicional de 1967, adoptado en Nueva York, amplía el marco de protección a las personas involucradas en acontecimientos posteriores al 1 de enero de 1951, eliminando así las limitaciones geográficas, de la Declaración de Ginebra, referidas estrictamente al reconocimiento de refugio a aquellas personas que huyeron en el periodo de post-guerra. Éstos son los dos principales instrumentos jurídicos que nacen en el seno de Naciones Unidas. Actualmente, 78 Estados son parte sea de la Convención del 51' o de su protocolo del 67', (ACNUR, 1992:1) y estos documentos sirven de guía tanto para los Estados signatarios como para el ACNUR puesto que su línea de acción está direccionada a bajo esas normas que examinan.

Además de estos dos grandes paraguas, el Ecuador ha ratificado los siguientes tratados internacionales en materia de refugio.

Instrumento	Detalle
Convención sobre concesión de asilo, La Habana, 1928	Este documento tiene un alcance universal e incorpora el derecho de las personas que se acogen al asilo a no ser expulsadas de un territorio. No se hace diferencia entre asilo y refugio
Convención Americana de Derechos Humanos, San José 1969.	Tiene alcance regional. En el artículo 22, garantiza el derecho de las personas de buscar y recibir asilo en territorio extranjero, y a no ser expulsado al país donde su derecho a la vida o libertad está en riesgo a causa de raza, religión, condición social u opiniones políticas.
Convención de Derechos del Niño, ONU 1989	En el artículo 22 obliga a los Estados partes a adoptar medidas para que los niños refugiados o quienes traten de obtener la calidad de refugiado reciban protección y asistencia adecuada para el disfrute de sus derechos.
Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, 1994.	En el artículo 9 establece la obligación del Estado de adoptar medidas dirigidas a la protección de mujeres que se encuentran en situación vulnerable, como las desplazadas y refugiadas.
Decisión 503, Comunidad Andina de Naciones.	Establece como únicos documentos necesarios para movilizarse en los Estados miembros de la CAN la cédula de identidad o pasaporte. No especifica ninguna regulación específica acerca de refugiados.

Fuente: Instrumentos que se detallan
Elaboración: Sandra Zapata M.

Por su parte, entre los documentos no vinculantes sobre el refugio tenemos la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984 en la que se recomienda que se

amplíe la definición de refugiado establecida en la Convención de 1951. Se sugiere que, la definición o concepto de *refugiado* que debería utilizarse en la región latinoamericana, sea aquella que, además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados a:

Las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público (Declaración de Cartagena, 1984: 3)

La Declaración de Cartagena plasma la necesidad de avanzar hacia un régimen más inclusivo sobre la concepción de refugiados y reconoce como tales, no solo a aquellas personas que huyen a causa de persecución, sino también a los individuos que huyen de la guerra, violencia o serios problemas de orden público. En la práctica, el reconocimiento de refugio, bajo dichas premisas, toma en cuenta aristas de análisis de tipo geográfico, más que indagaciones personales para verificar si la persona tiene o no temores fundados, es decir, bastaría saber si el pueblo de origen del solicitante de refugio es considerado como zona de riesgo o inminente zona de guerra para que éste hecho constituya una causal de reconocimiento del estatuto de refugiado.

Por su parte, otro de los instrumentos más progresistas en materia de refugio es el Plan de Acción de México de 2004, cuyo objetivo principal es fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina. Dicha declaración – adoptada por 20 gobiernos– constituye un marco regional no vinculante elaborado con el fin de brindar protección a víctimas de desplazamientos forzados. Los Estados que lo han suscrito se han comprometido a fortalecer la protección internacional para esta población, así como la búsqueda de soluciones duraderas identificando tres pilares: las fronteras solidarias, las ciudades solidarias y el reasentamiento solidario (ACNUR: f, 2009)

El programa Autosuficiencia e Integración Local Ciudades Solidarias: pretende lograr que los refugiados que se asientan en centros urbanos logren alcanzar un nivel de autosuficiencia e integración socioeconómica tomando en cuenta las dificultades que los países receptores enfrentan. Se recomienda que para la aplicación de políticas públicas se tome en cuenta la realidad del país de asilo para diseñar proyectos de integración. Para ello se parte de premisas como:

a) La voluntad política de los gobiernos para facilitar la autosuficiencia económica de los refugiados; b) la falta de recursos y de experiencia del aparato estatal social para lograr esta meta; c) el reconocimiento de la labor y experiencia de la sociedad civil; d) la necesidad de plantear estrategias adecuadas con la realidad de los países de asilo y de intercambiar buenas prácticas; e) la necesidad de contar con cooperación técnica y financiera internacional. (ACNUR, 2004: 10)

El Programa Integral “Fronteras Solidarias”: considera necesario propiciar el desarrollo fronterizo a través de la consolidación de la presencia de las instituciones del Estado, y de inversiones y proyectos concretos de la comunidad internacional con el objetivo de promover una respuesta humanitaria a favor de quienes requieren y merecen protección internacional. Este programa contempla la atención de las necesidades básicas de infraestructura y de acceso a servicios comunitarios, particularmente en materia de salud y educación, al igual que facilitar la generación de fuentes de empleo y proyectos productivos en zonas de frontera (ACNUR, 2004: 11).

Programa Regional de “Reasentamiento Solidario”: la propuesta implica la creación de un programa de reasentamiento regional para refugiados latinoamericanos, enmarcado en los principios de solidaridad internacional y responsabilidad compartida. El objetivo del proyecto es abrir la posibilidad para que cualquier país de América Latina se asocie en el momento que lo considere oportuno, y se comprometa a recibir a refugiados que se encuentran en otros países de la región. Esto a su vez, ayudará a atenuar el impacto de situación humanitaria de los países eminentemente receptores de población refugiada, como el caso de Ecuador (ACNUR, 2004: 12)

Como se puede observar, “la gobernanza abarca una variedad de sistemas de reglas que enmarcan sus objetivos, acumulan autoridad, generan recursos y movilizan seguidores, a través de diferentes procedimientos alrededor del mundo” (Rosenau, 1999: 172). En el caso del refugio, se han consolidado regímenes internacionales que, a través de los instrumentos legales, sustentan el trabajo, razón de ser y mandatos de organismos como ACNUR. Dichos regímenes internacionales, de acuerdo a Little, se caracterizan por ser un “fenómeno global en donde los Estados se ven inmersos en un complejo sistema de reglas e instituciones que regulan las relaciones internacionales alrededor del mundo” (Little 2005: 370).

2.5 Implementación de los acuerdos internacionales de refugio a nivel estatal en Ecuador

En la actualidad, es muy complejo para cualquier gobierno negar el acceso a las víctimas de conflictos internacionales, más aún cuando en el Ecuador, se han suscrito y ratificado varios instrumentos internacionales referentes a derechos humanos, asilo y refugio vinculantes y no vinculantes, regionales y universales. A través de ellos, el Estado se ha comprometido a gestionar los recursos necesarios para brindar protección jurídica y humanitaria a refugiados, y a implementar medidas legislativas, administrativas, sociales y políticas que garanticen el pleno ejercicio de derechos y responsabilidades.

Para comprender el marco jurídico adoptado por el Ecuador, es necesario tomar en cuenta que la inclusión de políticas, legislaciones e instrumentos nacionales de refugio así como el reconocimiento de los derechos de los refugiados, se da a partir de la ratificación de instrumentos internacionales como la Convención de 1951 sobre el Estatuto de Refugiados y su Protocolo facultativo. En el Ecuador, estas obligaciones adquiridas internacionalmente son reconocidas a nivel constitucional a partir de 1967, tanto para personas nacionales como extranjeras (Rivera, 2007: 9). En 1971, se expidió la Nueva Ley de Extranjería en la cual, por primera vez, se reconoció el refugio como una categoría de visa de no inmigrante y el marco de regulación de refugio se mantuvo así hasta 1987. En ese año el Ecuador se comprometió a la implementación de un marco jurídico específico para refugiados. Por eso en 1992, se estableció el Decreto 3301, vigente hasta la actualidad, que establece, la aplicación de las normas contenidas en la Convención de Ginebra (Riaño; Villa 2008: 85).

El decreto 3301 de 1992, se crea con el objetivo de “poner en práctica las medidas conducentes a la cabal aplicación de los compromisos internacionales asumidos mediante la adhesión del Ecuador a la referida Convención y al Protocolo” (Decreto 3301, 1992: 2). Además, adopta la definición ampliada de refugiado propuesta por la Declaración de Cartagena de 1984. El mencionado decreto establece la creación de la “Comisión para determinar la Condición de Refugiados en el Ecuador” integrada por dos funcionarios de Cancillería y uno del Ministerio de Gobierno, con sus suplentes. Dicha Comisión junto con el Ministerio de Relaciones Exteriores, son en última instancia, los entes encargados de conocer y decidir sobre los casos de determinación de

la condición de refugiado. Por su parte, las tareas de recepción de solicitudes de refugio, entrega de certificados provisionales y entrevistas a solicitantes de refugio, están a cargo de la Dirección General de Refugiados, cuya misión es:

[...] llevar a cabo, con responsabilidad, y sentido humanitario, el proceso de las solicitudes de refugio en el Ecuador, conforme a las normas jurídicas nacionales e internacionales; además, brindar apoyo a los Refugiados para su integración a la comunidad y difundir el respeto de sus derechos. (MMRREE: g, sf)

Dentro del marco ecuatoriano, legalmente el rol del ACNUR es el de organismo observador. Así, se señala que “a las sesiones de la Comisión podrá ser convocado en calidad de observador un Representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados” (Decreto, 1992: 2). De la misma manera, se menciona que la Comisión puede invitar a su seno a otros delegados de instituciones gubernamentales o no gubernamentales.

Bajo el mencionado marco jurídico, que avala las acciones del Ecuador en materia de refugio, se han creado varios planes para dar protección integral a esta población. En el año 2003, se formuló el Plan Nacional de Derechos Humanos y el Plan Operativo de Migrantes, Extranjeros y Refugiados y Apátridas, con los cuales se amplió el marco normativo, aduciendo que tanto el “Ecuador, como la mayoría de los países latinoamericanos, no escapa al fenómeno de la Movilidad Humana, ya sea ésta interna o internacional” (ACNUR: h, sf). Adicionalmente, a más de estos planes elaborados en el 2003, el Ecuador cuenta con una serie de normas, acuerdos, resoluciones que reconocen derechos específicamente a refugiados, como se puede observar en el siguiente cuadro:

POLÍTICAS SOCIALES EN MATERIA DE REFUGIO

INSTRUMENTO	APORTE
Plan Nacional de Derechos Humanos (2003)	El Estado se compromete a establecer acciones concretas para la protección de los derechos humanos de los extranjeros residentes en el país, con particular atención a los refugiados. Además, también se compromete a la promoción de legislaciones para regular la situación de extranjeros que viven en el Ecuador.
Plan operativo de Migrantes, Extranjeros, Refugiados y Apátridas 2003-2006	Plantea el fortalecimiento de las instancias de gobierno y sociedad civil para la protección y orientación a estos grupos, así como el mejoramiento de los procedimientos aplicados para determinar el

	estatus de refugiado. Además, propone la sensibilización a la población ecuatoriana acerca de la problemática migratoria.
Ley de Maternidad Gratuita	Se amplió la protección a mujeres extranjeras que se encuentren viviendo en el país de forma irregular o regular.
Acuerdo Ministerial sobre derecho de atención en salud 2004	Dispone que se dé atención en salud a refugiados y solicitantes de refugio que lo soliciten en hospitales, centros y demás puestos de salud del Ministerio de Salud Pública.
Acuerdo Ministerial sobre el derecho a la educación 2002 y 2006.	En el acuerdo del 2002 se prevé la facilitación del acceso a la educación a los niños y jóvenes colombianos sin el pago de matrículas ni presentación de documentos de estudios legalizados y autenticados. El acuerdo del 2006 contiene un reglamento que regula el acceso a la educación de los refugiados. Establece que el certificado de solicitante de refugio y carné de refugiados son requisitos suficientes para tener una matrícula definitiva de estudios.
Acuerdo Ministerial sobre el Derecho al Trabajo	Establece que como único requisito para expedir el carné ocupacional de refugiado se presente una solicitud con información personal ante el Ministerio de Trabajo y Empleo. Con la obtención de este carné, los trabajadores refugiados pueden ejercer cualquier actividad permitida por la ley.
Código de la Niñez y Adolescencia	Establece que los niños, niñas y adolescentes solicitantes de refugio o a quienes ya se les haya concedido el estatus de refugiado tienen derechos a recibir asistencia y protección humanitaria para ejercer sus derechos.

Fuente: Rivera (2006); INREDH (2005).

Elaboración: Sebastián Balda Larrea

Se puede observar que el Ecuador ha sido signatario de varios acuerdos internacionales vinculantes y no vinculantes en relación al tema de refugio. Por lo que, el Estado ha plasmado lo dictaminado por el régimen internacional de refugio en planes y acciones de trabajo que buscan el fortalecimiento a las políticas de protección de la población refugiada.

2.6 Refugio en Ecuador y el Registro Ampliado

La adopción e inclusión de regímenes internacionales a normativas nacionales da cuenta de que, en el caso particular del Ecuador, el refugio es un tema de gran interés

para la política nacional y exterior puesto que el país es el “primer receptor de población colombiana en búsqueda de refugio, tanto en el continente como a nivel mundial” (Balda 2008: 7). El Ecuador tiene una historia larga como país receptor de población en búsqueda de protección internacional. En el caso específico de ciudadanos colombianos, las causas de su migración han variado desde la década de los 60’, así como ha variado el número de solicitantes de refugio.

La mayoría de solicitantes de refugio provienen de Colombia, país con el cual el Ecuador comparte una frontera de 600 kilómetros desde la costa del Pacífico hasta la Amazonia de los dos países. El Ecuador limita con las provincias colombianas más afectadas por el conflicto interno: Nariño, Putumayo y Amazonas, en donde tienen lugar continuos episodios de conflicto armado, que causan un gran impacto en los refugiados y los desplazados internos a los dos lados de la frontera (ACNUR: i, sf). Además, Colombia enfrenta una de las situaciones más graves del mundo en cuanto a desplazamiento interno. Las cifras difieren entre instituciones, pero, de acuerdo a datos proporcionados por el gobierno de ese país, hacia finales del año 2008 Colombia había registrado 2.8 millones de desplazados internos, mientras que la ONG, CODHES (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento), señala que la cifra real de desplazados a causa del conflicto armado interno, desde mediados de los años 80, supera los 4 millones de personas. (ACNUR: j, sf)

A finales de la década de los noventa el Estado ecuatoriano empieza a recibir de manera más frecuente y creciente solicitudes de refugio y éxodos de desplazamiento masivos, a causa de la guerra interna en el vecino país del norte (ACNUR, 2004: s/n). No obstante, es a partir del año 2000 que el Ecuador enfrenta una escala creciente de flujos migratorios provenientes desde Colombia, país que lleva a cabo una serie de prácticas que llevan al recrudecimiento del conflicto interno, como por ejemplo: las políticas nacionales, regionales y continentales vinculadas con el tratamiento del narcotráfico, tales como la Iniciativa Regional Andina³ elaborada por Estados Unidos.

³ La Iniciativa Regional Andina (ARI por sus siglas en inglés) tiene el objetivo de “fortalecer la democracia, la estabilidad regional y el desarrollo económico por todo el hemisferio”. En el año 2002, bajo la presidencia de Bush, se aprobaron \$782 millones en ayuda para la región andina (<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/03/20020323-9.es.html>).

Desde entonces, se agrava en Colombia la situación humanitaria, especialmente en las zonas rurales, donde la baja calidad de vida, las crecientes condiciones de inseguridad con la intimidación a la sociedad civil, amenazas de muerte a líderes de comunidades, asesinatos selectivos de líderes, activistas políticos, reclutamiento de jóvenes y niños, violaciones de mujeres, la agudización de los problemas vinculados a grupos armados en esta zona y los efectos de la implementación del Plan Colombia,⁴son considerados las principales causas, que han obligado a la población colombiana, a buscar protección humanitaria en países fronterizos como Panamá, Venezuela y Ecuador.

El recrudecimiento del conflicto colombiano llevó a que ACNUR iniciara sus actividades de protección en Bogotá en 1998 y se extendiera a once localidades en diferentes regiones de Colombia con el propósito de fortalecer las capacidades del país para dar mejores respuestas al problema del desplazamiento interno. A la par, en el Ecuador, el ACNUR instala por primera vez sus oficinas en Quito en el año 2000 debido al incremento de solicitantes de asilo provenientes, en su mayoría, de Colombia. El ACNUR abrió sus oficinas inicialmente en Quito y posteriormente en zonas de frontera en Esmeraldas, Ibarra, Lago Agrio, Cuenca y Santo Domingo en donde se encuentra una importante presencia de colombianos (Ramírez et al, 2009: 183)

ACNUR se instaló en el Ecuador cuando las solicitudes de refugio apenas ascendían a cientos, pero durante el año 2007-2008, el Ecuador ha recibido en promedio 10.000 solicitudes por año. De acuerdo a la Cancillería Ecuatoriana, las solicitudes de refugio en Ecuador por parte de colombianos ha mostrado una tendencia de constante incremento, así, en el año 2000 se habían reconocido 390 refugiados, mientras que para el año 2008 la cifra fue de 20.956 personas con calidad de refugiados (MMRREE, 2008). Según las estadísticas proporcionadas por ACNUR, el Ecuador alberga el mayor número de refugiados en América Latina con cerca de 20 mil refugiados registrados y aproximadamente 37 mil solicitantes de refugio –97% de ellos son colombianos que han huido del conflicto interno. El ACNUR considera que existen aproximadamente entre 130.000 y 140.000 refugiados que no han sido documentados siendo población que

⁴ Estrategia del gobierno para la erradicación de cultivos ilícitos y el fortalecimiento de la presencia militar en zonas fronterizas. El Plan Colombia fue una estrategia adoptada por el gobierno de ese país, con la cooperación de Estados Unidos, con la finalidad de erradicar los cultivos ilícitos y fortalecer la presencia militar en zonas fronterizas.

necesita protección internacional (ACNUR: k, 2010). En el siguiente cuadro se puede observar la evolución del flujo de solicitantes de refugio:

TABLA N° 1
Solicitudes para el reconocimiento de la condición de refugiado ante el gobierno ecuatoriano desde el año 2000 hasta diciembre de 2008

<i>ECUADOR</i>		
Año	Solicitudes de refugio	Refugiados reconocidos
2000	475	390
2001	3.017	1.406
2002	6.766	1.578
2003	11.146	33.326
2004	7.858	2.496
2005	7.091	2.486
2006	7.784	1.997
2007	11.544	2.654
2008	10.703	4.623
Total:	56.384	20.956

Fuente: MMRREE

Elaboración: Dirección General de Refugiados

2.7 Registro Ampliado en Ecuador

El Ecuador ha mantenido como principio esencial de su política exterior garantizar el irrestricto respeto a los derechos humanos, su promoción y defensa. Estos principios están fundamentados en la Constitución Política de la República y en los instrumentos internacionales vigentes para el país. Con el afán de responder adecuadamente al cumplimiento cabal de los compromisos adquiridos a nivel internacional y garantizar el derecho a la libre movilidad humana, el país ha propuesto uno de los programas –considerado como un hito a nivel regional– denominado Registro Ampliado (MMRREE, 2008: 37)

El Registro Ampliado, iniciativa del gobierno ecuatoriano con la colaboración de ACNUR, es un esfuerzo del Estado por visibilizar a los refugiados quienes, por temor o desconocimiento, no se acercan a formalizar su situación legal en el país y pretende documentar a aproximadamente 50 mil refugiados colombianos *invisibles*⁵ que se

⁵ Criterio político utilizado para referirse a las personas con necesidad de protección internacional, que se encuentran en territorio ecuatoriano, y que no han solicitado refugio.

encuentran en territorio ecuatoriano. “La ejecución de un Registro Ampliado de refugiados con brigadas móviles es una manera de llegar a las personas que no se han registrado, que no han sido escuchadas y que no han tenido protección oficial del Gobierno ecuatoriano” (Juárez citada por Ramírez, 2009: 187). La dinámica del refugio en las zonas fronterizas hace que estas personas permanezcan al margen de las estadísticas y de los servicios básicos, por lo que uno de los objetivos del proyecto incluye el desplazamiento de brigadas móviles de registro que llegan a localidades de difícil acceso en las provincias fronterizas: Sucumbíos, Orellana, Esmeraldas, Imbabura y Carchi (ACNUR 2010: 3). Así, el Registro Ampliado pretende implementar un modelo mucho más flexible de solicitud porque se trata de una “iniciativa de protección internacional que se lleva a cabo en un contexto geográfico, económico e institucional más difícil” (Mitos y Realidades en el Registro Ampliado, 2009: 8)

La iniciativa clave que precedió a la implementación del Registro Ampliado fue la encuesta realizada por ACNUR para conocer las condiciones de vida de la población con necesidad de protección internacional en el año 2007, en la que se determina que en el Ecuador existen aproximadamente 135 mil personas con necesidad de protección internacional. De esta población, entre el 25 y 49% radica en la frontera norte del país (Molina 2010: 2). La encuesta siguió una complicada metodología planteada por ACNUR puesto que “contrariamente a lo que es común en el mundo, donde los refugiados son confinados en campamentos, en Ecuador los refugiados tienen libertad de movimiento y están en todas partes del país” (Juárez citada por Ramírez, 2009: 186). Esto hizo difícil tener acceso a una estadística precisa de quienes están en necesidad de protección. Dado el diagnóstico de ACNUR y tras una serie de brigadas *piloto* por parte de funcionarios de la Dirección General de Refugiados (DGR), en las que se viajaba a las zonas fronterizas como La Bonita y Barranca Bermeja en Sucumbíos (realizadas en diciembre de 2008), se afinó el proceso de reconocimiento para otorgar la visa 12- IV de refugiado a la población colombiana solicitante (Molina 2010: 2).

Este programa es una herramienta práctica basada en la determinación grupal de la condición de refugiados y se puede aplicar en contextos en donde la información del país de origen (en este caso de Colombia) aporta suficientes datos como para satisfacer la asunción de los nexos causales que las definiciones de refugiado exigen y por lo

tanto, se pueda establecer, a través de criterios geográficos, la presunción de necesidades de protección internacional (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2008: 37). El planteamiento de este programa es satisfacer las necesidades de protección de la población colombiana que lleva viviendo largo tiempo en territorio nacional, y además, se constituye en un gran aporte para la disminución de casos pendientes de resolución, estudiados bajo el sistema de análisis individual de los casos. En este sentido, uno de los objetivos es la reducción del periodo de espera de respuesta de las solicitudes de refugio de varios meses a un solo día (El Hoy 2009)

El proyecto del Registro Ampliado toma en cuenta la definición ampliada de refugiado, contenida en la Declaración de Cartagena sobre Refugiados adoptada por el Ecuador en 1984. Esta concepción más amplia del refugio está relacionada con la política de libre movilidad humana plasmada en la Constitución ecuatoriana de 2008, que señala:

Propiciar la creación de la ciudadanía latinoamericana y caribeña; la libre circulación de las personas en la región; la implementación de políticas que garanticen los derechos humanos de las poblaciones de frontera y de los refugiados; y la protección común de los latinoamericanos y caribeños en los países de tránsito y destino migratorio (Constitución Política del Ecuador, Art. 423)

Así, jurídicamente, la legislación ecuatoriana permite la flexibilización en la aplicación de los criterios de elegibilidad para el análisis de los casos de refugio. De acuerdo a informes de ACNUR, el procedimiento para el reconocimiento de refugiados a través del Registro Ampliado ha sido diseñado bajo los principios de “eficacia, transparencia, confidencialidad, no devolución, unidad familiar, gratuidad y economía procesal” (Juárez, 2008 citada por Agosto et al., 2009: 12) con el objetivo de que la determinación de la condición de refugiado se lleve a cabo de manera más rápida y “se adapte a las condiciones de vulnerabilidad y marginalización en las que viven estas personas necesitadas de protección internacional” (Juárez, 2008 citada por Agosto et al., 2009: 12).

El procedimiento llevado a cabo durante el programa de Registro Ampliado incluyó ciertos criterios específicos para la selección y aprobación del estatuto de refugiado. Uno de los criterios es el geográfico, en el que se da preferencia a las

personas que viven en zonas fronterizas para acceder a este procedimiento. El primer paso dentro del procedimiento consta de la elaboración de un formulario básico sobre los datos personales y de la familia del solicitante. (Molina 2010: 2) Posteriormente, se realiza una pequeña entrevista para conocer los principales motivos que impulsaron a que la persona abandone su país de origen. Esta entrevista se basa en una serie de preguntas que intentan generar un análisis de credibilidad por parte del Comité de Elegibilidad para, a través de ello, constatar si se puede otorgar o no el visado y por ende la protección internacional. En caso de surgir dudas durante el proceso, el comité de elegibilidad estaba en la facultad de consultar a un delegado de ACNUR designado previamente para dar apoyo. Adicionalmente, se constituyó una veeduría conformada por las ONG ecuatorianas y, en un principio, delegados de las asociaciones de refugiados, para legitimar la transparencia y normalidad del proceso. (Molina 2010: 2)

La diferencia entre el Registro Ampliado y el procedimiento individual para la solicitud del estatuto de refugiado radica en la reducción tanto del tiempo de análisis del caso como de la emisión de una respuesta afirmativa o negativa. El procedimiento tradicional constaba de por lo menos 5 pasos y requería 2 o 3 meses para otorgar una respuesta.

El primer paso, con el procedimiento tradicional es el registro de solicitudes, e implica que los solicitantes de asilo se acerquen a las oficinas del Ministerio de Relaciones Exteriores, a la Dirección General de Refugiados (DGR), para obtener una cita para, posteriormente, acudir a las oficinas de la DGR y llenar el formulario de solicitud de refugio. El segundo paso es presentar a las autoridades los documentos de identificación personal: cedula de identidad, Tarjeta Andina de Migración (TAM), Pasado judicial, Certificado de nacimiento de menores, o en su defecto, la declaración de que no posee dichos documentos. Tercero, la DGR otorga un certificado provisional de *solicitante de refugio*, a aquellas personas que se han registrado y llenado el formulario respectivo. Dicho certificado tiene una duración de 90 días prorrogables hasta que el Ministerio de Relaciones Exteriores tome una decisión definitiva sobre la solicitud (ACNUR: 1, (sf).

Como cuarto paso se programa una entrevista con personal de la DGR. Éste es uno de los pasos más importantes del proceso, por lo que se desarrolla bajo estrictas reglas de confidencialidad. Dependiendo del caso, los solicitantes podrán tener hasta dos entrevistas para determinar la condición de refugiado. En el caso de las solicitudes realizadas en provincias, el solicitante de refugio debe esperar a que se realicen las brigadas de los Funcionarios de Elegibilidad de la DGR a su provincia para realizar las entrevistas. Los solicitantes son notificados a través de las agencias ejecutoras del ACNUR. Finalmente, el análisis de la solicitud de refugio la realiza la Comisión de Elegibilidad que es la autoridad competente para reconocer el estatuto definitivo de refugiado. De acuerdo con el Artículo 4 del Decreto 3301, la decisión sobre las peticiones está en manos de la Comisión para Determinar la Condición de los Refugiados en el Ecuador. La decisión de otorgar el estatuto de refugiado es potestad única y exclusiva del Gobierno del Ecuador, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores. Si la solicitud es aceptada, el solicitante es reconocido como refugiado en el Ecuador y recibirá documentos de identidad y la visa 12-IV que acredita la condición de refugiado en el país con carácter indefinido –pero la visa tiene que ser renovada cada año (ACNUR: 1, sf)

A diferencia del proceso tradicional, que lleva largo tiempo, el proyecto de Registro Ampliado fue propuesto para que el proceso de tramitación de la visa 12- IV de refugio fuera ágil, útil y permita documentar y *visibilizar* a la mayoría de población, que no tiene acceso a oficinas centrales de las instancias gubernamentales. Si bien el flujo masivo de refugiados no se limita a su estancia en la frontera norte, más bien se presenta a escala nacional, la primera fase del programa de Registro Ampliado fue llevada a cabo, desde marzo a septiembre del año 2009, en las provincias de Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Sucumbíos y Orellana (El Hoy: 19/03/09) debido a la concentración de población con necesidad de protección internacional en esas zonas.

Cabe recalcar que, bajo los nuevos criterios para el análisis de solicitudes de refugio, se conformaron brigadas de funcionarios que viajaron a la zona de frontera. De acuerdo a la información presentada por el boletín de SIMA No 2, la primera provincia que visitaron fue Esmeraldas en los cantones de Muisne, Quinindé, San Lorenzo, y Esmeraldas y otorgaron un total de 10603 visas. Posteriormente, los brigadistas

visitaron los cantones de Puerto Nuevo, Puerto El Carmen, El Palmar, Shushufindi y Lago Agrio, en la provincia de Sucumbíos otorgando 10302 visas (Molina, 2009: 3). En la provincia de Orellana concedieron 615 visas mientras que en la provincia del Carchi, en los cantones Tulcán y San Gabriel, se otorgaron 3805 visas (Molina, 2009: 3). Finalmente se realizó el proceso de registro de solicitudes de refugio en Imbabura, cantón Ibarra en donde se otorgaron 2281 visas de refugio. Durante las mencionadas brigadas a la frontera norte se llegó a 28 mil reconocimientos de refugio, aunque el objetivo era registrar a casi 50 mil personas en la zona de frontera norte. (Molina, 2009: 3)

2.8 Análisis de las interacciones en el caso del Registro Ampliado

La gobernanza multinivel plantea el estudio de las interacciones dentro de los diferentes niveles de gobernanza a través del análisis sobre cómo los actores interactúan y se influyen los unos a los otros. Las interacciones pueden ser observadas a través del estudio de los acuerdos, arreglos, convenios y procesos interactivos entre los actores que convergen en una temática específica, tomando en cuenta que son las instituciones involucradas en las actividades las que imponen las reglas del juego del sistema.

En este acápite se intenta ejemplificar las interacciones, coordinación y poder en el nivel superior de gobernanza Estado-Organismo Internacional, planteado por Pierre y Peters (2000) a través del estudio del Registro Ampliado llevado a cabo en el Ecuador durante el año 2009. Como se mencionó en el capítulo I, las interacciones pueden ser analizadas a través de diferentes conceptos (complejidad, dinámica y diversidad); no obstante, esta tesis recurre únicamente al análisis del concepto de diversidad en el que se estudia a “las características de las entidades que conforman un solo sistema y el grado en que difieren entre sí” (Kooiman, 2006: 11) puesto que el fin de la tesis no es el estudio de las “relaciones entre las partes de un sistema y las partes de un todo; ni las tensiones en un sistema y entre sistemas” (Kooiman, 2006: 11), que se delimitan dentro de los conceptos de complejidad y dinámica respectivamente. Así, partiendo del concepto de diversidad –que hace énfasis en los aspectos de las entidades en sí mismas, sus objetivos, intenciones, poderes– se va a analizar el tipo de relaciones que se mantienen entre ACNUR y el Estado, cómo se identifica cada actor dentro de su ámbito

de gobernanza y cómo interpretan su rol en la práctica. Para este efecto, va a ser útil el recuento histórico y las características de los actores que se realizó en acápite previos.

2.8.1 Coordinación

El planteamiento de Kooiman sobre la conceptualización de la diversidad lleva a un análisis de los roles que juegan los actores en los diferentes niveles de gobernanza. En el caso de ACNUR, este organismo internacional tiene todas las potestades, facultades y mandatos conferidos por los Estados a través de la firma y ratificación de acuerdos internacionales y regímenes de refugio, por lo que, el compromiso adquirido por los Estados, supedita a estos últimos a las decisiones e injerencia de dichos organismos internacionales. Según Peters y Pierre, “los Estados han decidido ceder parte de su soberanía a acuerdos internacionales en una serie de sectores” (Pierre y Peters, 2000: 84). Así, los Estados, a través de sus decisiones soberanas de suscribir tratados, acuerdos, convenios internacionales, se comprometen también a cumplir con ciertas obligaciones como el hecho de permitir la influencia de organismos internacionales para el manejo de ciertos asuntos en los que el Estado tiene poco conocimiento, experticia o recursos para hacerlo. Esto, a su vez, lleva a que se consienta la *guía* de organismos internacionales en el manejo y atención de ciertas temáticas, como es el caso del refugio.

En este sentido, el ACNUR como organismo internacional, que forma parte del sistema de gobernanza global, es un actor privilegiado en relación al Estado puesto que se encuentra en una posición que le permite tener influencia a nivel internacional. El ACNUR, en el ámbito de la gobernanza multinivel, puede ejercer influencia sobre el resto de actores porque este organismo se encuentra avalado por un régimen internacional de refugio acordado por la mayoría de Estados. El ACNUR se encuentra legitimado por los Estados y tiene el poder que éstos le han conferido a través de los mandatos, reglas, normas y regímenes aceptados internacionalmente. Siguiendo a Kooiman, dentro del sistema de gobernanza las reglas tienen la potestad de permitir y obligar a los actores, definir derechos y obligaciones, inclusive determinar las reglas que los actores tienen que obedecer y los roles que deben asumir vis a vis el uno del otro (Kooiman, 2006: 56). En este sentido, el mandato y las facultades de ACNUR se

sostienen gracias a las reglas avaladas a nivel internacional, lo que le otorga implícitamente la facultad de guiar, intervenir y regular a aquellos países que han firmado los tratados internacionales como la Convención de Ginebra de 1951 y los diversos instrumentos sobre la temática. Los mandatos que le han sido conferidos a este organismo le permiten ejercer sus funciones en aquellos Estados que tienen flujos de población desplazada interna o personas refugiadas como el caso ecuatoriano.

De acuerdo a Kooiman, un régimen es fuerte cuando tiene la característica de ser coherente, efectivo, durable y cuando ha logrado institucionalizarse y es sujeto de confiabilidad por parte de sus miembros (Kooiman; 2006: 107). En este sentido, se puede afirmar que el régimen de refugio a nivel internacional sí es reconocido por los Estados que lo han ratificado. Durante aproximadamente 60 años, el sistema internacional de refugio se ha normado a través de la Convención de 1951 sobre el estatuto de los Refugiados, que si bien se ha ido modificando y adaptando a las nuevas realidades, se mantiene vigente hasta la actualidad. En el caso del Ecuador, dicho régimen ha sido adoptado por la legislación nacional y en el caso del Registro Ampliado, incluso se ha tomado en cuenta la Declaración de Cartagena, que ni siquiera es un instrumento legalmente vinculante.

Por su parte, cuando se analiza el rol del Estado dentro del sistema de gobernanza es necesario recalcar los instrumentos y las capacidades que posee para guiar a la sociedad (Pierre y Peters, 2000: 93). Si bien los Estados deciden ceder parte de su soberanía a organismos internacionales, el Estado sigue manteniendo la potestad de hacer cumplir o no las políticas en relación al refugio haciéndolas más o menos restrictivas. De acuerdo a Peters y Pierre, el surgimiento de regímenes internacionales sugiere que “el Estado ha sido privado de su soberanía pero ésta *pérdida* se compensa, de manera considerable, con el acceso del Estado a las *palancas* que controlan los regímenes internacionales (Pierre y Peters, 2000: 93). En este sentido, el rol del Estado ecuatoriano ha sido acoplar las directrices políticas del nivel internacional al nivel estatal y guiar a los actores con un fin específico, en este caso la protección de refugiados.

En el ámbito específico del Registro Ampliado, durante el año 2008, se llevó a cabo una serie de reuniones y estudios para determinar las características y dimensiones de dicho proyecto. El Estado ecuatoriano –con el financiamiento de ACNUR– realizó una investigación para determinar el número de refugiados que se encontraban con necesidad de protección internacional y que no habían sido legalmente reconocidos como refugiados. El Centro de Estudios de Población y Desarrollo Social (CEPAR) llevó a cabo, a petición del Gobierno ecuatoriano, una investigación cuyo propósito fue determinar la verdadera presencia de la población colombiana en el Ecuador en las provincias de la frontera norte (El Ciudadano 2010: s/n). Los resultados arrojados por aquel estudio motivaron al Gobierno Nacional a implementar el procedimiento de Registro Ampliado –propuesto por ACNUR– con la convicción de que la “identificación y documentación de la población refugiada ayudaría a cumplir con los programas propuestos en materia de protección internacional de refugiados y proporciona soluciones duraderas a la situación de los refugiados” (Agosto et al., 2009: 12).

De acuerdo a la información presentada, no se puede afirmar que ha habido una imposición del organismo internacional en realizar el mencionado proyecto; más bien, se ha propiciado una suerte de *coordinación* entre los dos actores, que buscan tratar el tema del refugio desde su ámbito de injerencia. Se puede inferir, por lo tanto, que las dos instancias han trabajado en base a un propósito compartido que es el de mejorar las políticas de refugio y brindar protección a los refugiados en el Ecuador. Sin embargo, la influencia de los organismos internacionales no se mide solamente en la capacidad de imponer acciones por la fuerza, más bien, la influencia de los organismos internacionales reside en lo que Nye denominó *soft power* o *poder de persuasión* frente a los demás para que sigan ciertas ideas, valores y pautas de comportamiento. Keohane y Nye señalan que los organismos internacionales “actúan como filtros e intérpretes creíbles de la realidad, orientan y dan pistas acerca de la complejidad del mundo y validan e invalidan ideas, conductas o instituciones” (Keohane y Nye, 1998).

En el caso del Registro Ampliado, el objetivo fue reconocer a 50.000 refugiados *invisibles* que se encontraban en la zona de frontera. Sin embargo, se ha reconocido solamente a 32.000 refugiados, hasta marzo de 2010 (Molina, 2010: 3). Por lo que se

puede señalar que la meta no ha sido cumplida a cabalidad. Sin embargo, el discurso que maneja ACNUR es que el proyecto desarrollado en Ecuador ha sido todo un éxito. El organismo internacional señala que la iniciativa del Registro Ampliado, desarrollada de manera conjunta entre el Estado y ACNUR, para la protección humanitaria y jurídica internacional de refugiados ha recibido el reconocimiento internacional como un “modelo de buenas prácticas en materia de protección de los derechos humanos” (El Ciudadano, 2010: s/n). Además, el ACNUR otorgó el premio al “Mejor Logro de Equipo en el tema de Género” en el año 2009 por la atención que se ha dado al tratamiento específico de las necesidades de mujeres y niñas (ACNU: m, sf). El Alto Comisionado Antonio Guterres calificó al Ecuador como “uno de los países en el mundo con mejor práctica en materia de refugio” (Agosto et al., 2009: 12). Además, el “ACNUR ha planteado la posibilidad de replicar esta importante experiencia en otros países” (Morales citado por El Ciudadano, 2010: s/n).

En el marco del estudio de las interacciones propuestas por Kooiman, “los actores están influenciados por un sentido de identidad en donde se pone en juego las capacidades, mandatos, fuerzas con las que actúan y el poder que ejercen el uno sobre el otro” (Kooiman, 2006: 20). Si se analiza las alentadoras declaraciones oficiales de miembros del ACNUR y se toma en cuenta los reconocimientos otorgados por el organismo internacional al gobierno ecuatoriano podemos encontrar que, a través del discurso, se pone en juego, se legitima o deslegitima, las capacidades y los roles de los actores. Así, de manera implícita, a través del reconocimiento del Registro Ampliado como un proyecto exitoso, se está generando el mensaje de que ACNUR ha cumplido de manera adecuada con los mandatos de “brindar protección internacional a los refugiados buscando soluciones duraderas y ayudando a los gobiernos a facilitar la repatriación voluntaria de los refugiados o su asimilación en nuevas comunidades nacionales” (ACNUR: b, sf)

Adicionalmente, de acuerdo a Kooiman, la interacción puede ser concebida como una relación mutuamente influenciada entre dos o más entidades en donde la capacidad del Estado y de los actores, a través de la interacción, configuran los objetivos que se quiere alcanzar (Kooiman 2006: 11). En este sentido, sobre las capacidades de ACNUR se puede mencionar que es una institución que cuenta con más

de 60 años de funcionamiento por lo que ha podido adquirir experiencia y experticia en el tratamiento del refugio a nivel internacional consolidándose así, como un referente teórico y práctico reconocido a nivel internacional en el tratamiento de la temática. No se puede decir lo mismo del Estado ecuatoriano porque, si bien ha receptado solicitudes de refugio desde hace aproximadamente 50 años, es apenas en la primera década del 2000, que el refugio se vuelve un tema relevante para el que se deben crear políticas públicas y programas para brindar atención a la creciente población que ingresa al país. El Estado, al no contar con experiencias para el tratamiento del refugio, se ha visto en la necesidad de solicitar a ACNUR su presencia en el territorio para que sirva de guía y direcciona el accionar del país en esta materia.

2.8.2 Relación de poder

Dentro de los niveles de gobernanza se puede analizar las relaciones de poder. En el caso del Registro Ampliado, este aspecto se puede estudiar tomando en cuenta que “el poder implica la toma de decisiones racionales por parte de los estados y se manifiesta en su afán por obtener sus máximos beneficios en diferentes áreas” (Keohane 1984: 49). Desde este punto de vista, el ACNUR es un organismo internacional que funciona gracias al aporte voluntario de la comunidad internacional y personas naturales, por ende, para dar continuidad a su funcionamiento necesita demostrar que las acciones para las que fue encomendado, y para las que se le está otorgando financiamiento, han sido bien llevadas. Como Kooiman señala, los actores en gobernanza, hacen uso de elementos de poder de las interacciones en las que participan (Kooiman, 2006: 17). Cabe recalcar que el poder descansa en las decisiones racionales de los actores en su afán de obtener sus máximos beneficios en diferentes áreas. En este sentido, el costo de no actuar de una manera determinada le implica a ACNUR la pérdida de legitimidad a nivel internacional. Así, la decisión racional de ACNUR de dar a conocer el Registro Ampliado como un proyecto exitoso le permite adjudicarse una visión favorable de su institución a nivel internacional. Por lo tanto, el poder del ACNUR está basado en la institucionalidad misma del organismo, en las buenas prácticas ejecutadas a nivel internacional y por ende, en el aval moral que se ha ganado con el trabajo en diferentes países. En este sentido, Marta Juárez, representante de ACNUR en Ecuador, ha declarado que el proyecto del Registro Ampliado puede ser

replicado a otros países del mundo, avalando así, las acciones exitosas del organismo internacional.

En el caso del Estado ecuatoriano, el poder puede concebirse en términos de control de los resultados (Keohane, 1984: 51). En este sentido, el poder que se manifiesta en la decisión de llevar a cabo el Registro Ampliado en el territorio, radica en que el país ha logrado cumplir con el objetivo de sentar un precedente en América Latina y a nivel mundial sobre la política progresista que lleva a cabo el gobierno de turno. “La política aperturista del Estado en materia de refugio necesita ser afianzada y complementada a través de una institucionalización adecuada y de la asignación de recursos humanos, técnicos y financieros por parte del Estado ecuatoriano” (MMRREE, 2008: 16). En este sentido, el proyecto del Registro Ampliado cumple con la “enorme tarea de inclusión de la población con necesidad de protección internacional, como parte de una política migratoria integral” (MMRREE, 2008: 17). Lo que ha ganado el Ecuador al impulsar dicho proyecto es consolidar el discurso planteado y llevarlo a práctica para así ganar mayor reconocimiento de sus acciones tanto a nivel local como a nivel internacional.

Por su parte, el poder también puede ser entendido como “la habilidad de un actor para movilizar recursos con el fin de alcanzar ciertos resultados”, en este sentido, el poder está asociado con el hecho de poseer recursos económicos, o en términos discursivos, poseer conocimiento (Arts y Van Tatenhove, 2004: 343). De acuerdo a Riaño y Villa, el ACNUR financia el procedimiento de las solicitudes en la Dirección General de Refugiados (DGR) y liga su *cooperación* a cambio de la implementación de ciertos criterios de atención a esta población. Adicionalmente, también otorga asistencia financiera y técnica para llevar a cabo programas, proyectos y soporte legal para la correcta aplicación del derecho internacional en cuanto a refugio (Riaño y Villa, 2008: 86).

De acuerdo a la Carta de Entendimiento entre el Gobierno de la República del Ecuador y el ACNUR para apoyar la ejecución del Registro Ampliado en la frontera norte del Ecuador, se menciona de manera explícita que:

El total del presupuesto para la ejecución del Registro Ampliado asciende a USD 1.732.200 (un millón setecientos treinta y dos mil doscientos dólares), de los cuales el Gobierno de la República del Ecuador representado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración aporta inicialmente con USD 200.000 (doscientos mil dólares) de acuerdo a la certificación de disponibilidad presupuestaria emitida por la Subsecretaría Administrativa y Financiera del Ministerio. El ACNUR aporta USD 946.466 (novecientos cuarenta y seis mil cuatrocientos sesenta y seis dólares). Las partes se comprometen a gestionar conjuntamente la consecución de los fondos para cubrir el saldo de USD 585.734 (quinientos ochenta y cinco mil setecientos treinta y cuatro dólares) durante el año 2009 (Carta de entendimiento Ecuador-ACNUR, 2008: s/n).

Dentro de este marco, el rol que se le ha asignado a ACNUR es el de administrador de los fondos destinados por ambas partes para la implementación del Registro Ampliado. Así, “el Ministerio destinará el 7% de su contribución financiera al Registro Ampliado para que el ACNUR administre y pueda cubrir los costos operacionales y administrativos, incluyendo la prestación de servicios y la asistencia técnica” (Carta de entendimiento Ecuador-ACNUR, 2008: s/n). Por lo tanto, el financiamiento de ACNUR de cerca del 80% del total del proyecto da cuenta de la gran dependencia económica que tiene el Ecuador para la ejecución de los proyectos que se plantea. Keohane señala que el poder puede ser visto como “la habilidad de un actor para conseguir que otros hagan algo que de otro modo no lo harían” (Keohane 1984:51). Se puede inferir, por lo tanto que, ante la falta de recursos del Ecuador el proyecto no podría ser llevado a cabo y por lo tanto, la política pública en relación al refugio queda subsumida a los intereses de los cooperantes. Esta falta de independencia económica no permite que el Ecuador tome completas riendas del proyecto en cuanto a directrices, análisis, procesos, etc. puesto que siempre se va a tener que coordinar con los cooperantes y satisfacer sus condicionalidades.

Además, el ACNUR, aparte de disponer de recursos económicos, cuenta con conocimientos teóricos, técnicos y prácticos sobre el tratamiento del refugio, cuenta con experiencias probadas en otros países para tratar el tema y ha diseñado directrices a nivel internacional que avalan su experticia en el buen manejo del refugio; por lo que su poder de influencia es mucho mayor del que puede ejercer el Estado ecuatoriano. De acuerdo a la perspectiva de Arts y Van Tatenhove, “el juego de poder está intrínsecamente imbricado en todos los procesos y tomas de decisiones; se puede medir

en la capacidad de argumentar, nombrar y enmarcar” (Arts y Van Tatenhove, 2004: 345). En este sentido, el poder de ACNUR, también radica en ser “asesor técnico”, puesto que está en la capacidad de sugerir, asesorar y guiar al Estado para asegurar que las políticas internacionales de refugio se lleven a cabo a nivel nacional. La experiencia del ACNUR, la efectividad y coherencia al operativizar sus acciones a nivel mundial, le avalan para que sus acciones sean vistas como bien encaminadas y sean legitimadas por los Estados en donde trabaja y que se han sometido a los regímenes propuestos por el ACNUR.

Por otra parte, Pierre y Peters señalan que, las instituciones, desde una perspectiva de gobernanza, hacen referencia al “conjunto de reglas y lógicas de apropiación” que brindan una guía a los hacedores de políticas (Pierre y Peters 2000: 43). En este aspecto, el ACNUR ha actuado a un nivel de estructura –a través de los regímenes que avala– mientras que el Estado ha ejercido el rol de cumplir con los compromisos internacionales asumidos, intentando moverse dentro de su ámbito de acción y obtener beneficios. Es decir, el Ecuador se ha movido dentro de los marcos impuestos internacionalmente y sobre esa base ha tratado de actuar en su propio beneficio; en el caso del Registro Ampliado, el Ecuador ha tratado de sentar un precedente sobre lo que un país, con pocos recursos económicos, puede hacer con una política aperturista. El Ecuador ha logrado llamar la atención a nivel internacional sobre la “buena práctica” que ha realizado y avalar así sus políticas nacionales en cuanto a refugio.

2.9 Conclusiones

Según Kooiman, “la interacción puede ser concebida como una relación mutuamente influenciada entre dos o más entidades” (Kooiman, 2000: 144). Es decir, es preciso analizar la visión que cada actor tiene de sí mismo para analizar el rol, actuación y posiciones frente a ciertas circunstancias. Esto se pretendió hacer al estudiar la historia, evolución, estructura, fuentes de financiamiento, etc. como factores que determinan el lugar y la posición de los actores dentro de la comunidad internacional. Así, cada actor puede ejercer influencia y poder desde el lugar de donde actúa. En este sentido, el ACNUR cuenta con legitimidad internacional otorgada por los Estados,

financiamiento de la comunidad internacional y especialización en cuanto a conocimiento teórico y práctico que le permite influir en las decisiones de otros actores.

De acuerdo a Hufty, “el poder descansa en diversas manifestaciones y niveles de coordinación, cooperación y búsqueda colectiva de soluciones en el contexto internacional; los actores intervienen en diversos niveles según sus estrategias, muchas veces complejas” (Hufty et al. 2007: 22). En el caso del Registro Ampliado, los discursos y “campañas”, han sido favorables tanto para el país –al categorizar como “exitoso” el proyecto del Registro Ampliado y como “buena práctica” la política aperturista del Ecuador– como para el ACNUR, que se ha legitimado una vez más gracias a las buenas acciones y proyectos en cumplimiento de su mandato.

Se puede concluir que el poder de ACNUR sobre el Estado ecuatoriano se hace visible, cuando el organismo internacional sobrepasa su rol de *guía* y su función de *ayudar* al Ecuador a cumplir sus metas en relación al refugio, y se convierte en una entidad sobreprotectora para con el Estado. Es decir, el ACNUR no ha impulsado a que el Estado asuma de manera directa, auto-gestionada y permanente el tema de refugio. Se debe recordar que los organismos internacionales pueden ser entidades transitorias en un Estado (cuando se acaban las emergencias se van a otros lugares más vulnerables) por lo que existe siempre la posibilidad de que se vayan de los territorios por cualquier circunstancia. En este sentido, durante su presencia en el Ecuador, el organismo internacional debería asumir el rol fundamental de proporcionar al Estado orientación sobre cómo manejar el refugio de manera independiente y buscar la forma de fortalecer sus capacidades de autofinanciamiento, producción de herramientas, conceptuales, prácticas, políticas, entre otras, para que asuma el refugio de manera directa.

CAPITULO III: Gobernanza a nivel horizontal. Relación de ACNUR con las organizaciones no gubernamentales.

3.1 Introducción

El estudio del refugio desde una perspectiva de gobernanza multi-nivel nos lleva a un análisis de cuatro actores específicos: Estado, organismos internacionales, ONGs y gobiernos locales. El propósito de este capítulo es analizar cómo el Estado descentra poderes a nivel lateral a las ONGs y cómo se verifican las interacciones de estos dos actores con los organismos internacionales en el tratamiento de un tema específico. Para este efecto, se parte de un análisis de la relación existente entre el Estado, los organismos internacionales y las ONGs dentro de la gobernanza multinivel. Es decir, se inicia con un recuento sobre el trabajo de los organismos no gubernamentales y su relación con los organismos internacionales a nivel global, posteriormente se analizará la relación de ACNUR y su actuar en relación con las ONGs que trabajan dentro del ámbito de refugio, específicamente en el caso de Ecuador lo que permitirá dar luces sobre la siempre estrecha relación existente entre estos dos actores. Finalmente se realizará un análisis de las interacciones, poder y cooperación entre las ONGs y el ACNUR en el caso del Registro Ampliado llevado a cabo en el Ecuador.

3.2 Descentramiento estatal a nivel lateral: Estado, organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales.

Desde una perspectiva de gobernanza, el estudio del refugio parte necesariamente de un análisis pluralista, puesto que para su tratamiento convergen varios actores a nivel nacional e internacional. De acuerdo a Pierre y Peters, el Estado cede potestades y poderes tradicionalmente bajo su control a instituciones y organizaciones que operan como brazos de la elite política. En este sentido, la mayoría de democracias ha apoyado la creación de un número de organismos no gubernamentales (ONG) para el tratamiento de ciertas cuestiones de manejo público (Pierre y Peters, 2000: 89). Según los autores, la idea de crear entidades satélite es muy popular y actualmente es usada en todos los niveles del gobierno (Pierre y Peters, 2000: 89). El Estado descentra, así, sus actividades a nivel lateral a través de las ONGs, sin embargo, estas entidades no trabajan solas; su sistema de redes e interacciones se entrelaza con actores como los organismos internacionales y el Estado.

De hecho, a finales del siglo XX, tras el fin de la Guerra Fría, se evidencia un notable crecimiento en cuanto al número de ONG a nivel internacional, especialmente en países en desarrollo (Karns y Mingst 2004: 17). De acuerdo a cifras proporcionadas por el Anuario de Relaciones Internacionales de Naciones Unidas de 2008, se estima que a nivel mundial existen 6.500 ONGs internacionales⁶ mientras que ONGs locales existen millones (Statistical yearbook UNCHR 2008: 22). Esta proliferación se evidencia en el involucramiento cada vez mayor de estas entidades en programas relacionados con las Naciones Unidas. De acuerdo al Departamento de Información Pública (DIP) del ECOSOC más de 1,500 ONG están asociadas a este departamento a través de sólidos programas de información sobre temas relacionados con las Naciones Unidas (ECOSOC: n, sf)

Las Naciones Unidas mantienen una estrecha relación con las ONG. En efecto, la Carta de las Naciones Unidas empieza mencionando "Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas", lo que de acuerdo a Kofi Annan, muestra claramente que el organismo internacional no se debe solamente a los Estados, sino que es una institución que pertenece a toda la humanidad que busca unir esfuerzos para construir un mundo mejor (ECOSOC: n, sf)

Vivimos en una era en la cual las relaciones internacionales ya no están dominadas por los Estados como actores únicos. Los participantes incluyen a las organizaciones no gubernamentales, a los parlamentos nacionales, a las compañías privadas, a los medios de comunicación, a las universidades, a los intelectuales, a los artistas y a cada mujer y a cada hombre que se considere parte de la gran familia humana (Kofi Annan, Secretario General. Messina, Italia, abril 1997) (ECOSOC: n, sf)

El término *organización no gubernamental (ONG)*, puede ser conceptualizado, de acuerdo a Karns y Mingst, como las organizaciones privadas y voluntarias cuyos miembros son personas naturales o asociaciones que se reúnen para conseguir un fin común por ejemplo: paz, protección del medio ambiente, derechos humanos, etc. y pueden tener miembros en una región o varias regiones (Karns y Mingst 2004: 4). El término involucra a una entidad con iniciativa social, independiente de la administración pública, que se dedica a actividades humanitarias, de vigilancia y defensa de los

⁶ Se consideran ONGs internacionales a aquellas que realizan actividades en varios países o que tienen incidencia a nivel internacional en términos de membresía.

derechos humanos y no persigue fines lucrativos (DRAE). Según la definición propuesta por ECOSOC, “una organización no gubernamental es cualquier grupo no lucrativo de ciudadanos voluntarios, que está organizada a nivel local, nacional o internacional, cuya actividad principal está liderada por personas que comparten un interés común” (ECOSOC: n, sf). Las actividades de las ONG son variadas, sirven de lazo entre los ciudadanos y los gobiernos, vigilan las políticas, incentivan la participación de la comunidad, prestan diversas clases de servicios, realizan funciones humanitarias, entre otros.

La creación de ONGs es parte del estudio del descentramiento de actividades que el Estado realiza a nivel lateral con las “entidades satélite”. El desplazamiento de poder y control de las capacidades tradicionalmente controladas por el Estado puede realizarse de diversas formas: creando ONGs sin fines de lucro, privatizando funciones o descentralizando actividades (Pierre y Peters 2000: 89). Así, de acuerdo a los autores, la “externalización” de actividades por parte de Estado toma varias formas: a) crea agencias cuasi autónomas para que realicen actividades que previamente eran realizadas por el gobierno, b) en un segundo nivel, el gobierno central puede usar a los gobiernos subnacionales para la implementación de sus propósitos, c) los gobiernos pueden usar a las organizaciones sin fines de lucro para lograr los objetivos del gobierno (Pierre y Peters, 2000: 89). En algunos casos dichas organizaciones habrían existido mucho antes de que el gobierno logre externalizar o descentralizar actividades, mientras que en otros casos, son los Estados los que promueven la creación de estas organizaciones y se convierten en sus mayores fundadores (Pierre y Peters, 2000: 89).

La creciente influencia de las ONG tiene estricta relación con el poder de persuasión o *soft power* propuesto por Nye. Como se hizo referencia en el capítulo anterior, el poder de persuasión implica la capacidad que tiene un Estado o actor para influir sobre el resto e impulsarlos a perseguir determinados intereses, ideas, convicciones. De acuerdo a Keohane y Nye, desde esta visión, las ONGs “actúan como filtros e intérpretes creíbles de la realidad, orientan y dan pistas acerca de la complejidad del mundo y validan e invalidan ideas, conductas o instituciones” (Keohane y Nye, 1998). De hecho, muchas veces su efectividad se puede medir en la presión que ejercen para crear nuevas reglas, tratados, agendas, planes de acción y su impacto en las vidas de las personas (Karns y Mingst 2004: 244). Por ende, su

legitimidad proviene, en gran parte, del reconocimiento internacional a sus contribuciones a nivel mundial –esto se pone de manifiesto al obtener, por ejemplo, Premios Nobel de la Paz (ACNUR: a, sf).

El poder de acreditación y desacreditación de estas entidades es fuerte, y a menudo presionan a Estados que no cumplen con estándares internacionales de derechos humanos implementando campañas de desprestigio que hacen notoria la contradicción entre las ideas que proclama el país en cuestión y su política nacional o exterior poco respetuosa. Esta estrategia “a menudo ofende el orgullo de los estados que quieren pertenecer a la comunidad “civilizada de estados”, a la cual aspiran (Risse 2003: 188). En este sentido, las ONGs son muy criticadas en la época actual porque “se han convertido en elementos clave de la información y experiencia técnica en varios temas internacionales” (Karns y Mingst 2004: 14). Estas instituciones están en la capacidad de crear y movilizar redes a nivel mundial, recopilan información de las condiciones locales de los países, presionan a los estados, implementan normas y regulaciones, imponen prácticas culturales, etc.

A nivel mundial, existe una gran cantidad de ONGs de diversa índole y cada una con diferentes agendas trabajando por su cuenta. La falta de coordinación entre ellas a nivel internacional da pie a que estas entidades tengan varias limitaciones al no poder cubrir cabalmente las áreas del desarrollo (Karns y Mingst, 2004: 244). En este sentido, a pesar de que operan a nivel internacional, no tienen personalidad jurídica en leyes internacionales; en la mayoría de estados están sujetas a regulaciones nacionales, aunque no se les puede hacer auditorias por parte del Estado por ser consideradas entidades privadas (Karns; Mingst 2004: 18). Este factor hace que su trabajo se encuentre disperso y muchas veces se dupliquen los esfuerzos en relación al tratamiento de una temática específica.

Por su parte, en relación a las finanzas de estas organizaciones, los fondos que reciben proceden en ocasiones de los gobiernos o de fuentes de organizaciones internacionales como las Naciones Unidas. De acuerdo a información oficial, muchas veces las ONGs actúan como subcontratistas de los gobiernos o de organismos internacionales como las Naciones Unidas o, a la inversa, en muchos casos las ONG critican abiertamente tanto a los gobiernos como a las Naciones Unidas (ACNUR a, sf).

De acuerdo a cifras proporcionadas por ACNUR, en 1970 la financiación del Estado a estas entidades representaba un 1,5% del presupuesto de las ONG mientras que a partir de la década de los 90', el presupuesto otorgado por el sector público a estos organismos había aumentado al 40% en relación a 1970 (Acnur a, sf). Esto nos lleva a cuestionar el hecho de que a pesar de que estas entidades manejan dinero público, trabajan en el ámbito social de un Estado y tienen privilegios tributarios, no existe una organización o régimen que se encargue de su regulación a nivel mundial.

3.3 Relación entre ACNUR y las ONGs

Las Naciones Unidas, a través del ECOSOC, está en la potestad de celebrar acuerdos y consultas con las ONG que se encarguen del tratamiento de asuntos relevantes para el Consejo (ECOSOC: n, sf.). A través del artículo 71, resolución 1296 (XLIV) del 23 de mayo de 1968, se faculta a que algunas ONG que trabajan en el campo del desarrollo económico y social sean reconocidas como entidades consultivas del organismo internacional y sostengan consultas con la secretaría. A través de estos acuerdos las NU se comprometen a convocar a las organizaciones miembros para intercambiar puntos de vista sobre temas de interés común proporcionándoles un foro para llevar a cabo el proceso consultivo, además, se compromete a asegurar que las ONG cuenten con los medios apropiados para realizar sus funciones consultivas (ECOSOC: n, sf)

En el caso específico del ACNUR, esta entidad ha mantenido, por lo general, una estrecha relación con los organismos no gubernamentales (ONG). Sus orígenes se remontan a la creación misma del organismo internacional, cuando en 1921 empezó a recibir apoyo de la Sociedad de las Naciones para su funcionamiento administrativo como contratación de personal y adquisición de herramientas de trabajo (Joly y Nettleton citados por Barnett 2002: 5). El ACNUR ha trabajado con un gran número de ONG de carácter nacional e internacional en diversos países. De hecho, en los primeros años de existencia, al no contar con suficientes fondos, el ACNUR funcionó como organismo de coordinación y supervisión de varias ONG (ACNUR: a, sf)

La relación entre el organismo internacional y las ONG está normada de manera expresa en el Estatuto del ACNUR Adoptado por la Asamblea General en su resolución 428, de 14 de diciembre de 1950, que señala lo siguiente:

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (...) asumirá la función de proporcionar protección internacional, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, a los refugiados que reúnan las condiciones previstas en el presente Estatuto, y de buscar soluciones permanentes al problema de los refugiados, *ayudando a los gobiernos* y, con sujeción a la aprobación de los gobiernos interesados, a *las organizaciones privadas*, a facilitar la repatriación voluntaria de tales refugiados o su asimilación en nuevas comunidades nacionales (ACNUR: ñ, sf)

Entre los medios que han sido encomendados al ACNUR para asegurar la protección a los refugiados y dar cumplimiento a su trabajo se encuentra: a) el establecimiento de contactos con las organizaciones privadas (ONGs) que se ocupen de cuestiones de refugiados; y b) la coordinación de los esfuerzos con las entidades (ONGs) que trabajen por el bienestar social de los refugiados (ACNUR: ñ, sf)

El ACNUR señala que, a medida que los conflictos recrudecen y se vuelven más complejos, se ha visto la necesidad de diversificar e incrementar el número de entidades con las que trabaja y que brindan apoyo. Así, entre las agencias *hermanas* de Naciones Unidas están: el Programa Mundial de Alimentación (PMA), el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Programa sobre Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD), la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OHCHR) (ACNUR 2007, 2008: 29). Por su parte, a nivel internacional, fuera del sistema de Naciones Unidas, el ACNUR trabaja con instituciones como el Comité Internacional de la Cruz Roja (CIRC), la Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (FICRML), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y alrededor de 650 organizaciones no gubernamentales como: CARE International, World Vision International, Oxfam y Save the Children Alliance (ACNUR 2007-2008: 29).

El organismo internacional junto al Consejo Internacional de Agencias Voluntarias (CIAV) –organización fundada en 1962 y que aglutina a ONGs (ACNUR o: sf)– emprendió una serie de diálogos, contactos, consultas y reuniones permanentes con las ONGs a nivel regional en torno a cinco áreas de colaboración conjunta: la protección de los refugiados, los desplazados internos, la preparación y la respuesta de emergencia, la vinculación emergencia-desarrollo y la asociación ACNUR/ONGs (Diccionario de

Acción Humanitaria y Cooperación para el Desarrollo, sf). Esta serie de diálogos dio como resultados la celebración de la “Conferencia Mundial de las ONG y el ACNUR” también conocida como Asociación para la Acción” o PARINAC, “Partnership in Action” (ACNUR a: sf). En dicha conferencia, que tuvo lugar en Oslo en 1994, se fortalecen de manera formal las relaciones entre estas dos instituciones y se adoptan medidas para mejorar la mutua colaboración y lograr una coordinación más sistemática a nivel operativo entre las dos instituciones (Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación para el Desarrollo, sf).

La prioridad que ACNUR da a su relación con las ONGs es alta y estas entidades trabajan a manera de socios operativos en los diversos programas que el ACNUR lleva a cabo. El término *asociación* puede ser entendido de diversas formas pero para el organismo internacional implica:

El deseo de realizar esfuerzos conjuntos para lograr objetivos y un sentido de responsabilidad mutua por el resultado deseado. La asociación no requiere una consonancia constante de opiniones acerca de todas las cuestiones y en todo momento. La creación de una asociación para obtener un objetivo específico y común no significa tampoco que los asociados deseen proseguir su cooperación para hacer frente a otros problemas o cuestiones. [...] Significa algo más que *coordinación o cooperación*: Quizá sea el único medio de cubrir determinadas necesidades, ciertas lagunas entre los mandatos tradicionales o de movilizar los esfuerzos de diversos asociados cuando las necesidades determinadas correspondan a los mandatos de diversas organizaciones (Asamblea General de UN 1999: 3).

Con estos antecedentes, en 1999, el Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR en su 50º período de sesiones discutió el tema del “Fortalecimiento de la asociación para garantizar la protección, también en relación con la seguridad”. Se parte de la premisa de que la Convención de 1951 –que establece la definición de refugiado, sus derechos y las obligaciones de los Estados–, el Protocolo de 1967 –que retiró las restricciones geográficas y temporales de la Convención de 1951 para el reconocimiento de los refugiados– y los mandatos de ACNUR “contienen disposiciones clave que reconocen que para desempeñar eficazmente sus funciones, el ACNUR, depende de su cooperación con los Estados, las organizaciones intergubernamentales, las asociaciones privadas y otras entidades” (Asamblea General de UN 1999: 3).

La manera cómo se realizan los acuerdos entre ACNUR y las *asociaciones* privadas no tiene un formato único. De hecho, estos acuerdos adoptan diversas formas en función de las necesidades específicas de una situación y pueden ser: marcos estratégicos amplios con Estados u órganos regionales, acuerdos interinstitucionales oficializados, entendimientos oficiales con entidades no gubernamentales o autoridades locales, entre otros (Asamblea General de UN 1999: 3). Por lo tanto, dichos acuerdos de asociación tienen el objetivo de fortalecer los compromisos a largo plazo para cooperar en relación a temas comunes (Asamblea General de UN 1999: 3). Entre los beneficios que el ACNUR obtiene al realizar las asociaciones estratégicas con otros protagonistas se pueden considerar las siguientes:

Influir sobre la opinión pública en favor de los refugiados, reforzando así el apoyo al asilo; aumentar la capacidad para controlar los acontecimientos relacionados con la protección (aprovechando en algunas circunstancias el efecto disuasivo de la presencia de otros, en los casos en que el ACNUR no esté representado físicamente); obtener recursos suplementarios para apoyar el mandato de protección del ACNUR; mejorar los mecanismos de coordinación; aprovechar esferas de conocimientos concretos que no están dentro de la competencia del ACNUR; crear nuevos métodos y desarrollar enfoques para la protección; asegurar que los marcos para la solución de conflictos tengan debidamente en cuenta las dimensiones humanitaria y de protección y que las soluciones para los refugiados sean duraderas y sostenibles; intercambiar información sobre riesgos de seguridad para los refugiados y el personal, a fin de reforzar las medidas de colaboración para contrarrestarlos (Asamblea General de UN 1999: 5).

Como se puede observar, los organismos no gubernamentales tienen una función importante dentro del marco de acción de ACNUR y colaboran en una infinita gama de actividades. “Las ONGs siguen siendo los asociados tradicionales del ACNUR y durante años han ido adquiriendo importancia en la esfera de la protección dado que, ofrecen una gama de competencias que complementan la labor del ACNUR” (Asamblea General de UN 1999: 9). De hecho, el organismo internacional también establece vínculos con miembros de la sociedad civil –aunque las ONGs continúan siendo su lazo más importante– con el objeto de mejorar el desempeño y puesta en práctica de sus actividades en el terreno. Estas dos instancias se reúnen de manera periódica en la mayoría de los países donde operan con el objetivo de “estrechar los lazos y propiciar el impulso de estructuras de asociación que permiten a las ONG participar en el desarrollo y la planificación de la política propia del ACNUR” (ACNUR a: sf).

La importancia de las ONGs para el ACNUR deriva del hecho de que estas entidades poseen conocimientos y experticia, especialmente en actividades realizadas en el campo, por lo que se constituyen como organismos estratégicos de asociación. Su eficacia y flexibilidad a la hora de llevar a cabo proyectos en los territorios es de gran conveniencia para el ACNUR que, al encontrarse dentro del sistema de Naciones Unidas se convierte en una entidad muy burocrática, lo que reduce su capacidad de actuar con agilidad y su facilidad para adaptarse a las cambiantes situaciones sobre el campo de acción. ACNUR encuentra dentro de las ONGs, instancias comprometidas con la promoción y cumplimiento de las mismas normas internacionales de protección a los refugiados que el organismo internacional promueve. Por lo tanto, al compartir misiones comunes, desde diferentes campos de acción, las ONGs se convierten en una entidad prioritaria para la coordinada defensa y protección de refugiados. Así, uno de los roles que cumplen las ONGs locales es el de enlace entre el ACNUR y las comunidades receptoras; lo que aumenta las posibilidades de obtener acceso más efectivo a la situación de las personas afectadas y vigilarla y son protagonistas fundamentales en la transición del socorro al desarrollo (ACNUR 1999: 9).

Por lo tanto, se puede destacar que las ONGs son consideradas socios importantes para el ACNUR y que mantienen una cercana relación estratégica con él. De acuerdo a declaraciones de Antonio Guterres (Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados en 2010) "ACNUR debe estrechar los lazos con la comunidad de ONGs, porque, cuando se mira la tendencia actual en la acción humanitaria, está cada vez más claro que los desafíos a los que nos enfrentamos solamente pueden ser superados si trabajamos juntos" (ACNUR: p sf)

3.4 ACNUR y su trabajo con las ONG en Ecuador

El ACNUR inició sus actividades en el año 2000 en Quito, debido al recrudecimiento del conflicto colombiano y desde entonces apoya a las personas con necesidad de protección internacional que han huido de la violencia de su país. Como se pudo observar en acápites anteriores, la relación del ACNUR con las ONG siempre ha sido estrecha y encuentra sustento en las políticas internas de trabajo del organismo internacional, así como en acuerdos y convenios firmados con los organismos no gubernamentales. En el caso del Ecuador, su relación con las ONG no difiere de la

manera como se maneja el ACNUR a nivel internacional. De hecho, desde que empezó su trabajo en el país en el año 2000 ha estado estrechamente relacionado con entidades de la sociedad civil que tenían experiencia de trabajo en relación al refugio en el territorio ecuatoriano.

En la provincia de Pichincha, el ACNUR cuenta con la *Unidad de Terreno de Quito (UTQ)* que cubre con presencia la ciudad de Quito (desde 2009) y las provincias de Santo Domingo (desde 2008) y Azuay (desde 2007). La unidad realiza misiones periódicas al nor-occidente de la provincia de Pichincha y a las provincias de Guayas, Manabí, Santa Elena, El Oro, Los Ríos y Zamora Chinchipe (ACNUR 2011: 1). Estas provincias acogen al 49% de refugiados y solicitantes de asilo en el Ecuador; tan solo el Distrito Metropolitano de Quito concentra el 30% de refugiados y solicitantes de asilo (ACNUR 2011: 1).

En esta provincia, el ACNUR inició sus actividades trabajando junto al Comité Pro Refugiados de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana CPR, y la Fundación Fabián Ponce. Estas dos entidades colaboraban junto con el OI en la transmisión de las solicitudes de refugio a las oficinas del Ministerio de Relaciones Exteriores en Quito, además, informaban a la población sobre el trabajo de las instituciones y los servicios que brindan (ACNUR, 1, sf). Actualmente, ACNUR trabaja con varias ONG socias como HIAS (The Hebrew Immigrant Aid Society), Fundación Ambiente y Sociedad (FAS), Servicio Jesuita de Refugiados (SJR), Asylum Axes, Cruz Roja, entre otras. El objetivo conjunto entre el organismo internacional y las agencias socias es brindar asistencia humanitaria de emergencia, apoyo psicosocial, asistencia legal y laboral, desarrollar proyectos de salud, educación, participación comunitaria y generación de ingresos; al mismo tiempo, el objetivo común de las entidades es fortalecer las políticas públicas locales para la inclusión de población refugiada (ACNUR 2011: 1)

En la provincia de Sucumbíos, el ACNUR abrió sus oficinas en Lago Agrio durante el año 2000 para dar asistencia humanitaria sobre el terreno a la población que necesita protección internacional, convirtiéndose esta oficina en la más antigua oficina de campo de ACNUR en Ecuador. La provincia de Sucumbíos limita al norte con el departamento colombiano de Putumayo y se ha convertido –después de Pichincha– en la provincia que más acoge a personas que huyen como refugiadas al Ecuador. De

acuerdo a cifras oficiales, en las provincias de Sucumbíos y Orellana viven 13,502 refugiados reconocidos; de ellos, cerca de 2,400 habitan en comunidades cercanas a las riveras de los ríos fronterizos San Miguel y Putumayo (ACNUR, 2011: 1). La apertura de las oficinas de la Dirección de Refugio en Lago Agrio ha ayudado en gran medida para acelerar los procesos de solicitud de la visa de refugiado, de hecho, en el año 2010, en esta oficina estatal se registraron 4,377 nuevos solicitantes, lo que supone una media de 360 nuevas solicitudes de asilo por mes y 18 personas por día. El 99% de los solicitantes de asilo en estas dos provincias son de origen colombiano (DR citada por ACNUR, 2011: 1)

El ACNUR empezó a trabajar en esta zona de la mano con la Iglesia de San Miguel de Sucumbíos (ISAMIS), la Cruz Roja Ecuatoriana, Médicos Sin Fronteras, Tierra de Hombres, FAS, Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli (CISP), Organización Intergubernamental para las Migraciones (OIM) entre otras. En general, la línea de trabajo de estas entidades es brindar asistencia humanitaria mediante albergues, centros de atención a refugiados, programas de capacitación, impulso de políticas de integración local, mejoramiento de acceso a servicios de educación, salud, agua y saneamiento, ayuda psicológica, etc.

En Esmeraldas, ACNUR trabaja en el territorio desde el año 2008. La apertura de una oficina fue una respuesta al incremento de personas –en busca de protección internacional, que cruzan la frontera colombo–ecuatoriana provenientes especialmente de los departamentos de Nariño y Cauca. En la ciudad viven actualmente 5.957 refugiados reconocidos y 3.942 solicitantes de asilo, de entre ellos el 70% proviene del Departamento de Nariño, especialmente del Municipio de Tumaco. Además, se estima que alrededor del 60% de los solicitantes de asilo se consideran afro-colombianos (ACNUR, 2011: 1). Por su parte, la Oficina de Campo de ACNUR en Ibarra –que da cobertura a las provincias de Imbabura, Carchi y Esmeraldas– trabajan con la ONG internacional de Consejería de Proyectos, la Diócesis de Ibarra, HIAS, Cooperazione Internazionale (COOPI), entre otras. También, tiene estrecha relación con el Programa Mundial de Alimentos (PMA) para proporcionar el suministro de víveres a la población más desprotegida y con UNICEF en la implementación de programas de protección para la población afectada por el conflicto colombiano (ACNUR: q, sf). Las actividades entre el organismo internacional y las agencias se enfoca en brindar apoyo a la población

refugiada y a solicitantes de asilo a través de proyectos para fortalecer la integración local, creación de redes de protección; y apoyar al fortalecimiento de instituciones públicas para asegurar el ejercicio efectivo de los derechos de la población refugiada (ACNUR, 2011: 2)

Como se puede observar, de manera general, la línea de trabajo de las organizaciones no gubernamentales con el ACNUR está dirigida a brindar protección a los refugiados en el país otorgando asistencia humanitaria, ofreciendo talleres de educación, salud, integración, asistencia legal, psicológica, integración laboral, etc. Si bien el trabajo de ACNUR con estas entidades es complementario y se realiza en espacios distintos, muchas de estas ONGs, con el pasar del tiempo, se convirtieron en agencias socias para el organismo internacional.

Desde el año 2000, el ACNUR en Ecuador se ha convertido en un actor con liderazgo visible e influyente en el ámbito de refugio, porque ha logrado transmitir los preceptos sentados en acuerdos y convenios internacionales en la creación de políticas públicas locales por parte del Estado ecuatoriano. De hecho, como se mencionó en el capítulo II, en el año 2008 el Ecuador, bajo el auspicio económico y técnico del ACNUR, adopta una “Política en materia de Refugio” que contempla la institucionalización del sistema de refugio a través de la asignación de recursos humanos, técnicos y financieros por parte del Estado ecuatoriano con el propósito de visibilizar a la población de refugiados que aún no han solicitado asilo por medio de los mecanismos tradicionales (Entre tierras, 2009: 8)

El Estado ecuatoriano, junto con ACNUR, incluyó en la ejecución de dicho programa la colaboración de organizaciones no gubernamentales para dar atención en áreas específicas a la población solicitante, una veeduría por parte de la sociedad civil para legitimar la transparencia y normalidad de los procesos y, en un principio, delegados de las asociaciones de refugiados (Molina 2010, SIMA: 2). Los organismos no gubernamentales que trabajaron directamente durante la primera fase del Registro Ampliado fueron HIAS, Cruz Roja, FAS y el SJR.

Resulta importante caracterizar a las organizaciones no gubernamentales para determinar su actuación, roles, motivaciones, estrategias, para reconocer la interacción resultante en el ámbito del Registro Ampliado. En este sentido, la Fundación Ambiente

y Sociedad (FAS), es una ONG que cuenta con personería jurídica aprobada por el Ministerio del Ambiente del Ecuador, mediante Acuerdo Ministerial No. 79 del 6 de septiembre del año 2000 (CEDENMA: r, sf). Su misión es hacer viable el proceso de desarrollo sustentable en Ecuador a través de la integración social, económica y cultural. Para ello, la ONG se encarga de promover el “uso equilibrado de los recursos naturales con el fin de mejorar la calidad de vida y el desarrollo cultural de los pueblos del Ecuador, además de fortalecer las áreas de implementación y evaluación de políticas que permitan el desarrollo sustentable” (FAS, s, sf). Entre las principales actividades que desarrolla se encuentra su trabajo en áreas naturales y ecosistemas frágiles en donde promueve el “uso productivo de la biodiversidad, manejo sustentable de ecosistemas naturales y culturales, el desarrollo local y la descentralización administrativa” (FAS, s, sf).

Por su implicación en temas relativos al medio ambiente FAS ha logrado ser parte de la *Social Chamber of the Forest Stewardship Council (FSC⁷)* y de la *International Union for the Conservation of Nature (IUCN⁸)* y es el punto focal del programa del gobierno brasileño *Bolsa Amazonía* promovido por la organización POEMAR y por la UNCTAD “Bio-Trade in Ecuador”. Su enfoque privilegia elementos como la participación, equidad, enfoque de género, coordinación interinstitucional, transparencia y rendición de cuentas, aprovechamiento de las capacidades y fortalezas locales; por lo que en Ecuador, la ONG ha concretado el apoyo de 15 donantes nacionales e internacionales (FAS, s, sf). Entre las principales actividades de la entidad no gubernamental se encuentra su apoyo a proyectos en el ámbito del desarrollo urbano, gestión de residuos, asistencia y capacitación técnica. Realiza consultorías a instituciones públicas y privadas y desarrolla modelos de eficiencia energética en la PyME Mitigación y prevención de la Contaminación industrial y urbana (FAS: t, sf)

Además de sus actividades netamente relacionadas con el medio ambiente, FAS es una organización que trabaja en programas de inclusión social, capacitación técnica,

⁷ El FSC es una organización no gubernamental independiente y sin fines de lucro fundada para promover el manejo responsable de los bosques del mundo. Esta ONG otorga la certificación FSC que proporciona un vínculo fidedigno entre la producción y el consumo de productos forestales, permitiendo que consumidores y empresas tomen decisiones de compra que representan un beneficio para las personas y el medio ambiente, y que además ofrecen un valor estratégico empresarial continuo. <http://www.fsc.org/about-fsc.html?&L=1>

⁸ CN is the world's oldest and largest global environmental network - a democratic membership union with more than 1,000 government and NGO member organizations, and almost 11,000 volunteer scientists in more than 160 countries. IUCN's work is supported by more than 1,000 professional staff in 60 offices and hundreds of partners in public, NGO and private sectors around the world. The Union's headquarters are located in Gland, near Geneva, Switzerland

educación e integración de refugiados. FAS junto con ACNUR ejecuta proyectos de desarrollo comunitario, económico y social, trabajando desde la educación salud deporte cultura, trabajo y desarrollo local. Una de las grandes metas es impulsar y desarrollar procesos participativos de integración duradera entre la población local y los refugiados partiendo del respeto a las diferencias, los derechos humanos y de la solidaridad y tolerancia con valores que impulsan una buena convivencia (FAS: t, sf)

FAS y ACNUR han desarrollado un “*Video informativo para la población refugiada en Ecuador*” para que esta población conozca sus deberes y derechos, de tal manera que los refugiados, al estar informados, puedan ejercerlos y exigirlos. Esta es una manera de buscar una mejor integración a la sociedad ecuatoriana y que puedan gozar del Buen Vivir consagrados en la constitución. Bajo el lema “Infórmate, ejerce y avanza”, la organización no gubernamental trabaja en el desarrollo de programas de integración inclusión social capacitación técnica, educación y salud en favor de los refugiados. Además, ACNUR y FAS trabajan en el Programa de Protección e Integración local (PPIL) que es un proyecto de “impacto rápido” que ofrece capacitación y microcréditos para generar ingresos a la población en situación de refugio (De la Torre Jaimes, 2009: 37).

En cuanto a la Organización Hebrea para Ayuda a Inmigrantes y Refugiados, HIAS (The Hebrew Immigrant Aid Society), es agencia socia del ACNUR y llevan trabajando en programas conjuntos desde el año 2003. El trabajo de HIAS se enfoca en dar apoyo psicosocial mediante el “MPC” que es método para el cambio que acompaña y apoya a las personas en un proceso de transición (De la Torre 2009: 138). La ONG, a través del Centro de Información y Orientación (CINOR), brinda orientación y referencia para la integración local en ejes de trabajo como: área de empleo, área legal y área de servicios. Además, cuenta con el Servicio de Orientación Laboral que ofrece orientación y asesoría a población refugiada en temas de integración económica y social. En este producto, HIAS promueve una *Bolsa de Empleo* a través de la cual se pretende contactar a las personas que buscan empleo y quienes necesitan contratar personal. La ONG presta servicios en Quito, Tulcán, Ibarra, San Lorenzo, Esmeraldas, Lago Agrio y Cuenca (HIAS: u, sf)

Por su parte, el Servicio Jesuita para Refugiados (SJR) es una organización humanitaria internacional de la Iglesia Católica bajo la responsabilidad de la Compañía de Jesús. La ONG se encuentra en representación del *Jesuit Refugee Service* (JRS), entidad jesuita con sede en Roma y presente en más de 50 países. Su campo de acción es la Movilidad Humana internacional y su misión es “acompañar, servir y defender a personas en situación de refugio, desplazamiento y migración y sus familias, particularmente las más vulnerables” (SJR: v, sf). El SJR trabaja en Ecuador desde hace aproximadamente 10 años y participó en el proyecto del Registro Ampliado, sin embargo, no es entidad socia de ACNUR. La ONG da especial énfasis al trabajo con refugiados, desplazados y migrantes para que reduzcan sus condiciones de vulnerabilidad, ejerzan plenamente sus derechos y mejoren sus condiciones de vida; pone énfasis especial en mujeres, niños y niñas, adolescentes, personas de la tercera edad, indígenas, afrodescendientes y víctimas de trata y tráfico (SJR: v, sf).

El ACNUR y las ONGs que trabajaron en el proyecto del Registro Ampliado mantuvieron una relación estrecha y cada uno se enfocó en un área específica. En el siguiente acápite analizaremos las interacciones que tuvieron lugar entre el ACNUR y las ONGs, en el proyecto del Registro Ampliado.

3.5 Registro Ampliado: rol de ACNUR y las ONG

El análisis del Registro Ampliado permite ejemplificar las relaciones de interacción coordinación y poder entre los diferentes actores involucrados en el tratamiento del refugio. De acuerdo a la teoría planteada por Kooiman, el estudio de las interacciones hace referencia al análisis de “doble vía” entre actores dentro de un mismo sistema (Kooiman 2006: 160). En este acápite se plantea entender cómo se desarrollan las interacciones en cuanto al análisis de la coordinación y poder dentro del nivel de gobernanza en el que el Estado cede potestades de manera lateral con los organismos no gubernamentales. Para este cometido será de gran utilidad los antecedentes, conceptos, reglamentos internacionales, convenios y relación entre las ONG y OI detallados anteriormente.

Como se mencionó en acápites previos, el Estado central cede poderes a nivel lateral con las ONG por diferentes razones y a través de distintas modalidades. Sin

embargo, en el caso del Registro Ampliado se puede observar la presencia de ACNUR como eje central para determinar las ONG que colaborarían con el proyecto y sus funciones. En el caso particular de estudio, del Registro Ampliado, se pretende dar luces sobre cómo se llevó a cabo el proyecto y sobre el rol que jugó el ACNUR para con las ONG.

¿Cuál fue la relación de ACNUR con las ONG en el caso del Registro Ampliado?

Para llevar a cabo el proyecto del Registro Ampliado, se firmó una Carta de Entendimiento entre ACNUR y el Gobierno de la República del Ecuador. En este documento, el organismo internacional se comprometió a apoyar en la ejecución del Registro Ampliado, en la frontera norte del Ecuador, con financiamiento y participación en costos operacionales locales, personal técnico y apoyo logístico (Carta de entendimiento, 2009: 1). La relación del ACNUR con las organizaciones no gubernamentales en el Ecuador ha sido siempre estrecha y está avalada por los estatutos que rigen del organismo internacional. De hecho, una de las potestades y políticas del ACNUR es fortalecer los lazos con las ONG puesto que estas entidades tienen mayor experticia en el trabajo de campo. De manera general, se puede mencionar que el ACNUR trabaja en conjunto con las ONG ya que estas instituciones, al ser entidades no gubernamentales y sin fines lucrativos, pueden agregar eficiencia y legitimidad en la persecución de reformas políticas y sociales sin la presión del Estado (Arcos y Palomenque, 1997: 43).

Las ONG que trabajaron durante el Registro Ampliado, en la primera fase del proyecto, fueron FAS, SJR, HIAS y Cruz Roja. El rol HIAS fue proporcionar asistencia a los refugiados en relación a la atención psicológica y ofrecía orientación a la población en relación a aspectos laborales. FAS es la entidad que en la actualidad administra los fondos del organismo internacional, es decir, canaliza los desembolsos de dinero, compra de material logístico, egresos de viáticos para las brigadas, compra los tickets para el transporte del personal, proporciona el dinero de ACNUR para logística, entre otras actividades. Por su parte, al SJR –que no es agencia socia de ACNUR– se le encomendó realizar una veeduría para avalar los procedimientos llevados a cabo. La Cruz Roja, por su parte, es la agencia humanitaria socia de ACNUR en Sucumbíos. En

el caso del Registro Ampliado, todas las ONG que participaron durante el proceso son socios totales o parciales de ACNUR, excepto el SJR.

El rol de las organizaciones no gubernamentales durante el Registro Ampliado fue de acompañamiento y soporte al proceso de atención a los solicitantes de refugio. Como se mencionó en el capítulo II, para que la persona acceda al proceso de solicitud de refugio debía acercarse a las brigadas que se realizaron en Lago Agrio para proceder con una entrevista, cuyo objetivo es descubrir los motivos que lo impulsaron a abandonar su país de origen. Los oficiales de elegibilidad, en caso de estar frente a un caso vulnerable, sea porque se entrevista a un menor no acompañado, a mujeres solas y jefas de hogar, o personas que necesiten apoyo psicológico, albergue, o se encuentren en una situación de vulnerabilidad, podían remitir esos casos a las ONG: HIAS, Cruz Roja, SJR e informaban además, sobre los servicios que proporcionan otras ONG que no estaban presentes en las brigadas como RET o COOPI en cuanto a servicios de educación.

3.6 Interacciones entre el ACNUR y las ONG

Cuando se realiza el estudio de las interacciones se pretende caracterizar el rol que mantiene cada actor en su nivel de gobernanza y cómo estas acciones conjuntas/organizadas o no organizadas, se relacionan entre sí y convergen para la configuración de un objetivo determinado (Kooiman, 2006: 157). En el caso del Registro Ampliado, si bien cada entidad no gubernamental tiene su misión, visión, ideología, etc., los objetivos del proyecto –reconocer a los refugiados en el territorio y brindar asistencia a esta población– hicieron que estas entidades encuentren puntos en común y trabajen de manera coordinada para lograr este acometido. Cabe recalcar, sin embargo, que las ONG se empezaron a involucrar en el proyecto cuando todas las actividades estaban organizadas y se había elaborado el plan de trabajo para la primera fase del Registro Ampliado.

3.6.1 Coordinación

El Estado no propició una dinámica de trabajo con las ONG porque no se tomó en cuenta a estas entidades para que den sus aportes, sugerencias, reparos al proceso de

Registro Ampliado. En efecto, estas organizaciones no estuvieron en reuniones oficiales para analizar la manera de coordinar el trabajo y los servicios que pueden brindar a la población refugiada en el Estado ecuatoriano. Una vez que se dispuso las decisiones importantes y la manera de trabajar, fue el ACNUR –con el aval del Estado– quien sugirió que la sociedad civil estuviera presente el proceso. Obviamente, se propuso que se incluyera a las ONGs HIAS, Cruz Roja, SJR y otras entidades para dar mayor legitimidad al proceso. Se escogieron a estas instituciones porque ACNUR –y a través del organismo internacional, la Dirección de Refugio– venían trabajando con ellas desde hace algún tiempo. No obstante, no hubo un proceso de selección o una base sobre la cual escoger a las ONG que participarían en el proyecto. Por lo tanto, si se analiza los roles que las entidades cumplen cabe recalcar que no fue el Estado quien decidió qué ONG participaría brindando asistencia durante el tiempo que se llevaron a cabo las brigadas, más bien, fue el organismo internacional por su cercanía como agencias socias y por el trabajo conjunto que venían realizando.

El estudio de las interacciones desde un enfoque de gobernanza no es un proceso jerárquico de “una sola vía”, es más bien, un proceso interactivo en el que se deja de lado la idea de imposición. El rol de ACNUR en su calidad de organismo internacional es el promocionar las políticas de inclusión, ejercicio de los derechos sociales, económicos y culturales de la población refugiada, convenidas a nivel internacional, dentro de un territorio específico. Durante el proceso del Registro Ampliado, el ACNUR tuvo como objetivo apoyar al gobierno ecuatoriano para que continuara con sus labores de registro, elegibilidad y documentación en provincias donde había una alta presencia de personas con necesidad de protección internacional (ACNUR: x, sf). No obstante, en el caso del Registro Ampliado se notó mayor poder de decisión y proposición de ACNUR que del Estado. El organismo internacional se encuentra en un puesto privilegiado porque cuenta con los medios económicos, mediáticos, financieros, legales, etc. para convocar al resto de actores para que ellos se acoplen a sus objetivos. Mientras que el Estado se ha visto limitado a aceptar sus sugerencias.

Por su parte, los procesos de coordinación, conceptualizados por Kooiman como un “proceso dinámico que trata de entender como los actores públicos y privados controlan ciertas actividades y logran los resultados deseados” (Kooiman, 2006: 142), llevan a pensar que el actor que ejerce mayor liderazgo en el Registro Ampliado es

ACNUR, porque es la entidad que organiza, coordina y financia a los actores involucrados, incluso al Estado, durante todo el proyecto. Si bien es el Estado la entidad que aprueba, avala, autoriza todas las actividades, el ACNUR se encuentra detrás influyendo en todas las actividades. En este sentido, si bien formalmente no existe ninguna clase de *imposición* por parte del ACNUR a la hora de determinar quiénes serán los colaboradores durante los procesos, si existe un *soft power* porque quien impone las reglas del juego al final siempre es el actor que tiene mayor poder económico, mayor reconocimiento y aval nacional e internacional. La ventaja del ACNUR, en relación a las ONGs, es que puede relacionarse con el Estado con mayor legitimidad para exigirle que cumpla los mandatos que ha suscrito a nivel internacional. Desde ese punto de vista, las ONGs no pueden ejercer esta influencia porque desde su misma creación, tienen fuertes críticas sobre su legitimidad, porque nadie los escoge para que hagan las funciones que realizan, y al final siguen siendo entidades privadas.

Seim, en cuanto a la legitimidad señala que, ésta se refiere al “estatus particular que tiene una organización y con el que se la percibe en un tiempo determinado, que además le permite funcionar con el consentimiento general de los pueblos, gobiernos, empresas y grupos no gubernamentales alrededor del mundo” (Seim 2002: 3). La legitimidad de las organizaciones es derivada y generada. Derivada de la moralidad y de las leyes; y generada por la veracidad, acciones tangibles y la intangible buena voluntad. Si nos remontamos a la base de la creación de las ONGs tenemos que la legitimidad de estas organizaciones se deriva de las leyes que las sustentan o que toman como referente para actuar a nivel internacional. Las ONG son generalmente *self-mandating* porque no han sido elegidas por los Estados de manera democrática ni operan bajo mandatos internacionales ajustados propiamente para su accionar, como si lo hace por ejemplo las Naciones Unidas y sus agencias como ACNUR. De acuerdo a Seim, las ONG deben legitimarse de forma *moral*, es decir, deben ser reconocidas como legítimas por el pueblo. Esto se logra a través de las acciones éticas, su lucha por la justicia, imparcialidad, libertad personal y colectiva, igualdad, etc. La expresión y el reconocimiento de estos fundamentos morales es esencial para la legitimidad de una organización (Seim 2002: 8). Por ende, su legitimidad se deriva del cumplimiento y articulación con las leyes nacionales de los Estados en donde trabajan y del cumplimiento y sistematización de las actividades que realizan.

Según Kooiman, el concepto de interacción enfatiza en la necesidad de convergencia o no de actores para resolver o no un problema y crear oportunidades a través de la cooperación. A parte de la relación de mutua colaboración que se ha creado entre las instituciones involucradas, cada ONG es un organismo que se debe a sus propios objetivos e intereses y mide más allá del aparente punto en común de “brindar asistencia humanitaria a los refugiados”. Como instituciones racionales, que necesitan crecer y afianzarse en el territorio nacional e internacional, ven a la asociación con ACNUR como una oportunidad de crecimiento como institución, renombre en la zona territorial donde trabaja y seguridad en relación a los clientes van a continuar para que su trabajo brindando asistencia no se extinga.

En el caso del Registro Ampliado, las ONG que prestaron sus servicios son agencias socias de ACNUR y todas, son todas de carácter internacional. De hecho, la sede de HIAS se encuentra en Nueva York, la sede del SJR se encuentra en Italia, FAS está ubicada en Buenos Aires y la Cruz Roja en Ginebra. Estas entidades buscan, como actores racionales, ganar legitimidad y reconocimiento en el territorio. El ser avalados por un organismo internacional les abre puertas para consolidarse como un actor eficiente y con capacidad de gestión de proyectos, lo que les permite acceder a mayores recursos a nivel internacional. De la misma manera, el ACNUR toma la decisión racional de apoyarse en el trabajo de las ONGs porque ve que estas asociaciones tienen experiencia en zonas de difícil acceso y resultan un aliado importante para asegurar que las necesidades básicas de los refugiados y población desplazada estén cubiertas.

Se puede señalar que así como el Estado descentra actividades a nivel lateral con las ONGs con diversos propósitos, las alianzas estratégicas que se han tejido entre ACNUR y las ONGs, en el caso del Registro Ampliado, lleva a que éstas últimas también se conviertan para el organismo internacional en una suerte de “entidades satélite”. Las ONG terminan siendo instituciones especialistas en un tema específico de interés de ACNUR y que resultan, a la postre, beneficiosas para el OI, el Estado y la población receptora (ACNUR: w, 2009).

3.6.2 Relación de poder

Si tomamos el concepto de poder como “la habilidad de un actor para movilizar recursos con el fin de alcanzar ciertos resultados en las relaciones sociales” (Arts y Van Tatenhove, 2004: 343) tenemos que en el caso del Registro Ampliado, el ACNUR financió a estas ONGs para que se desplazaran con las brigadas de acompañamiento y realizaran su trabajo en las zonas fronterizas donde se realizaba el Registro Ampliado. El organismo internacional les proporcionó insumos y les dio todas las facilidades para contar con su colaboración durante el proceso. Las ONGs fungieron como intermediarias entre el Estado y la población refugiada puesto que el gobierno central no está en capacidad técnica y financiera de brindar completo apoyo a esta población de solicitantes de asilo en cuanto a atención psicológica, víveres, atención legal, entre otros, durante las brigadas en los territorios.

En una entrevista al ex coordinador de SJR, mencionó que existía cierta rivalidad entre las organizaciones por “acaparar refugiados”, cada entidad necesitaba asegurar su nicho de mercado y ofrecer sus servicios a los solicitantes y refugiados. A pesar de que el objetivo que los convocaba a las brigadas de Registro Ampliado en Lago Agrio era ayudar a la población con necesidad de protección internacional y población vulnerable, cada ONGs buscaba asegurar de manera utilitarista sus clientes y su sobrevivencia como ONG.

El ACNUR es el que financia el proyecto y tengo la impresión de que cuando una entidad es financista, el resto se somete a sus dictámenes. Por eso nosotros no éramos muy cercanos. Yo me llevaba bien con ellos y mantenía una relación diplomática pero sabía que incluso en Quito no había muy buena llegada. O si la había no era muy sincero. Ellos nos veían como una contraparte adversa porque señalábamos las cosas como son o como las veíamos nosotros. Como no dependíamos de ellos éramos sinceros (...). En Lago Agrio, ellos tenían como referente al SJR, con el cual interaccionábamos bastante porque ellos no tenían la presencia de una abogada que se especialice en cuestiones de refugio y extranjería. Como SJR en ese entonces nos dedicábamos a eso básicamente (Entrevista 4)

En este sentido, más allá de que el proceso del Registro Ampliado fue oficialmente llevado a cabo por el Estado ecuatoriano, el hecho de que su principal mentor teórico, en cuanto a financiamiento, direccionamiento técnico y lineamientos esté detrás de todo nos lleva pensar en el rol de ACNUR como entidad poderosa que puede direccionar a los actores.

Sin embargo, un aspecto que no ha sido visibilizado por la comunidad académica son los criterios de selección de las ONG operadoras de programas de inclusión llevados a cabo por el organismo internacional en el territorio ecuatoriano. Cuando se interroga a la oficina de ACNUR en Iago Agrio sobre estos procesos señalan que:

(SZ) Hay un concurso para escoger a las ONG socias? (CF) Este proceso lo maneja la unidad de programas, tampoco me quiero pronunciar demasiado. No he visto un concurso formal sino más bien hay un acercamiento informal. Si vemos que hay varias ONG se habla, se investiga lo que sabemos, lo que nuestras oficinas saben, lo que la sede en Ginebra sabe y decidimos si ir adelante con un socio. Luego ellos llenan los documentos administrativos más rígidos y formales para ver si califican. Hay varios tipos de colaboración, eso es con un socio. Ahora el socio para realizar un proyecto por ejemplo de infraestructura necesita contratar un contratista o si incluso para ejecutar el proyecto necesita contratar personal, eso lo lleva la organización socia con apoyo de ACNUR. Ahí hay un proceso de licitación, concurso, se abren sobres, etc. Ahí si hay un concurso. (Entrevista 3)

Mientras que cuando se pregunta a FAS sobre cómo se llega a ser agencia socia, la entrevistada responde “Pues mira, yo también le pregunté eso a mi jefe pero ella tampoco sabe. Eso si tienes que preguntárselo a mi jefe en Quito”. (De La Torre Jaimes 2009: 113). Queda, por ende, la impresión de que existe un alto grado de discrecionalidad para trabajar con ciertas ONG puesto que no existen parámetros claros de evaluación sobre cómo se distribuye los recursos a las entidades no gubernamentales, cómo y a quienes se otorga recursos, que proyectos se financian, etc. Desde este punto de vista, se han creado redes clientelares entre ACNUR y las ONG.

3.7 Conclusiones

En líneas generales, el Estado ecuatoriano no ejerce un manejo directo o *privatizado* a nivel lateral de los organismos no gubernamentales, más bien su rol se enfoca en controlar a estas entidades y busca armonizar las actividades para que la ayuda sea llevada de mejor manera en beneficio del Estado (Pierre y Peters 2000: 75). En el caso del Registro Ampliado se puede concluir que el rol que le queda al Estado, en relación al desplazamiento de poder a nivel lateral, es poco activo y mínimamente influyente puesto que las ONG que trabajaron en el proyecto no coordinaron acciones, ni fueron financiadas, ni se guiaron bajo directrices propuestas por el Estado ecuatoriano; pero sí lo hicieron con el ACNUR. Esto se corrobora durante el Registro

Ampliado porque no fue el Estado ecuatoriano quien patrocinó a las ONG ni al OI para que participe y colabore –dentro de su campo de acción– más bien fue el ACNUR quien al ser el financista del proyecto también apoyó a que se realice de manera conjunta un trabajo “coordinado” e integral con las ONG. Como se señaló en el capítulo anterior, el hecho de que una entidad financie a otra hace que sus intereses puedan verse subsumidos por la cooperación que recibe, más no a la línea de articulación de trabajo propuesta desde el Estado.

CAPITULO IV: Gobernanza a nivel local. Relación ACNUR con los gobiernos locales.

4.1 Introducción

La gobernanza multi-nivel considera el estudio de varios actores que operan dentro de un mismo sistema, por lo que es importante analizar las interacciones y la dinámica existente en cada nivel en que se produce descentramiento estatal. Pierre y Peters señalan que el Estado descentra actividades a nivel inferior a través de los gobiernos locales lo que supone una necesidad de articular y aunar acciones entre los actores involucrados en una temática específica. En este sentido, uno de los conceptos clave utilizados por los autores es el de la descentralización de facultades, generalmente llevadas a cabo por los Estados, a niveles regionales e instituciones locales (Pierre y Peters 2000: 87).

Este capítulo analiza la relación existente entre el Estado, los gobiernos seccionales, el ACNUR para el tratamiento de la temática de refugio en el caso del proyecto del Registro Ampliado.

4.2 Gobernanza a nivel local

Pierre y Peters señalan que la descentralización se ha convertido en una de las formas en que el Estado desplaza su poder y autoridad a niveles regionales e instituciones locales; lo que ha traído como consecuencia nuevas formas de gobernanza tanto en instituciones del sector público, entre gobiernos locales y la sociedad involucrada en el tratamiento de una temática específica (Pierre y Peters 2000: 88). A partir del siglo XX la idea de la descentralización de poderes ha tomado fuerza; de hecho, de acuerdo a Sharpe, desde entonces, se ha producido un crecimiento mayor de los gobiernos subnacionales en detrimento de la concentración de poderes en un estamento central (Sharpe, 1988 citado por Peters y Pierre 2000: 87).

La descentralización ha sido conceptualizada, desde un punto de vista normativo, como el “deseo de llevar los servicios estatales más cerca de los ciudadanos con el objetivo de profundizar la legitimidad democrática y la transparencia política” (Faust et al., 2008: 2). Para ello, los gobiernos subnacionales deben contar con altos

niveles de autonomía administrativa y fiscal para competir entre sí por inversión y capital humano (Faust et al., 2008: 2). Este postulado concuerda con el planteamiento de Peters y Pierre cuando señalan que un aspecto importante en el estudio de los gobiernos locales, como actores sociales fundamentales dentro de los niveles de gobernanza, es la capacidad de contar con recursos financieros, poderes y autonomía que el Estado les ha otorgado de manera efectiva desde el gobierno central (Pierre y Peters 2000: 88). De acuerdo a los autores, la descentralización hace que los gobiernos locales sean un objetivo atractivo para presiones políticas pero también hace que sean considerados como socios para diferentes proyectos locales (Pierre y Peters 2000: 88).

El concepto de gobernanza a nivel local implica un cambio en la manera de gobernar por parte del Estado, que se evidencia en la erosión de las bases tradicionales del poder político (Pierre, 2000: 75). De hecho, varios autores sostienen que la idea de un Estado incuestionable, políticamente centralizado, decisor del interés colectivo y monopolizado en cuanto a la toma de decisiones se ha transformado puesto que, en la actualidad, “las decisiones son el producto de la interacción y las dependencias mutuas entre las instituciones políticas y la sociedad” (Navarro, 2002: 1)

4.3 Rol del Estado en relación a los gobiernos locales

De acuerdo a Faust (2008), la descentralización ha sido la característica más importante de la modernización del Estado en los países en desarrollo (Faust et al., 2008: 13). En efecto, en el Ecuador, la Constitución de la República de 2008, establece una nueva organización territorial del Estado que incorpora nuevas competencias a los gobiernos autónomos descentralizados y dispone que por ley “la administración pública se rija por principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, *desconcentración*, *descentralización*, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación” (Constitución de la Republica, 2008: art 238). De hecho, se señala que uno de los roles del Estado es la promoción del “desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de *autonomías y descentralización*” (Constitución de la Republica, 2008: art. 270)

Por lo tanto, en el Ecuador se pretende lograr una relación menos jerárquica entre el Estado central y los gobiernos locales. “Para referirse a esta realidad suele emplearse el término gobernanza, gobernación o gobierno en red caracterizada por ser un fenómeno diferente al del gobierno tradicional netamente jerárquico” (Navarro, 2002: 1). La evidencia empírica del proceso de descentralización, en el caso ecuatoriano, es la inscripción del código orgánico de organización territorial, autonomía y descentralización en el Registro Oficial N° 303 porque éste instrumento sienta las bases para la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio y el régimen para los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera (Código orgánico de organización territorial, autonomía y descentralización, 2010: 4). Esta herramienta desarrolla un modelo de descentralización obligatoria y progresiva a través del sistema nacional de competencias, la institucionalidad responsable de su administración, las fuentes de financiamiento y la definición de políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial (Código orgánico de organización territorial, autonomía y descentralización, 2010: 4).

En el país, de acuerdo a dicho código, los gobiernos autónomos descentralizados están integrados por ciudadanos elegidos de manera democrática, “quienes ejercen su representación política y tienen la misión de garantizar la promoción del desarrollo y la garantía del buen vivir, a través del ejercicio de sus competencias” (Código Orgánico De Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010: 5). En este sentido, cuando se habla de gobiernos locales, se toma en cuenta cuatro niveles, cuyos interlocutores se convierten en actores legítimos y válidos para tomar decisiones en representación del gobierno central en temas de su competencia. Los actores que constituyen los gobiernos autónomos descentralizados son: a) los de las regiones; b) los de las provincias; c) los de los cantones o distritos metropolitanos; y, d) los de las parroquias rurales (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010: 10).

Así, la gobernanza a nivel local, haciendo referencia a los procesos de descentralización, toma en cuenta actores específicos. En el caso particular del Ecuador, de acuerdo a lo establecido en la constitución, las regiones autónomas deben elegir por

votación popular al consejo regional y al gobernador/a. “Los consejeros regionales se elegirán de forma proporcional a la población urbana y rural por un período de cuatro años, y entre ellos se elegirá una vicegobernadora o vicegobernador” (Constitución de la República 2008, art 251: 125). Por su parte, la carta magna señala que cada provincia tendrá un consejo provincial integrado por un prefecto/a y un viceprefecto/a elegidos por votación popular y cuya sede se encontrará en la capital de la provincia. (Constitución de la Republica 2008, art 252: 125). Adicionalmente, cada cantón debe estar conformado por un concejo cantonal integrado por el alcalde/sa y los concejales/as quienes son elegidos por votación popular. Finalmente, cada parroquia rural tendrá una junta parroquial compuesta por vocales de elección popular, cuyo vocal más votado la presidirá (Constitución de la República 2008, art 255: 125).

Para el estudio de la gobernanza multinivel es importante tomar en cuenta el concepto de diversidad planteado por Kooiman porque hace referencia a las características de los actores, sus oportunidades individuales, intenciones y poderes dentro de un mismo sistema (Kooiman, 1993: 40). Por lo tanto, resulta relevante un análisis de los roles de los gobiernos autónomos descentralizados y de sus funciones en el caso ecuatoriano. En este sentido, el artículo 29 señala que cada gobierno autónomo descentralizado tiene las siguientes potestades integradas: a) de legislación, normatividad y fiscalización; b) de ejecución y administración; y, c) de participación ciudadana y control social (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010: 11). No obstante, también se menciona que el Estado y “las instancias de mayor ámbito territorial y mayor capacidad técnica y financiera brinden el apoyo necesario con respeto a su autoridad en el territorio” y sin relevarlos de su responsabilidad en casos necesarios (Constitución de la República 2008, art 255: 176).

En efecto, el artículo 32 del Código orgánico de organización territorial, autonomía y descentralización señala que las competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado regional son las siguientes:

- a) Planificar, con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo regional y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad; b) Gestionar el ordenamiento de cuencas

hidrográficas y propiciar la creación de consejos de cuencas hidrográficas, de acuerdo con la ley; c) Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre regional y cantonal en tanto no lo asuman las municipalidades; d) Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito regional; e) Otorgar personalidad jurídica, registrar y controlar a las organizaciones sociales de carácter regional; f) Determinar las políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías necesarias para el desarrollo regional, en el marco de la planificación nacional.

Como se puede observar, el rol de los gobiernos autónomos en el Ecuador es limitado puesto que sus funciones se concentran principalmente en actividades de coordinación y planificación. Aún existe una gran influencia del Estado central para tomar las principales directrices y reorganizar las funciones públicas por lo que se puede ver que existe, al mismo tiempo, una “tensión entre el deseo de preservar el Estado existente y la de causar un cambio a ese mismo Estado” (Kooiman, 1993: 38). De hecho, el Estado central se reserva ciertas competencias exclusivas en las que el rol de los gobiernos descentralizados se limita a realizar actividades complementarias y de colaboración en los distintos niveles de gobierno. El artículo 261 de la Constitución de la República del Ecuador de 2008 señala que el Estado central tendrá competencias exclusivas sobre:

1. La defensa nacional, protección interna y orden público. 2) Las relaciones internacionales. 3) El registro de personas, nacionalización de extranjeros y control migratorio. 4) La planificación nacional. 5) Las políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria; fiscal y monetaria; comercio exterior y endeudamiento. 6) Las políticas de educación, salud, seguridad social, vivienda. 7) Las áreas naturales protegidas y los recursos naturales. 8) El manejo de desastres naturales. 9) Las que le corresponda aplicar como resultado de tratados internacionales. 10) El espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos. 11) Los recursos energéticos; minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales. 12) El control y administración de las empresas públicas nacionales.

Por lo tanto, los gobiernos descentralizados no cuentan con las potestades para tomar decisiones sobre el tema migratorio y tomar acciones desde el territorio sobre esta temática. Así, surge el cuestionamiento de Peters y Pierre sobre si el fortalecimiento de los gobiernos locales constituye o no nuevos patrones de gobernanza. La idea principal radica en discutir “hasta qué punto estas formas emergentes de gobierno desafían el rol del Estado como fuente que delimita objetivos y coordina” (Pierre y Peters 2000: 124). Los autores señalan que a pesar de la gran expectativa sobre los procesos de

descentralización, poco ha cambiado en la manera como se entregan los servicios a la sociedad (Pierre y Peters 2000: 124).

En el caso ecuatoriano se cuenta con una institucionalidad centralizada encargada por mandato de analizar el tema migratorio, específicamente de refugio, por lo que los gobiernos autónomos descentralizados se limitan a actividades de coordinación en ésta área (Arze, Martínez-Vázquez 2004: 5). Así, la instancia encargada por mandato de tomar acciones puntuales y negociar sobre el tratamiento del refugio es la Dirección de Refugio del Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio e Integración. Esta institución tiene como misión:

Llevar a cabo, con responsabilidad y sentido humanitario, el proceso de las solicitudes de refugio en el Ecuador, conforme a las normas jurídicas nacionales e internacionales; además, brindar apoyo a los refugiados para su integración a la comunidad y difundir el respeto de sus derechos (Dirección de Refugio, 2010)

La Dirección de Refugio cuenta con una sede desconcentrada en la provincia de Sucumbíos y está reforzando su presencia en Carchi y Esmeraldas para poder dar respuesta a los grandes flujos de personas que ingresan al país a solicitar esta visa. Por lo tanto, la DR actualmente tiene presencia estatal solamente en dos provincias del Ecuador –Pichincha y Sucumbíos– en donde cuenta con una oficina, equipos y personal.

4.4 Rol de ACNUR con los gobiernos locales

De acuerdo a Kooiman, uno de los aspectos relevantes del análisis del concepto de *interacciones* es el rol e intenciones de los actores, porque ello permite analizar la “capacidad de control en sus actuaciones” (Kooiman, 2006: 13). En este sentido, las acciones de ACNUR dentro del territorio ecuatoriano están marcadas por los roles asignados al organismo internacional en el plano internacional y enmarcados en sus marcos constitutivos que incitan a que el ACNUR se “esfuerce por alcanzar formas de asociación y coordinación con las instituciones estatales y sus voceros oficiales” (ACNUR: y, sf). Dentro de los fundamentos básicos de la constitución del ACNUR se menciona que la institución debe trabajar con las entidades avaladas por el Estado para “aclarar, desarrollar, fortalecer y aplicar el marco normativo y de procedimiento para la protección de los refugiados” (ACNUR: y, sf), es decir, si bien no se habla directamente

de gobiernos locales, el ACNUR considera a las entidades delegadas por el Estado como actores válidos para entablar relaciones.

De manera general, el rol que desempeña el organismo internacional para con los gobiernos locales está delimitado en la Convención de 1951 sobre el estatuto de los refugiados y el estatuto de creación de ACNUR, que impulsan el fortalecimiento de la cooperación interinstitucional entre el organismo internacional, los Estados, las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones privadas y otras entidades involucradas en el tratamiento del refugio (UN, 1999). De conformidad con el artículo 35 de dicha convención, “los Estados se comprometen a cooperar con el ACNUR y le ayudarán en su tarea de vigilar la aplicación de las disposiciones de esta Convención” (ACNUR: z, sf)

Desde un enfoque de gobernanza, el Estado es la entidad encargada de hacer cumplir el régimen de protección de los refugiados porque son “los protagonistas dominantes en el plano internacional y –en calidad de signatarios de la Convención de 1951 o el Protocolo de 1967– están obligados por sus disposiciones (ACNUR: y, sf). En este sentido, si bien no se habla de una relación específica entre ACNUR y los gobiernos locales, el Estado, a través de sus estamentos nacionales, leyes y decretos, faculta a las instituciones locales a promover acciones en favor de la protección y seguridad de los refugiados dentro del territorio de su jurisdicción y se compromete a emprender actividades encaminadas a hacer cumplir los derechos fundamentales de esta población. Por lo tanto, el mandato de ACNUR, así como las actividades que lleva a cabo el organismo internacional, se pueden cumplir solamente si trabaja de manera estrecha con los Estados y sus gobiernos locales en una relación de mutua cooperación.

A nivel local, uno de los roles de los Estados –al ser signatarios de convenios internacionales para el tratamiento de refugio– es trabajar de manera cercana con el ACNUR para aplicar los procedimientos de determinación de la condición jurídica del estatuto de refugiados, establecer y administrar campamentos y asentamientos de refugiados, asegurar el suministro de servicios de protección y asistencia. Además, la colaboración mutua entre los gobiernos locales y el organismo internacional se plasma en la distribución de asistencia material a la población vulnerable, la creación de

oportunidades de asociación en el contexto de soluciones durables; particularmente en “la repatriación voluntaria, el asentamiento y el reasentamiento local que requieren una acción coordinada entre el ACNUR, los países de origen, los países de asilo y los países de reasentamiento” (ACNUR, 1999: 9).

¿Cuál fue la relación de ACNUR con los gobiernos locales en el caso del Registro Ampliado?

En el proyecto del Registro Ampliado, el rol de ACNUR y su trabajo para con los gobiernos locales fue mayoritariamente de ejecución de actividades planteadas por el organismo internacional. Como se pudo observar en el acápite anterior, en el Ecuador los gobiernos locales no están facultados para tratar directamente el tema migratorio y tampoco es su competencia plantear soluciones de política pública en materia de refugio, ni negociar acciones tendientes a su mejoramiento. En este sentido, el rol de ACNUR se enfocó en delimitar las acciones y procedimientos del proyecto de Registro Ampliado con la Dirección de Refugio de Quito y su sede en la provincia de Sucumbíos. Por lo que, el interlocutor oficial del organismo internacional en el territorio fue la Dirección de Refugio que se encuentra desconcentrada en Lago Agrio. El resto de actores locales como la gobernación, la municipalidad y demás entidades públicas locales fueron informadas de los procesos cuando todo el proyecto estuvo a punto de llevarse a cabo.

Las brigadas piloto para organizar el Registro Ampliado en la provincia de Sucumbíos se realizaron en Barranca Bermeja, Santa Bárbara, la Bonita, Puerto Nuevo, Putumayo, Lago Agrio y Shushufindi. De acuerdo a la coordinadora de la oficina de la Dirección de Refugio en Lago Agrio, las entidades con quien la DR (instancia facultada por mandato para el tratamiento de refugio en el Ecuador y con una instancia desconcentrada en Sucumbíos) mantiene mayor contacto a nivel de los gobiernos locales para el tratamiento del refugio son:

Se trabaja bastante con la Intendencia de Policía de Lago Agrio y de Orellana también. También se trabaja de manera conjunta con la Policía de Migración de Pastaza y la Intendencia de Napo. Básicamente es con las intendencias que nos manejamos respecto a casos deportación, a veces hay personas que son detenidas por documentación, son solicitantes de refugio y no tienen documentos al día. Ellos

han conversado en reuniones con nosotros y se ha optado por la iniciativa de comunicar los casos inmediatamente para buscar solución. En Lago Agrio se ha conversado con la gobernación también se ha conversado y con el registro civil y hay buena relación. Buena relación con la Alcaldía, aunque no hay mucho contacto pero hay buena relación (Entrevista 2)

En el caso específico del Registro Ampliado, antes de que se empezara el proyecto en el año 2009, la Dirección de Refugio mantuvo diversas reuniones informativas para dar a conocer los planes de la institución y de la colaboración que requerirían para llevar a cabo el proyecto. De acuerdo a la coordinadora de la Dirección de Refugio de Lago Agrio:

Para el Registro Ampliado se mantuvo una reunión con el alcalde para comunicarle el objetivo del proyecto y qué es lo que iba a pasar en ese tiempo. Asimismo, se comunicó a la alcaldía de Lumbaqui y alcalde de la Bonita. Se mantuvo reuniones para conversar sobre el Registro Ampliado. De hecho, hay buena relación con el Alcalde de la Bonita, a veces hay refugiados que llegan sin documentación y le preguntan a él que se puede hacer. El coordinadamente con la DR busca una oportunidad de turno para las personas que van a buscar refugio e incluso él les apoya con gasto del transporte y esas personas tienen un día específico para su trámite en nuestra entidad (Entrevista 2).

Esta información concuerda con lo planteado por el representante del Servicio Jesuita de Refugiados durante el año 2009, quien menciona que se llevaban a cabo reuniones entre ACNUR y la Dirección de Refugio para consensuar y socializar los procesos, incluso los problemas que se daban porque era un proceso muy atípico y “había muchas cosas que ir puliendo”. El entrevistado acota que para la etapa final del Registro Ampliado, todos habían quedado expertos en el proceso que al principio les era nuevo y no sabían cómo manejar ya que “a pesar de los cursos impartidos siempre hace falta algo más” (Entrevista 4).

Como se puede observar, el rol de los gobiernos locales fue limitado en el caso del Registro Ampliado puesto que dichas entidades no incidieron ni en la planificación del proyecto, ni en la organización del mismo y su participación, mientras se desarrollaba el Registro Ampliado, fue marginal. De hecho, el trabajo de la Dirección de Refugio para con el gobierno local fue primordialmente de información y coordinación.

Se mantenían reuniones con la gobernación, la intendencia, la alcaldía en donde se informó de los procesos que se iba a dar. La participación que tuvieron fue que cualquier persona que llegase a solicitar refugio y acuda a esas

instituciones, su responsabilidad era de remitirles al Registro Ampliado y brindar las facilidades para que no haya problemas. Participo el ejército y la policía brindando seguridad a los solicitantes y a los funcionarios (Entrevista 2).

Por su parte, se puede añadir que la realización del proyecto llevó a que las relaciones interinstitucionales se fortalecieran. De acuerdo a la información proporcionada tanto por la Dirección de Refugio como por ACNUR, a través de sus coordinadores, una vez que el Registro Ampliado se llevó a cabo, las actividades con las entidades locales públicas y privadas continuaron. La coordinadora de la DR de Lago Agrio señala que:

La DR y el ACNUR mantenemos procesos de capacitaciones a las instituciones sobre derechos de refugiados y solicitantes de refugio porque a la larga se presentan complicaciones sobre todo con las entidades financieras. Llegan los refugiados diciendo que no les reconoce la visa de refugio para abrir cuentas de ahorro o cuentas corrientes en las entidades financieras. Ellos buscan una solución porque cuando se les da la visa se les dice que reciben los mismos derechos que los ecuatorianos. Ellos ven vulnerados sus derechos en el momento que no es permiten abrir al menos una cuenta de ahorros. ACNUR y la DR decidieron conversar con las entidades financieras, eso se hizo el año pasado de manera continua. Se inició un proceso de capacitaciones (...) Así se ha resuelto algunas situaciones. (...) (Entrevista 2).

En cuanto al fortalecimiento de las relaciones con las instituciones públicas y los actores locales, se menciona que el ACNUR y la DR realizan regularmente capacitaciones conjuntas por ejemplo, al Registro Civil para aclarar los derechos y obligaciones de los refugiados y que se les permita el acceso a los servicios de esta institución (Entrevista 2). Según la coordinadora de protección de la oficina de ACNUR en Lago Agrio, la colaboración del organismo internacional en la etapa precedente y posterior al Registro Ampliado tuvo tres ejes principales:

Primero, existe un diálogo regular con varias instituciones públicas para difundir el conocimiento sobre la realidad del asilo el refugio el Derecho internacional, el sistema nacional de protección. La coordinadora señala que se ofrecían capacitaciones regulares junto con la DR a varias instituciones públicas para dar información relacionada a los derechos y obligaciones de los refugiados, diferencia entre refugiado y solicitantes, etc. De igual manera, se aprovecha las reuniones con las entidades para que compartan sobre sus percepciones sobre la problemática del refugio en su ámbito de

acción y en sus instituciones, los retos diarios que se presentan en su trabajo con esta población, etc. Esto se realiza con el objetivo de apoyar o aclarar la situación de integración local de refugiados (Entrevista 3). De igual manera, la entrevistada menciona que un segundo punto relevante, que cabe destacar en la relación del ACNUR con los gobiernos locales, es la colaboración con entidades locales cuando se realizan diagnósticos participativos. En este marco, menciona, se trata de involucrar a tantas instituciones públicas como sea posible para que viajen a la frontera a conocer –porque son lugares a donde generalmente no van. El ACNUR apoya con el transporte, la organización de esos encuentros con la población local ecuatoriana y refugiada para que las entidades públicas conozcan a estas personas que están bajo su jurisdicción pero que desconocen (Entrevista 3). Finalmente, la coordinadora dice que todos los proyectos que el organismo internacional realiza –sea de ayuda comunitaria, de infraestructura, ayudas en salud, etc.– involucran a una entidad estatal o autoridad local. Por ejemplo, cuando se realizan “brigadas de cedulaación y registro”, que movilizan personal de ACNUR a las zonas fronterizas, se convoca al Registro Civil; para las “brigadas de carnetización” se convoca al Consejo Nacional de Discapacidades, CONADIS o, dependiendo del objetivo de la brigada, se invita a un representante del Ministerio de Salud, o de Educación. Esto, con la finalidad de dar mayores posibilidades de acceso a los servicios estatales tanto a la población refugiada como a la población ecuatoriana (Entrevista 3)

4.5 Interacciones entre ACNUR y los gobiernos locales

El estudio de la “gobernanza interactiva” hace énfasis en el análisis de las reglas y cualidades de los actores involucrados en un sistema determinado (Kooiman 2006: 63). Esta investigación ejemplifica el concepto de *diversidad* acuñado por Kooiman a través del análisis de la relación de poder y coordinación como conceptos operativos que permiten entender la idea de “interacción” planteada por el autor. En este sentido, desde un enfoque de la gobernanza, la interacción permite comprender de mejor manera las relaciones dentro y entre los problemas y oportunidades en el tratamiento de un tema específico analizando las tensiones y dinámicas entre los actores (Kooiman 2006: 64).

4.5.1 Coordinación

Como Pierre y Peters señalan, para el estudio de la gobernanza a nivel local es necesario partir de un análisis de los procesos de descentralización de actividades en los territorios. En el caso ecuatoriano, la Constitución Política de la República de 2008 avala los procesos de desconcentración y descentralización de actividades con el fin de promover el desarrollo equitativo de los pueblos en el territorio (Constitución Política de la República, 2008). En este sentido, como está concebida la descentralización en el Ecuador, se podría pensar que los gobiernos locales cuentan con autonomía para establecer relaciones con diversos actores; sin embargo, estos dependen en gran medida de los gobiernos centrales.

En el caso del Registro Ampliado, las negociaciones se realizaron de manera directa con el ACNUR y la Dirección de Refugio a nivel de Quito. Posteriormente, una vez ultimados los detalles del proyecto, se mantuvieron reuniones con los representantes de las instituciones locales, como la gobernación en Sucumbíos y los prefectos de la provincia, para informarles sobre el tema que se iba a desarrollar en los próximos meses y poder contar con su colaboración (Entrevista 2) Por lo tanto, el organismo internacional tiene en Ecuador su principal interlocutor a la Dirección de Refugio y en el caso de la provincia de Sucumbíos a su entidad desconcentrada, la oficina de Lago Agrio, con quien mantiene reuniones periódicas.

De acuerdo a Peters y Pierre, dependiendo del grado de fortalecimiento de las autonomías se puede crear nuevas formas de gobernanza a nivel local (Pierre y Peters 2000: 88). Si se analiza el caso del Registro Ampliado, se puede señalar que no está dentro de las facultades de ACNUR, ni de los gobiernos locales, establecer agendas específicas sobre decisiones en materia de políticas públicas concernientes al refugio. Estas decisiones se toman de manera primordial a nivel del gobierno central que es, a fin de cuentas, el actor que tiene más poder. En este sentido, no se puede inferir que se ha generado una nueva forma de gobernanza entre los gobiernos locales y el ACNUR porque el grado de fortalecimiento e incidencia de las entidades estatales descentralizadas ha sido casi nula. De hecho, el Estado central ha sido el que delimita los objetivos, planes y proyectos que se deben alcanzar a nivel local en materia de

migración y refugio. Esto puede ser corroborado con la forma en cómo se desarrolló el proceso del Registro Ampliado porque no fueron los gobiernos locales los que coordinaron ni la realización del proyecto, ni la logística del mismo.

El estudio del concepto de dinámica planteado por Kooiman implica una reflexión sobre las formas de control que los actores pueden ejercer entre sí. En este sentido, se puede inferir que el Estado central ecuatoriano y el ACNUR son las entidades avaladas y legitimadas nacional e internacionalmente para el tratamiento del refugio. Estas dos instituciones llevan el control de las actividades en materia de política pública y tienen la capacidad de organizar y ejecutar proyectos como el Registro Ampliado en el territorio. Por ende, el rol de los gobiernos locales es reducido tanto en el aspecto de las negociaciones de proyectos como en la influencia para su ejecución y aplicación en sus jurisdicciones. Kooiman plantea que la idea de interacción puede ser considerada como una relación mutuamente influyente. En este sentido, el hecho de que los gobiernos locales solamente sean informados y se pida su colaboración en temas puntuales los deja como actores débiles dentro del sistema de gobernanza a nivel local.

Por su parte, Pierre y Peters mencionan que el concepto de coordinación se refiere a un “proceso dinámico que trata de entender como los actores públicos y privados controlan ciertas actividades y logran los resultados deseados” (Pierre y Peters, 2000: 23). Este criterio pretende dilucidar qué actores obtienen qué beneficios absolutos o relativos a través de sus interacciones con el resto de actores implicados en la temática de refugio. En este aspecto, el organismo internacional señala que, a través de procesos participativos, “ACNUR busca que tanto los refugiados como las autoridades locales se involucren en el planteamiento de políticas y planes de desarrollo” (ACNUR, 2011: 1). De acuerdo al Boletín de Actividades de febrero de 2011, de la oficina de ACNUR en Lago Agrio, el organismo internacional trabaja de manera cercana con los gobiernos descentralizados como los municipios y otras entidades locales priorizando la identificación de las necesidades de los refugiados para encontrar soluciones duraderas para esta población. De hecho, gracias a la cooperación interinstitucional entre ACNUR y el gobierno local de Sucumbíos, Lago Agrio fue nombrada “Ciudad Solidaria” en el año 2010. Esto demuestra la estrecha relación de mutua colaboración entre las entidades involucradas en el tratamiento del refugio

(ACNUR, 2011: 1). Con estas actividades, el ACNUR obtuvo reconocimiento internacional por su trabajo en el Ecuador y el gobierno de Sucumbíos fue galardonado, por sus prácticas inclusivas y solidarias con la población refugiada, y adquirió mayor legitimidad por su compromiso con el refugio en la zona.

Por su parte, se puede recalcar que ACNUR no trabaja directamente con la gobernación o el municipio de Sucumbíos como tal, más bien, su acercamiento a los actores en el territorio ha sido a través de instancias mayormente involucradas en brindar servicios a la población refugiada como la Dirección de Refugio (oficina descentrada adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores), la oficina provincial de la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía distrital, Policía y las Fuerzas Armadas. Los acercamientos del ACNUR con estas instancias se han dado en el marco de “garantizar el acceso efectivo de los refugiados, al ejercicio de sus derechos” (ACNUR, 2011: 2). De acuerdo al informe sobre “el trabajo de ACNUR en la provincia de Sucumbíos”, en el año 2010, el organismo internacional realizó aproximadamente:

50 talleres de capacitación con más de 800 personas, incluyendo periodistas, miembros de la Policía y Fuerzas Armadas, estudiantes, agencias socias, funcionarios públicos; además apoyó a las organizaciones de la sociedad civil, como la Federación de Mujeres de Sucumbíos fortaleciendo de este modo las redes de protección local (ACNUR, 2011: 2).

Por ende, ACNUR trabaja de manera permanente para identificar las necesidades de los refugiados que viven en los principales centros urbanos de la provincia, por ejemplo, en el campo de la educación, “la relación de ACNUR con el gobierno local de Sucumbíos se da a través del apoyo al cumplimiento del acuerdo 333 para dotar de mejores equipos y construcciones a las escuelas” (De la Torre, anexo 12). Esto implica que el organismo internacional mantiene una relación coordinada con las instancias locales gubernamentales encargadas de la ejecución de programas y proyectos sociales que están en línea con los mandatos de ACNUR, mientras que la programación e implementación de proyectos –como el Registro Ampliado– se discuten a nivel de la Dirección de Refugio en Quito y se mantienen reuniones con la institución desconcentrada en Lago Agrio.

Como se puede observar, aún existe debilidad en el gobierno local para el tratamiento de temática de refugio, lo que se corrobora en la nula influencia e injerencia

que tiene sobre los procesos de toma de decisiones tanto a nivel de propuestas para la creación de programas para refugiados, como en relación a las decisiones sobre la aceptación o negación de un caso de refugio. De hecho, durante el proceso del Registro Ampliado se conformó una Comisión de Elegibilidad encargada de juzgar si la solicitud de refugio ameritaba o no la aceptación por parte del Estado. El objetivo de dicho comité fue, en base al análisis de credibilidad proporcionado por parte de los oficiales de elegibilidad, verificar si el solicitante cumplía con los requisitos para proceder a aplicar al sistema de protección y visado (Molina, 2010: 2). El comité regular fue conformado por dos representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores, por lo general funcionarios de la Dirección de Refugio y 1 representante del Ministerio de Gobierno. Como se puede observar, dentro de este grupo no se encontraba ningún representante de los gobiernos locales –sabiendo que la Constitución Política del Ecuador de señala que los gobiernos son autónomos y descentralizados y sabiendo que la aceptación o no de refugiados tiene repercusiones directas sobre sus jurisdicciones y la población a la que representan– lo que demuestra que el gobierno aún se encuentra centralizado y las actividades importantes se toman dentro del marco del gobierno central y sus estamentos.

4.5.2 Relación de poder

Partiendo de un enfoque de gobernanza multinivel y tomando en cuenta el concepto de interacciones desarrollado por Kooiman, “el poder se deriva de la situación, y más concretamente, de los recursos que poseen los actores en función del lugar que ocupan en un sistema de interacción determinado” (Stone, 1980: 981). En este sentido, el Ecuador se ha caracterizado por mantener una política de “puertas abiertas” con los colombianos con necesidad de protección internacional que ingresan al país, lo que ha tenido un efecto directo en las zonas fronterizas como Sucumbíos, que es la segunda provincia que recibe la mayor cantidad de refugiados en el Ecuador. La política de refugio, especialmente con el proyecto de Registro Ampliado, garantiza un acceso al procedimiento legal para la obtención del estatuto de refugiado, mas no se enfoca en la atención a la población refugiada, ni en el acceso a servicios públicos. Esto ha generado la percepción real de abandono estatal en los territorios y ha acentuado las vulnerabilidades derivadas del subdesarrollo de la zona (IDMCE, NRC, 2009: 5). Por

lo tanto, el Registro Ampliado ha buscado tapar el vacío dejado por años por parte de los gobiernos de turno y el abandono pasivo que ha sufrido esta población, especialmente en la frontera norte (IDMCE, NRC, 2009: 5).

Ante este panorama, el poder de acción que tienen los gobiernos locales para el tratamiento de refugio es débil puesto que no cuentan con una institucionalidad definida y tampoco con infraestructura ni oficinas desconcentradas de la Dirección de Refugio para hacer frente a la problemática en las provincias. De hecho, esta entidad adjunta al MMRREE tiene solamente dos sedes en todo el país, Lago Agrio y Cuenca.

Por su parte, el poder de ACNUR en cuanto a infraestructura y su presencia a nivel país se ha fortalecido durante el tiempo que lleva trabajando en el Ecuador. Su presencia es ahora mucho más amplia en los territorios y tiene oficinas en varias provincias del Ecuador. Esto le da una ventaja enorme en relación al Estado, puesto que el organismo internacional se hace visible, se legitima dentro de una sociedad determinada, mientras que el Estado sigue funcionando como una oficina satélite de la DR Quito. En el resto de territorios, no es el Estado el actor más conocido o legitimado, sino el ACNUR debido a su trabajo cercano en las zonas de frontera y sus constantes brigadas a lugares a donde el Estado no ha podido llegar. Tal como lo plasma el siguiente cuadro, las oficinas de ACNUR se encuentran estratégicamente ubicadas – priorizando la frontera norte–

GRAFICO N° 1

Mapa de operación de ACNUR y sus agencias socias en Ecuador



Fuente: Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, Documento inédito suministrado por Durval Martinez, jefe de información pública de ACNUR Ecuador.

Así, la presencia de ACNUR en las provincias es mucho mayor que las oficinas de la Dirección de Refugio por lo que tiene mayor poder de acción, en cuanto a recursos, personal e infraestructura que le permite actuar de manera más protagónica dentro del campo del refugio en el Ecuador. Su trabajo con los gobiernos locales se afianza por la relación de cercanía e inmediatez para concretar reuniones y coordinar actividades. Sin embargo, su rol no se ha limitado únicamente a la coordinación actividades. El organismo internacional también ha llegado a pagar a funcionarios del sector gubernamental para que inserten los criterios en favor de los refugiados dentro de estas instituciones. De acuerdo a la entrevista realizada por Margarita de la Torre al Sr. Patricio Benalcázar, Defensor del Pueblo Ecuador (PB)

El Estado ecuatoriano finalmente no ha asumido de manera institucional y permanente el tema del refugio. Solo por saber, tú averigua, ¿cuántos funcionarios de la Dirección General de Refugiados están siendo pagados por fondos del sistema de Naciones Unidas? era importante que nos guiaran, que nos iluminaran con el tema de los refugiados pero no que asuman el personal, los costos, etc. ACNUR no le exige al gobierno responsabilidad frente al fenómeno del refugio, tienes que preguntarles, ¿por qué no le exigen? claro! hay que hacerlo (De la Torre, 2009)

Por lo tanto, ACNUR es muy influyente dentro de su ámbito de acción en el Ecuador. Su capacidad institucional le permite tener mayor influencia que el Estado en ciertos ámbitos. De hecho, la coordinadora del área de protección de ACNUR menciona que:

Financieramente no se colabora con los gobiernos locales, eso no se puede. Sé que el ACNUR no puede tener convenios directos como se tiene con las ONGs con el Estado (a confirmar), pero hay apoyos materiales que no son financieros, por ejemplo, con la integración de un funcionario que trabaja en el municipio totalmente integrado a esta institución pero totalmente pagado por ACNUR, para trabajar en este plan de desarrollo del municipio de LA, no para una oficina de refugiados obviamente integrando también los intereses de la población de refugiados pero no exclusivamente, esa es una forma. También cuando apoyamos logísticamente con transporte alguna misión al río alguna brigada con alguna institución pública. También con todos los proyectos que llevamos a cabo, a pesar de que implementemos a través de una ONG siempre tratamos de colaborar con una entidad del Estado y de esta forma ayudamos a que la dirección de educación o salud pueda prestar sus servicios. Apoyamos a la barcaza médica o a los promotores de salud por ejemplo, es del interés al final del departamento de salud. (Entrevista 3)

Entonces, si analizamos la relación de poder entre los gobiernos locales y de ACNUR podemos señalar que, en el caso del Registro Ampliado, las instancias locales

jugaron un papel marginal –a pesar de que el tema es de directa relevancia para sus jurisdicciones– porque se los tomó en cuenta únicamente para poder contar con su colaboración en cuanto a guiar a la población hacia los lugares donde se realizaría el Registro Ampliado. Desde esta perspectiva, el poder situacional del gobierno local fue menor puesto que no pudo influir, ni persuadir en las decisiones relevantes en el caso del Registro Ampliado.

En el caso de ACNUR, de acuerdo la coordinadora del área de protección, la relación del organismo internacional con los gobiernos locales es estrecha y se colabora en tres aristas importantes: a) se busca lograr un diálogo regular con las instituciones públicas para difundir el conocimiento sobre la realidad del asilo el refugio el Derecho internacional, el sistema nacional de protección. Se ofrecen capacitaciones regulares junto con la DR a varias instituciones públicas para dar esa información: los derechos y obligaciones de los refugiados; b) ACNUR colabora con el Municipio de Lago Agrio porque en el cantón hay cerca de 9000 refugiados. Esta población no está considerada en el presupuesto general que el Municipio recibe, cuando sabemos que es una carga adicional (...). La contribución de ACNUR es financiar un funcionario que trabaja en el Plan de Desarrollo del Municipio para apoyar su labor y asegurar que estén integrados los solicitantes y refugiados en dicho plan. (...) El organismo internacional tiene relación cercana con el Alcalde de Lago Agrio, con el Municipio del Carmen, Sucumbíos Alto y trabaja con varias instituciones para construir un espacio para la juventud, construir una casa, una cancha. Esto también para garantizar una cierta permanencia en el tiempo de los proyectos, porque al final sabemos que ACNUR está ya 10 años pero a lo mejor mañana nos vamos. La idea es arraigar los proyectos en los actores locales (Entrevista 3)

En este sentido, se puede corroborar que el apoyo de ACNUR es bastante amplio, no solo en el caso del Registro Ampliado sino también en el trabajo posterior que éste trae como consecuencia. En general, es el gobierno ecuatoriano quien debe asumir la política de refugio en su totalidad con el apoyo del ACNUR. Sin embargo, esta entidad más que apoyar se ha convertido en una organización que ha asumido los costos, tratamiento, emite las normas sobre las cuales basar los criterios jurídicos, dota de personal técnico y del sistema informático para que el Ecuador pueda desarrollar

capacidades institucionales sobre refugio en el país. Durante el Registro Ampliado asumió el 90% aproximadamente de la totalidad del costo del proyecto, quedando los intereses del Estado subsumidos a la supremacía económica del ACNUR. Cabe recalcar que, de acuerdo a los convenios internacionales, es responsabilidad del Estado asumir los costos y el tratamiento del tema del refugio, pero como ACNUR cumple esta función, su papel es mucho más predominante.

En este sentido, el gobierno del Ecuador no ha asumido de manera completa su responsabilidad de dar atención a los refugiados de manera independiente del organismo internacional en el caso del Registro Ampliado. Una de las razones es que ni Estado y mucho menos el gobierno local –de acuerdo al acta de entendimiento entre ACNUR y el Estado para el Registro Ampliado– están en la potestad de manejar recursos propios y de cooperación internacional que se han recibido. Esto se puede corroborar en las actas de entendimiento entre las dos entidades, en donde se señala claramente que:

El ACNUR administrará los fondos destinados *por ambas partes* para la implementación del Registro Ampliado. El Ministerio destinará el 7% de su contribución financiera al Registro Ampliado para que el ACNUR administre y pueda cubrir los costos operacionales y administrativos, incluyendo la prestación de servicios y la asistencia técnica. El aporte del 7% de las contribuciones, constituye un acuerdo existente establecido en el marco de consultas con la comunidad internacional en ámbito del Comité Ejecutivo del ACNUR del cual el Ecuador forma parte. (Carta de entendimiento ACNUR, Estado)

Si bien el rol de ACNUR es de colaboración con el país signatario de los convenios internacionales que avalan el refugio, es el Estado el que debe guiar, proponer, dirigir y tomar las riendas sobre el tema. No hay que perder de vista que es facultad y obligación estatal el tratamiento del refugio, sus políticas, acciones y planes, por lo que los organismos internacionales deben cumplir con su misión de guiar y colaborar. Sin embargo, como ha sido planteado el Registro Ampliado en el Ecuador, el ACNUR ha asumido en su totalidad la realización del proyecto limitando, las facultades estatales a actividades específicas de colaboración interinstitucional. Inclusive, el Estado se encuentra limitado para pedir auditorías y rendición de cuentas al organismo internacional en relación a los fondos asignados al proyecto del Registro Ampliado porque caso de requerir una “auditoría específica de las actividades y fondos relacionados con esta Carta de Entendimiento (Registro Ampliado), la misma será

llevada a cabo según las regulaciones, normas y directrices del ACNUR y en tal caso, el Ministerio cubrirá los costos de la misma” (Carta de Entendimiento)

4.6 Conclusiones

Finalmente, se puede concluir que el rol de ACNUR en relación a los gobiernos locales ha sido marginal en cuanto a trabajo con la gobernación o municipalidades, pero es bastante fuerte en las acciones puntuales con las entidades desconcentradas como por ejemplo con la Dirección de Refugio, la policía, los ministerios de educación y salud, el registro civil, entre otras entidades que trabajan en la provincia de Sucumbíos.

Pierre y Peters señalan que la gobernanza a nivel local puede fortalecerse según el grado de autonomía y descentralización de los gobiernos locales; así se pueden crear interacciones más consolidadas entre los actores que convergen en el tratamiento de un tema determinado. En el caso del Registro Ampliado, a pesar de que los gobiernos locales son autónomos y descentralizados, éstos no tienen las facultades como para ejercer negociaciones sobre el tema de refugio o discutir directamente con el ACNUR sobre los planes en el territorio de su jurisdicción. La autonomía de los gobiernos locales es reducida, por lo tanto, a pesar de que hay nuevos y diversos actores entorno a una temática específica como el caso del refugio, el Estado aún tiene mucho poder centralizado y capacidad para controlarlos.

5. Conclusiones generales

En esta investigación he intentado caracterizar el rol de ACNUR y su presencia en los diferentes niveles de gobernanza en que el Estado descentra potestades. Una de las premisas básicas es que han surgido varios actores en la arena internacional, tales como –organismos internacionales, ONGs, gobiernos locales, sociedad civil, empresas internacionales, entre otros– que convergen para el tratamiento de una temática específica, en este caso el refugio. Se parte de la idea de que “ningún actor público o privado posee todo el conocimiento o la información requerida para resolver los complejos problemas que enfrenta la sociedad, ni para dominar de manera unilateral (Kooiman 2006). En las siguientes líneas me gustaría resumir las conclusiones más importantes derivadas de la investigación y ofrecer algunos comentarios finales.

El Ecuador experimenta el incremento del número de refugiados provenientes de Colombia a partir del año 2000, tras la puesta en marcha del Plan Colombia; desde entonces, el país se ha convertido en el “primer receptor de población colombiana en búsqueda de refugio, tanto en el continente como a nivel mundial” (Balda 2008: 7). Esto ha implicado varios retos para el Estado que ha debido coordinar, guiar y delimitar metas para dar tratamiento a una problemática que involucra la participación de varios actores como: las ONG, organismos internacionales y gobiernos locales. El Ecuador, en cumplimiento a las obligaciones adquiridas a nivel internacional a través de la firma y ratificación de convenios y tratados internacionales de refugio ha desarrollado varias políticas y proyectos encaminados a la inclusión y reconocimiento de refugiados en el territorio nacional, entre ellos el Registro Ampliado.

Esta investigación se ha enfocado en el estudio del proyecto de Registro Ampliado –cuyo objetivo fue reconocer legalmente a aproximadamente 50.000 refugiados colombianos que se encuentran en el territorio ecuatoriano– porque es un ejemplo claro de la convergencia de diferentes actores sobre un tema de interés común, tales como: el organismo internacional ACNUR; las ONGs como SJR, HIAS, FAS, Cruz Roja; el Estado ecuatoriano y sus gobiernos locales de las provincias fronterizas del Ecuador.

La tesis que se ha presentado usa como marco teórico conceptual la teoría de la gobernanza global y multinivel. Se hace énfasis en la idea del “descentramiento estatal” conceptualizada por Peters y Pierre que hace referencia a que los “procesos dentro de la sociedad dejan de tener un centro único” (Kooiman 1993: 32), es decir que nos encontramos en un “mundo global policéntrico en donde es necesario tomar acciones político-estatales para regular los procesos sociales a través de instrumentaria política” (Kooiman 1993: 32). Así, el poder y control del Estado se relocalizan y se desplazan en tres niveles: hacia arriba con los organismos y actores internacionales, hacia abajo con las regiones, ciudades y comunidades y hacia los lados con las instituciones que operan bajo discreción del Estado como las ONG (Peters y Pierre 2000: 77). Cada entidad ejerce un rol específico dentro de su ámbito de injerencia, sin embargo, el argumento

que guía esta tesis es que ACNUR se muestra como un organismo muy activo y propositivo en todos los niveles en que el Estado descentra sus actividades.

Cada capítulo de esta investigación toma en cuenta uno de los niveles propuestos por Peters y Pierre, de manera que se ha conceptualizado los principales postulados de la gobernanza global y multinivel para comprender el rol del Estado dentro del sistema del sistema de gobernanza y particularmente la presencia de ACNUR dentro de cada uno de estos niveles. Específicamente, me he enfocado en la relación de poder, coordinación e interacciones que existen dentro del sistema de refugio. He argumentado que la teoría de la gobernanza multinivel y el estudio de las interacciones propuestas por Kooiman pueden ayudar a vislumbrar, desde una perspectiva horizontal, el rol de ACNUR como un actor de la gobernanza que interactúa con otras instituciones en búsqueda de un objetivo específico, como el tratamiento del refugio.

En relación a la cesión de potestades que el Estado realiza a nivel superior con los organismos internacionales se analiza los roles de las instituciones, sus objetivos, intenciones y poderes. En este nivel de análisis, se puede concluir que ACNUR a nivel internacional es influyente porque el régimen de refugio que promueve lleva vigente aproximadamente sesenta años, con leves modificaciones, y ha sido legitimado por los Estados que lo han ratificado. El organismo internacional tiene una larga historia de protección a personas desarraigadas y se le ha otorgado todas las potestades, facultades y mandatos conferidos por los Estados, a través de la firma y ratificación de acuerdos internacionales y regímenes de refugio. Desde que ACNUR inició sus actividades en el Ecuador, en el año 2000, se ha convertido en un actor muy propositivo porque cuenta con herramientas prácticas, conocimientos, financiamiento y experiencia adquirida a nivel internacional para el tratamiento del refugio. Su influencia tiene como base la legitimidad internacional que le ha sido conferida por los Estados, el soporte económico a proyectos y capacidad de intervención en territorios de difícil acceso para los Estados, la experiencia adquirida en los diferentes territorios en donde ha trabajado a nivel mundial y su especialización en cuanto a conocimiento teórico y práctico que le permite influir en las decisiones de otros actores.

En el caso del Registro Ampliado, este proyecto fue una propuesta de ACNUR al Estado ecuatoriano para que se reconozca legalmente a la población refugiada de la frontera norte del país. El organismo internacional tuvo un rol preponderante durante este proceso porque asumió aproximadamente el 90% de los costos totales del proyecto, además, es la entidad que guió en los procesos relativos a los criterios jurídicos y normas sobre las cuales ampliar los criterios para el reconocimiento de los refugiados. El ACNUR dotó de personal técnico financiando el pago de funcionarios del Estado para realizar brigadas en las zonas de frontera, proporcionó el sistema informático y los materiales e insumos tecnológicos para que el Ecuador pueda llevar a cabo dicho proyecto. Esto podría implicar que, ante la preeminencia de ACNUR en varias áreas, los intereses del Estado pueden quedar subsumidos a la supremacía económica y técnica de ACNUR y no articularse a los intereses estatales.

Si bien el Estado ecuatoriano ha mantenido como principio esencial de su política exterior garantizar el irrestricto respeto a los derechos humanos, su promoción y defensa, se ha visto en la necesidad de recurrir al organismo internacional para poder brindar atención a la población. La capacidad del Estado para el tratamiento del refugio es limitada, en relación a la de ACNUR, ya que el refugio es un tema *nuevo* para el país y no tiene experiencia para su manejo.

La investigación corrobora la visión planteada por Kooiman, que señala que, “los actores están influenciados por un sentido de identidad en donde se pone en juego las capacidades, mandatos, fuerzas con las que actúan y el poder que ejercen el uno sobre el otro” (Kooiman, 2006: 20). En el caso del Registro Ampliado, el objetivo fue reconocer a 50.000 refugiados *invisibles* que se encontraban en la zona de frontera, no obstante, se han reconocido solamente a 32.000 refugiados, lo que implica que no se ha cumplido a cabalidad el objetivo propuesto. Sin embargo, el ACNUR utiliza su poder institucional y mediático para calificar al proyecto como un éxito rotundo. En este sentido, al ACNUR le interesa ser legitimado como un actor serio que apoya a los Estados a perseguir sus metas en cuanto a refugio y que no tiene injerencia en asuntos internos de los Estados. El calificar a los proyectos que promueve como exitoso genera confianza en el trabajo realizado por el organismo internacional y abala el cumplimiento de los mandatos que le han sido concedidos al momento de su creación como organismo internacional.

Por otra parte, el Estado cede potestades a nivel lateral con las ONG que actúan como una entidad satélite de los Estados. En el caso ecuatoriano el Estado hace énfasis en la coordinación y control de las ONG para asegurarse de que colaboren con las actividades en que el Estado tiene menos experiencia y en los territorios a donde no ha podido llegar la presencia gubernamental. De la misma manera, el ACNUR tiene una larga historia de colaboración con los organismos no gubernamentales que se han convertido en actores clave para el organismo internacional porque están en capacidad de implementar proyectos que ACNUR considera pertinentes en los territorios.

En el caso del Registro Ampliado, el rol del Estado ecuatoriano en cuanto a coordinación con las ONG fue muy limitado, poco activo y mínimamente influyente porque no logró coordinar acciones con las ONG, ni llevar a cabo reuniones previas con estas entidades, tampoco se las tomó en cuenta para que aporten con sugerencias o se delimite de manera específica sus funciones y roles durante el proyecto. De hecho, el rol preeminente en relación a las ONG fue llevado a cabo por ACNUR. El organismo internacional, con el aval del Estado ecuatoriano, propuso que las ONG: HIAS, Cruz Roja, SJR y FAS, estuvieran presentes en el proyecto y lo legitimen. Sin embargo, nunca se realizó un proceso de selección de las organizaciones no gubernamentales que trabajarían durante este tiempo en el proyecto. Cabe notar que, a excepción del Servicio Jesuita de Refugiados, todas las ONG que participaron en el Registro Ampliado son “agencia socia” del organismo internacional, reciben financiamiento de ACNUR para llevar a cabo ciertas actividades y llevaban trabajando con la institución desde hace algunos años en el Ecuador.

Por lo tanto, si se analiza los roles que las entidades cumplen cabe recalcar que no fue el Estado quien decidió qué ONG participaría brindando asistencia durante el tiempo que se llevaron a cabo las brigadas, más bien, fue el organismo internacional por su cercanía como agencias socias y por el trabajo conjunto que venían realizando que propuso a las entidades no gubernamentales. Las ONG coordinaron con ACNUR y no con el Estado ecuatoriano sus actividades de movilización a los territorios, financiamiento para las brigadas y directrices a seguir durante el proceso. Una de las implicaciones que saltan a la vista es relación privilegiada que tiene el organismo

internacional, tanto para con el Estado como para con las ONG, porque cuenta con los recursos económicos, financieros, mediáticos, legales, entre otros, para convocar al resto de actores a que se acoplen a sus objetivos, necesidades y requerimientos. En el proyecto de Registro Ampliado el poder económico, de decisión y proposición lo tenía ACNUR más que el Estado siendo un proyecto avalado por el Ecuador; por lo que el Estado ecuatoriano, por su parte, se ha visto limitado a aceptar y consentir las sugerencias de ACNUR.

En relación al descentramiento estatal a nivel inferior, del Estado para con los gobiernos locales, cabe señalar que la Constitución Política del Ecuador de 2008 descentraliza las funciones estatales a las provincias y otorga autonomía a los gobiernos locales para manejar los asuntos que corresponden a su jurisdicción. Durante el proyecto de Registro Ampliado, el rol de ACNUR para con los gobiernos locales fue marginal debido a que no se trabajó de manera cercana con la gobernación o las municipalidades de los territorios. De hecho, una vez que estuvieron determinadas todas las actividades que se llevarían a cabo en el Registro Ampliado se concretó reuniones las autoridades locales para informarles sobre el proyecto que se realizaría en las provincias y para contar con su colaboración.

Si bien ACNUR no estuvo directamente involucrado con los gobiernos locales, su influencia es más relevante para con las entidades estatales desconcentradas en las provincias como por ejemplo: la Dirección de Refugio, la policía, los ministerios de educación y salud, el registro civil, entre otras entidades. Las actividades del organismo internacional en los territorios se han enfocado a fortalecer relaciones con las instituciones que prestan servicios sociales a la población refugiada, como educación, salud, cedulación, entre otros. Incluso, el ACNUR ha financiado el pago de salarios de personal para que trabaje en ciertas entidades estatales –caso de la Dirección de Refugio– e incorpore los lineamientos de protección a refugiados, conceptualizados por ACNUR, en las acciones de la institución.

Finalmente, el ACNUR ha jugado un rol preponderante en el proyecto de Registro Ampliado y sus acciones se verifican en todos los niveles en que el Estado descentra facultades. El organismo internacional más allá de su rol de guía y de

proporcionar ayuda en cuanto al tratamiento de refugio al Estado ecuatoriano, se ha convertido en un actor que ha sobrepasado estas funciones y se encuentra en la capacidad de influir tanto sobre el Estado como sobre las ONG con las que trabaja. Sin embargo, esto no quiere decir que el Estado ha perdido la facultad de ejercer control y guía de las acciones en cuanto al tratamiento del refugio. Al final de cuentas es el Estado ecuatoriano el que decide cómo implementar políticas y proyectos para el tratamiento de refugio en el país. El Registro Ampliado ha sido considerado, por varios Estados, como un hito en el tratamiento del refugio a nivel internacional, con lo que el Ecuador ha ganado mayor legitimidad y experticia en el tratamiento de este tema.

No se debe olvidar que es facultad y obligación del Estado ecuatoriano dar tratamiento al refugio y para ello es importante contar con la presencia de organismos y entidades que cuentan con mayor experiencia en el tema y que pueden guiar las acciones estatales. Sin embargo, el ACNUR ha adoptado una posición paternalista y asistencialista para con los actores, incluso para con el Estado, cuando debería enfocarse en un mayor fortalecimiento de las capacidades estatales para que se pueda asumir de manera directa, auto-gestionada y permanente el tema de refugio. Sería más conveniente que el ACNUR ayude al Estado a apropiarse el manejo de refugio de manera independiente y ayude a buscar la forma de fortalecer sus capacidades de autofinanciamiento, producción de herramientas, conceptuales, prácticas, políticas, entre otras, para que asuma el refugio de manera directa y sostenida en el tiempo. De esta manera, si alguna vez el organismo internacional tiene que salir del país, los procesos, políticas, acciones, programas, etc. tendrán mayor sostenibilidad en el tiempo.

6. Bibliografía

ACNUR: m, (sf), “*Las mujeres refugiadas y desplazadas en el continente americano*”. Visita 10 de julio de 2010 en <http://www.acnur.org/t3/el-acnur/eventos/dia-internacional-de-la-mujer-2010/las-mujeres-refugiadas-y-desplazadas-en-el-continente-americano>

ACNUR (sf). “*Convención sobre el estatuto de los refugiados*”. Visita 25 de junio de 2010 en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0005.pdf>

ACNUR (sf). “*Las mujeres refugiadas y desplazadas en el continente americano*”. Visita 10 de mayo de 2010 en <http://www.acnur.org/t3/el-acnur/eventos/dia-internacional-de-la-mujer-2010/las-mujeres-refugiadas-y-desplazadas-en-el-continente-americano/>

ACNUR 2010. “*La Situación de los refugiados en el mundo 2000, Cincuenta años de acción humanitaria*”. Visita 4 agosto de 2010 en [4/08/2010http://www.acnur.org/publicaciones/SRM/cap12.htm](http://www.acnur.org/publicaciones/SRM/cap12.htm),

ACNUR 2010. “*Situación Colombia: Colombia, Ecuador, Panamá y Venezuela*”. Prioridades en 2010, p 1-4

ACNUR : ñ, (sf). “*La Nueva Dimensión de las necesidades de protección del ser humano en el inicio del siglo XXI*”. Visita 10 de mayo de 2010 en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/2203>

ACNUR (2007-2008: 29). “*Folleto La Protección de los Refugiados, el Papel de ACNUR 2007*”. Visita 29 de mayo de 2010 en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/2203>

ACNUR: a, (sf). “*La situación de los refugiados en el mundo 2000, Cincuenta años de acción humanitaria, el desplazamiento de la antigua región soviética*”. Visita 5 de junio de 2010 en <http://www.acnur.org/publicaciones/SRM/tabla82.htm>

ACNUR: a, (sf). “*Protección*”. Visita 3 de marzo de 2011 en <http://www.acnur.org/t3/que-hace/proteccion/>

ACNUR: b, (sf). “*Protegiendo a los refugiados, el Mandato del ACNUR*”. Visita 3 de marzo de 2010 en http://www.acnur.org/paginas/index.php?id_pag=4948&id_sec=, <http://www.acnur.org/t3/el-acnur/estructura/>

ACNUR: c, (sf). “*Información general: La misión del ACNUR*”. Visita 10 de abril de 2010 en http://www.acnur.org/index.php?id_pag=25

ACNUR, d, (sf). “*Estructura y Reuniones: Sesiones del Comité Ejecutivo*”. Visita 10 de abril de 2010 en http://www.acnur.org/paginas/index.php?id_pag=7354

ACNUR: h, (sf). “*Plan operativo del Ecuador de derechos humanos de 1999 a 2003: Capítulo sobre derechos humanos de los extranjeros, migrantes y refugiados*”. Visita 15 de abril de 2010, <http://64.130.31.205/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/2532>

ACNUR (s,f). “*¿Cómo se estructura el ACNUR?*”, Visita 15 de abril de 2010 en <http://www.acnur.org/t3/el-acnur/estructura/>

ACNUR (sf). “¿Dónde trabaja”, Visita 16 de abril de 2010 en <http://www.acnur.org/t3/donde-trabaja/>

ACNUR (2009). “Guterres: ACNUR y las ONG asociadas deben afrontar desafíos conjuntamente”. Visita 13 de mayo de 2010 en http://www.acnur.org/index.php?id_pag=8779

ACNUR: e, (sf). “Historia del ACNUR”, Visita 20 de abril de 2010 en <http://www.acnur.org/t3/el-acnur/historia-del-acnur/>

ACNUR: f, (2009). “Programas y Estrategias del ACNUR en 2008-2009: Extractos del documento “Programas y Estrategias del ACNUR en 2008-2009””, Global Appeal, Las Américas, Visita 20 de abril de 2010 en http://www.acnur.org/paginas/index.php?id_pag=7741

ACNUR: i, (sf). “Ecuador Global Needs Assessment”, Visita 3 de mayo de 2010 en <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/page?page=49e492b66>

ACNUR: j, (sf). “¿Qué es el ACNUR ? ¿Qué hacemos?”, Visita 10 de diciembre de 2010 en <http://www.acnur.org/t3/el-acnur/estructura/que-es-el-acnur/>

ACNUR (sf), “La mayor operación de refugiados en América Latina. Visita 8 de febrero de 2011 en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6923.pdf>

ACNUR: l, (sf). “Hoja informativa: el procedimiento de asilo en Ecuador”. Visita 9 de febrero de 2011 en http://www.acnur.org/index.php?id_pag=1393

ACNUR (2011: 1). “El trabajo de ACNUR en zonas urbanas de Ecuador”. Visita 10 de marzo de 2011 en http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Ecuador/2011/El_trabajo_del_ACNUR_en_zonas_urbanas_de_Ecuador_-_Febrero_2011.pdf?view=1

ACNUR (2010). “El trabajo de ACNUR en la provincia de Sucumbíos”. Visita 6 de octubre de 2010 en http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Ecuador/El_trabajo_de_ACNUR_en_la_provincia_de_Sucumbios.pdf?view=1

ACNUR (2011: 1). “El trabajo de ACNUR en la provincia de Esmeraldas”. Visita 2 de mayo de 2011 en http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Ecuador/2011/El_trabajo_del_ACNUR_en_la_provincia_de_Esmeraldas.pdf?view=1

ACNUR: q, (sf). “Un conflicto que traspasa fronteras: el impacto humanitario del conflicto colombiano en Ecuador”. Visita 23 de octubre de 2010 en [http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/\(httpDocuments\)/CA3C1A5F85C86114C12576550031FE82/\\$file/IDMC+NRC+informe+frontera.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/(httpDocuments)/CA3C1A5F85C86114C12576550031FE82/$file/IDMC+NRC+informe+frontera.pdf)

ACNUR: w, (2009). “Consultas anuales entre ACNUR y ONG dan comienzo el 29 de junio”. Visita 25 de junio de 2009 en http://www.acnur.org/index.php?id_pag=8774

ACNUR: x, (sf). “Refugiados en las Américas”. Visita 2 de junio de 2010 en http://www.acnur.org/t3/index.php?id=166&tx_refugiadosamericas_pi1%5Buid%5D=ECU

ACNUR (1999:9). “Comité ejecutivo del programa del alto comisionado 50º período de sesiones: tema anual fortalecimiento de la asociación para garantizar la protección, también en

relación con la seguridad". Visita 2 de junio de 2010 en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1749.pdf?view=1>

AGECI (2007-2009). "*Informe de actividades de ONG extranjeras*". Visita 1 de abril de 2010 en http://www.ageci.gov.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=254&Itemid=223

Andersson, Krister; Ostrom, Elinor (2008). "*Analyzing decentralized resource regimes from a polycentric perspective*". Springer Science+Business Media

Asamblea General de UN (1999: 3). "*Fortalecimiento de la Asociación para garantizar la protección, también en relación con la seguridad*". Visita 12 de junio de 2010 en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1749.pdf?view=1>

Aquina, Bekke (1993), "*Modern governance: "Governance in interaction"*", editado por Kooiman, Jan en *Modern governance: New government-society interactions* (1993), Sage publications, London, Thousand Oaks, New Delhi.

Arcos, Carlos y Edison Palomenque (1997: 43). "*El mito al debate, las ONG en Ecuador*". Quito: Abya-Yala

Bache, Ian y Matthew Flinders (2004); "*Multilevel governance*", Oxford University Press, *between the 'Old' and 'New' Policy Idioms*, Policy Sciences, Vol. 37, No. ¾, pp. 339-356, Published by: Springer Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/4532637>.

Bache, Ian y Matthew Flinders (2004); *Multilevel governance*, Oxford University Press, Estados Unidos, reimpresión 2010.

Barnett, Michael (2001); "*Humanitarianism with a Sovereign Face: UNHCR in the Global Undertow*". *International Migration Review*, publicado por The Center for Migration Studies of New York, Vol. 35, No. 1.

Barnett, Michael y Michael Duvall (2005). "*Power in international politics*", International Organization 59, 39- 75

Barnett citado en Chorev, (2002), Visita 18 de abril de 2010 en <http://web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=14&hid=6&sid=fa8acaca-3653-4fda-9059-f506b38474ee%40sessionmgr14>

Bebbington, Anthony, Samuel Hickey y Diana Mitlin (2008) "*The Challenge of Development Alternatives*" en *Can NGOs Make a Difference?* Zed Books New York

Borja, Rodrigo (1999). "*Reglamento para la aplicación en el Ecuador de las normas contenidas en la Convención de Ginebra de 1951 sobre el estatuto de los refugiados y en su protocolo de 1967*", Visita 20 de abril de 2010 en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0067>

CAN (2001). "*Decisión 503 Reconocimiento de documentos nacionales de identificación*". Visita 3 de mayo de 2010 en <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/D503.htm>

Carrión, Fernando (2010). "*El refugio: una realidad del encuentro de dos países asimétricos*". Visita 23 de abril de 2010 en <http://www.flacso.org.ec/docs/fronteras3.pdf>

Carta de entendimiento entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. “Ejecución del registro ampliado en la frontera norte del Ecuador”, Visita 3 de mayo de 2010 en http://www.derechoecuador.com/index.php?option=com_content&task=view&id=4946&Itemid=534

CEDENMA Coordinadora Ecuatoriana de organizaciones para la Defensa de la Naturaleza y el Medio Ambiente (sf). “Organismo de asociación y representación política de las organizaciones civiles ecuatorianas sin fines de lucro dedicadas a la defensa de la naturaleza y el medio ambiente, y a la promoción del desarrollo sustentable”. Visita 10 de junio de 2010 en <http://www.cedenma.org/content/fundacion-ambiente-sociedad>

Constitución del Ecuador (2008). “Capítulo tercero: Integración latinoamericana Art 423”187

Constitución del Ecuador (2008). “Asamblea Constituyente”. Visita 9 de septiembre de 2010 en http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf, 2008

De la Torre Jaimes, María Margarita (2009). “Obstáculos a la protección internacional de refugiados, estudio de caso: Refugiados colombianos en Ecuador (1997-2007)”. Bogotá: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario Facultad de Relaciones Internacionales. Visita 21 de mayo de 2010 en <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/10336/1057/1/1019004224.pdf>

Diccionario de Acción Humanitaria y cooperación para el desarrollo (sf). “Reintegración de refugiados y desplazados”. Visita 10 de junio de 2010 en <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/189>

DRAE. “Real Academia Española”. Visita 3 de octubre de 2010 en <http://buscon.rae.es/draeI/>

ECOSOC: n, sf. “Organizaciones no gubernamentales ONGs”, Visita 15 de mayo de 2010 en <http://www.cinu.org.mx/ong/nuevo/intro.htm>

El Ciudadano (2010). “El Registro Ampliado concluye con resultados positivos”. Visita 9 de abril de 2010 en http://www.elciudadano.gov.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=11600:el-registro-ampliado-concluye-con-resultados-positivos-

El Hoy (2009). “Ecuador analiza con la ACNUR ejecución del registro ampliado de refugiados”. Visita 24 de junio de 2010. <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/ecuador-estudia-analiza-con-la-acnur-ejecucion-del-registro-ampliado-de-refugiados-344798.html>

El Hoy (2009). “Inicia 'registro ampliado' de refugio a colombianos en frontera ecuatoriana”. Visita 4 de agosto de 2010 en <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/inicia-registro-ampliado-de-refugio-a-colombianos-en-frontera-ecuatoriana-339207.html>

Faust, Jorg et al. (2008). *Political fragmentation, decentralization and development cooperation: Ecuador in the Latin American context*. German Development Institute.

FAS: s, (sf). “Fundación Ambiente y Sociedad”. Visita 2 de junio de 2010 en <http://www.hivos.nl/dut/community/partner/10003222>

- FAS: t, (sf). “*Fundación Ambiente y Sociedad, proteger, incluir, producir*”. Visita 10 de julio de 2010 en <http://www.ambienteysociedad.org/inicio.html>).
- Fontaine, Guillaume (2009). *Les politiques publiques comme produit de la gouvernance*. FLACSO, Observatorio socio ambiental documento de trabajo No. 021
- Forest Stewardship Council (sf). “*Acerca del FSC*”, Visita 25 de mayo de 2010 en <http://www.fsc.org/about-fsc.html?&L=1>
- Held, David y Anthony McGrew (2000). *Governing globalization*. Polity Press, USA. ICNL conference, Models of NGO regulation, Istanbul 2005
- HIAS: u, (sf). “*HIAS Bolsa de Empleo*”. Visita 11 de julio de 2010 en http://ecuador.acambiode.com/empresa/hias-bolsa-de-empleo_380026
- Hufty, Marc et al. (2007). *Jeux de gouvernance : Regards et réflexions sur un concept*, Karthala, Paris : Institut universitaire d'études du développement (IUED),
- INREDH Ecuador (2009). “*Entre tierras, Boletín sobre políticas migratorias y derechos humanos*”. Visita 3 de octubre de 2010 en http://www.sedi.oas.org/ddse/documentos/mide/2011/entretiererras/EntreTierras10_NinezFamilia yRefugio.pdf
- Juárez, Martha 2008 citada por Agosto et al., (2009), *Migraciones e integración social*. Observatorio Social. Publicación trimestral de la Asociación Civil Observatorio Social. Número 24, Octubre de 2009
- Keohane y Nye (1989). *Power and Interdependence*. Harvard: Harper Collins Publishers.
- Keohane, Robert (1984). *Hegemonía en la política mundial*. En Después de la Hegemonía, Colección estudios internacionales, 49- 66
- Krasner, Stephen (1994). *Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables* en Friedrich Kratochwil y Edward D. Mansfield, International Organization: A Reader, Nueva York, Harper Collins, 73-85.
- Kooiman, Jan (2006). “*Societal governance: levels, modes and orders of social political interaction*”. Sage publications, Londres
- Kooiman, Jan (1994). “*Modern governance: New government society interactions*”. Publicaciones SAGE, Londres.
- Koenig-Archibugi, Mathias (2002). “*Governing globalization: power, authority and global governance*” en McGrew, Anthony; Held, David, Cambridge: Polity Press.
- Karns, Margaret; Mingst Karen (2004), *International Politics, politics and processes of global governance*. UK: Lynne Rienner Pub.
- Little, Richard (2005). *International regimes*, en Baylis, John; Smith, Steve, “*The globalization of world politics: an introduction to international relations*”. New York: Oxford University Press, 370-385

López, Garrido (1991). “*El derecho de asilo*”. Ministerio de Asuntos Sociales. IMSERSO”. Visita 3 de octubre de 2010 en http://www.eslee.org/result_listado.php?glosario=migraciones&Terminos=personas%20de%20inter%20E9s%20para%20ACNUR, p. 21

Marks, Hooghe (2010). *Contrasting Visions of Multi-level governance*, en *Multilevel Governance* (2010), Oxford University Press.

Mayntz, Renate (1998). *New Challenges to Governance Theory*. Jean Monet Chair Paper. N° 98/50. Visita 3 de octubre en <http://www.iue.it/RSC/Mayntz.htm>.

MMRREE: g, (sf), “*Ley Orgánica de transparencia y acceso a la información pública*”. Visita 5 de octubre de 2010 en http://www.mmrree.gob.ec/ministerio/mision_direc.asp

Ministerio de Relaciones Exteriores (2008), “*Política del Ecuador en Materia de Refugio*”, Dirección General de Refugiados, 37

Moca, Sanda et al (2007), “*Conversaciones en torno a la cooperación internacional al desarrollo en Ecuador*”. Serie cooperación al desarrollo No 1, Ecuador.

Molina (2010, SIMA: 2). “*El registro ampliado: implicaciones solidarias y oportunidades del refugio en Ecuador*”. Visita 14 de mayo de 2010 en <http://www.flacsoandes.org/web/imagesFTP/13680.SIMA2.pdf>

Roldán, Johana (2009). “*Mitos y Realidades del Registro Ampliado de Refugiados en el Ecuador*”. Visita 28 de mayo de 2010 en http://www.sedi.oas.org/ddse/documentos/mide/2011/entretiemras/EntreTierras9_FronterasDerechosHumanosyMigraciones.pdf

Naciones Unidas (1951), “*Convención sobre el estatuto de los Refugiados*”. Adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951, resolución 429 (V), del 14 de diciembre de 1950.

Naciones Unidas, “*Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*”, Visita 4 de agosto de 2010 en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/refugiados.htm>

Naciones Unidas (1992), “*Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar La Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*”. Visita 10 de octubre de 2010 en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0626>

Naciones Unidas (1990), “*Convención sobre los Derechos del Niño*”, Resolución 44/25, Visita 12 de agosto de 2010 en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/crc.htm>

OEA (1995), “*Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer*”, Visita 16 de octubre de 2010 en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0029>

Departamento del Derecho Internacional (sf). “*Pacto de San José Convención Americana sobre derechos humanos suscrita en la conferencia especializada interamericana sobre derechos humanos (1969)*”. Visita 20 de abril de 2010 en <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-32.html>

Payne, Anthony (2005). *The Study of Governance in a Global Political Economy*. En N. Phillips (ed.) *Globalizing International Political Economy*. Londres: Palgrave Macmillan.

Peters, Guy y Jon Pierre (2000). *Governance, politics and the state*. St. Martin's Press, USA, 89

Pierre, Jon et al. (2000). *Debating governance: Authority, steering and democracy*. Oxford University Press, Gran Bretaña

Pineda, Luis (s/f). “*Globalización, migración y derechos humanos*”, Universidad Andina Simón Bolívar, ediciones Abya-Yala, compilado por el Programa Andino de derechos humanos. Visita 24 de junio de 2010 en <http://books.google.com.ec/books?hl=es&lr=&id=VqYv2Tu0qAIC&oi=fnd&pg=PA151&dq=acnur+ecuador&ots=PXHMsXKEqh&sig=r2P8h5XwcDbM6WXhUSSh0STWjQ0#v=onepage&q=acnur%20ecuador&f=false>

Risse, Thomas (2003). *Global Governance and Communicative Action*. Otto-Suhr-Institute of Political Science. Freie Universität Berlin. Alemania.

Rivera, Fredy (2007). *Migración Forzada de Colombianos*. Medellín: Flacso-Ecuador

Rosenau, James y Ernst-Otto Czempiel (1992), *Governance without government: Order and change in world politics*. New York University Press.

Rossenau James (1992). *Governance, order and change in world politics: Governance, regimes and institutions*. Cambridge University Press, Gran Bretaña.

Riaño, Pilar; Villa, Marta (2008), “*Poniendo tierra de por medio, Migración forzada de colombianos en Colombia*”, editado por corporación región

Ruano de la Fuente José Manuel (2002). “*La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico*”. Universidad Complutense de Madrid. Visita 20 de junio de 2010 en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043411.pdf>

Savoie Donald y Guy Peters (1995). *Governance in a changing environment*. Canadian Centre for Management Development, McGill-Queen's University Press

Sexta Conferencia Internacional Americana (1928). “*Convención sobre asilo, La Habana*”. Visita 23 de mayo de 2010 en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0609>

SJR: v, (sf). “*Quienes somos*”. Visita 13 de mayo de 2010 en http://www.sjrmecuador.org.ec/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=54&Itemid=28

Slim, Hugo (2002: 3). “*By What Authority? The Legitimacy and Accountability of Non-governmental Organisations*”, Geneva: Oxford Brookes University. Visita 17 de abril de 2007 en <http://www.jha.ac/articles/a082.htm>

Torres, Andreina (2009). *Cooperación internacional y seguridad ciudadana en el Ecuador: tendencias contradictoria* en Economía Política de la Seguridad Ciudadana, FLACSO Ecuador.

UNHCR: k, (2010). “*Country operations profile – Ecuador Working environment*”. Visita 10 de junio de 2010 en <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/page?page=49e492b66>

UNCHR (2008). *Statistical yearbook, Trends in Displacement, Protection and Solutions*, 1-168

Vayrynen, Raimo (2001). "Funding Dilemmas in Refugee Assistance: Political Interests and Institutional Reforms in UNHCR" *International Migration Review*: The Center

Welch, Kennedy-Pipe (2010). *Multilevel governance and International Relations*. Multilevel Governance, Oxford University Press

Wilkinson, Rodhes et al. (2005). *The global governance reader*, Routledge, Nueva York

Young, Oran (1999). *Governance in World Affairs*. New York: Cornell University Press.

7. ANEXOS

Anexo 1. Entrevista 1

Entrevistado: Coordinador SJR Mauricio

Entrevistador: Sandra Zapata (SZ)

Sucumbíos, Ecuador 28 de abril de 2011, 10:00 AM

(SZ): Desde tu perspectiva. La gente a quien conoce más, ACNUR, DR, HIAS, SJR?

(M): Las instituciones más conocidas son ACNUR y sus agencias socias. Los que más se conoce son ACNUR, HIAS, RET, la DR. De Samaritan's Purse he escuchado muy poco y yo que vivo acá en Iago. He escuchado de Samaritan's pero no se sabe en si que proyectos realizan, cuál es su enfoque ni a que se dedican. Nosotros nunca hemos tenido reuniones interagenciales con SP. La presencia de SP no he escuchado en este sentido. Nosotros como agencia siempre tenemos reuniones interagenciales y las entidades que están presentes son RET, HIAS, ACNUR. Son reuniones de coordinadores en donde manifestamos como se puede mejorar, los servicios que podemos brindar a los usuarios. SP tampoco está en el comité de soluciones duraderas que es un comité en donde se da ideas para solucionar los problemas de los refugiados en cuanto a reasentamiento.

Antes de que sea coordinador tampoco me enviaron un informe o algún documento sobre SP.

(SZ): ¿El SJR es agencia socia de ACNUR?

(M): Si somos agencia socia de ACNUR

(SZ): ¿Cada cuánto tiempo son las reuniones interagenciales?

(M): Al finales del mes, cada 5 de cada mes. Nos reunimos con HIAS, RET, ACNUR, FAS

(SZ): ¿Qué significa ser agencia socia qué beneficios tiene ser agencia socia de ACNUR?

(M): No hay ningún beneficio. Es para mejorar el trabajo entre las agencias y no hacer un doble esfuerzo. Sirve para nuestro trabajo. Por ejemplo, si cruz Roja esta dando un tipo de ayuda ya se sabe que está haciendo y se puede remitir los casos a estas agencias. Se pretende mejorar como organización, analizar casos de refugiados, todo eso se discute.

(SZ): ¿El SJR trabaja de manera cercana a ISAMIS , cuál es tu percepción en relación al cambio de vicariato en Sucumbíos?

El hecho de que se haya cambiado si ha cortado ciertos beneficios que recibía la población. Por una parte, he escuchado que van a acortar presupuestos para ciertas actividades que ya se venían dando y se recorta procesos y se deja de apoyar procesos. Hay inconvenientes en cuanto a los beneficios de los usuarios y en el aspecto social

(SZ): ¿Ud. trabajaban con ISAMIS y ACNUR?

(M): Si trabajábamos en conjunto, trabajábamos en el área psicológica. Dábamos talleres en cuanto a violencia de género con los antiguos de ISAMIS . Se intenta retomar estos proyectos con el nuevo coordinador con Guillermo Reinoso para volver a retomar los proyectos que se venían trabajando, con el nuevo personal. Queremos trabajar en el acuerdo 337, y a nivel jurídico también se quiere retomar. Hemos hecho una brigada ya con ellos.

(SZ): ¿En Sucumbíos el refugio es amplio, hay varias entidades, el SJR coordina con varias ONGs, en este sentido, quien tomas las iniciativas sobre los programas? Quien coordina las actividades?

(M): Cada agencia tiene su propio programa ej. HIAS tiene el programa psico-social. El SJR no es completamente socio del ACNUR, HIAS da ayuda psico-social por ejemplo análisis de casos, ellos remiten casos al ACNUR para el tema de reasentamiento. RET trabaja en el área de educación acuerdo 337. El SJR participa en coordinación inter-agencial pero no somos parte del comité de soluciones duraderas que es el tema de reasentamiento en donde evalúan a la persona refugiada que puede ser trasladada a otro país. Nosotros queremos formar parte del comité de soluciones duraderas, eso creo que si se va a dar porque ya tuvimos un taller sobre el reasentamiento. Vamos a tener más reuniones para

Cruz roja trabaja en cuanto al apoyo de raciones alimenticias y atenciones médicas. FEP apoya con las microempresas y microcréditos y albergues. OIM trabaja en proyectos de agua potables. Fundación Tarabita también apoya estas actividades.

Antes Samaritan's Purse ayudaba con el tema del albergue porque la gente venía solicitando esa ayuda pero ahora es el FEP. Creo que hay un acuerdo con ACNUR para que se dé un espacio para acoger un cierto número de personas recién llegadas.

(SZ): ¿Quién convoca a estas reuniones?

(M): INFURI coordina vía correo electrónico. Sonia Aguilar convoca. Las reuniones de agencia socias convoca Sonia Aguilar del ACNUR y el INFURI también convoca cada mes, es obligatorio.

(SZ): ¿Han tenido problemas en la coordinación con ACNUR o en las reuniones algún inconveniente?

(M):No, ningún inconveniente con ACNUR. Las reuniones son a tipo de debate, entonces no hay mayores problemas.

(SZ): La relación formal legal del SJR con ACNUR como está dada? Por ejemplo, HIAS es socia de ACNUR.

(M): El SJR no es completamente socio de ACNUR. El SJR pertenece a la iglesia Católica, de hecho el SJR proviene de Roma. En algunos proyectos trabajamos con ACNUR y creo que funciona así con algunas agencias socias que financian ciertos proyectos.

Nosotros recibimos financiamiento de Save de Children, ellos financian el acuerdo 337 cubriendo talleres a estudiantes y padres de familia. Hay ciertos proyectos que cubre ACNUR en el SJR. Son más a nivel de san Lorenzo y esmeraldas.

HIAS si recibe financiamiento total de ACNUR porque es agencia socia asi como RET, HIAS y Cruz Roja.

(SZ): ¿Qué opina del Registro Ampliado?

(M): Se reconoció a personas que merecían ser reconocidas como refugiadas y a otras que no merecían. El anterior coordinador Lenin Dasa nos contaba que fue un registro que registro a la mayor parte de gente. Yo estoy de acuerdo con que se registre, pero hay gente que no deberían estar aquí en LA. Hay personas que hacen mal al país, los aspectos negativos de la forma de actuar de estas personas que vienen por causar perjuicios y traen aspectos negativos. Yo si estoy de acuerdo en que se reconozca a las personas refugiadas que si merecen la visa.

(SZ): ¿Cuáles son las demandas de los refugiados en el SJR?

(M): Visa de amparo y apelaciones a las decisiones negadas por la DGR. La DGR emite un documento que es válido por 15 días.

Visas de amparo se refiere a cuando los refugiados tienen un hijo ecuatoriano, el hijo le ampara. Esto va hasta el tercer grado de consanguinidad funciona el amparo. También en cuanto a transferencia de visas. El apoyo es mas legal desde que esta aquí. Desde junio del 2010 queremos apoyar en el sentido educativo y psicológico. Nosotros hemos tratado de implementar seguimiento de caso, atenciones psicológicas y dar charlas sobre el acuerdo 337 financiando nosotros mismos, eso hacemos en la mayoría de colegios a nivel local y en zona de frontera. El SJR es más conocido por el área legal. El área educativa y psicológica esta en proceso de hacerse conocer porque es nueva.

(SZ): ¿La gente de zonas alejadas los conoce?

(M): Si, viene gente de las comunidades alegadas, Puerto Nuevo, Puerto Escondido, General Farfán, etc.

(SZ): ¿Las veedurías, el trabajo de la Federación de Mujeres de Sucumbíos, cual es el rol de ellos con ACNUR?

(M): Coordinábamos antes con la Federación de Mujeres. Actualmente queremos retomar esta relación.

La FDS coordina totalmente con ACNUR igual en cuanto a financiamiento. Esta federación es un actor muy fuerte.

Anexo 2. Entrevista 2

Entrevistado: Coordinadora Janeth Encarnación (JE)

Entrevistador: Sandra Zapata (SZ)

Sucumbíos, Ecuador 28 de abril de 2011, 12:15 AM

(SZ): ¿Desde cuándo trabajas en la DGR?

(JE): Desde mayo de 2009, trabajaba como Oficial de Elegibilidad. A finales de julio me hice coordinadora de la oficina, el personal ha sido bastante variante.

(SZ): ¿Cuál es su visión sobre el Registro Ampliado?

(JE): Conozco bien el tema porque yo era parte de la secretaria de la comisión. Trabajábamos con funcionarios de la DR en actividades de secretaria. Trabajamos en Puerto el Carmen, puerto nuevo, el palmar y Orellana.

Hubo muchos solicitantes que no habían accedido al proceso, se encontraban aun como solicitantes y esta fue una iniciativa para q ellos puedan empezar el proceso de solicitar una visa de refugio.

En Lago Agrio funcioné en septiembre, octubre y noviembre de 2009. Las veces que participé en la secretaria eran 140 casos o más diarios, cada hogar era de 4 a 10 personas. El RA Fue una gran oportunidad para que estas personas puedan acceder a documentación como refugiados a la visa de refugio. Como se conoce, las personas que no cumplían con los elementos para ser reconocidos como refugiados derivados de la Declaración de Cartagena eran derivadas al proceso regular y se analizó los casos en una comisión permanente.

(SZ): ¿En Registro Ampliado la comisión de elegibilidad por quien estaba conformada?

(JE): Ministerio de Gobierno, 2 MMRREE, 1 representante de la Sociedad civil el SJR y el ACNUR que no tenían voto. Quien al final toma la decisión es el MMRREE y el Ministerio del Interior

(SZ): ¿Cuál es la relación de ACNUR con la Dirección de Refugio?

(JE): Trabajamos de manera conjunta, remitimos casos especiales, como niños no acompañados mujeres con vulnerabilidad, remisión al albergue de APAFANO (que ya no existe) esto hace imposible dar ayuda a las personas que no tienen en donde ubicarse. El ACNUR tiene una alternativa de un albergue temporal, ya no de meses ni de 15 días, está en el FEP porque tienen un convenio (esto en casos especiales). En el caso de niños no acompañados se remite a ACNUR, hay niños solos o acompañados por adultos que se detecta que están siendo explotados laboralmente o sexualmente y se los traslada al ACNUR y HIAS.

(SZ): ¿Con qué otras entidades trabaja aparte de ACNUR?

(JE): HIAS, es la organización hebrea que trabaja para migrantes y refugiados. Ellos son un grupo de psicólogos. Vienen todos los días y dan una charla sobre los servicios que ellos prestan. Si detectamos algún caso hasta las 10 am ellos nos ayudan de manera inmediata. En los otros casos se remite a la gente a su oficina para que den asistencia psicológica.

Sé que ACNUR, HIAS, RET, Cruz Roja forman un comité para analizar los casos. La DR no es parte del comité pero remitimos los casos a estas entidades y ellos se reúnen y tratan de dar soluciones a estos casos.

(SZ): ¿Por qué la DR no es parte de este comité?

(JE): Es un comité de las ONGs, entidades no públicas. Es un comité solo para entidades inter-agenciales que brindan asistencia humanitaria. Como la DR se enfoca más de la documentación y el procedimiento. Nosotros ayudamos a la asistencia humanitaria pero dando a conocer los casos. No damos AH directamente pero por ejemplo cruz roja ayuda con kits de limpieza, cocina, dependiendo de los casos. Si hay personas con demasiadas necesidades sin utensilios para sobrevivir, de posada, mujeres solas niños solos, etc. Se remite a cruz roja, igual para asistencia en salud y medicinas.

(SZ): ¿Qué ONGs participaron en el Registro Ampliado?

(JE): HIAS, RET, SJR (orientación jurídica). No recuerdo si cruz roja participo. Funcionaba igual al proceso normal, si se encontraba casos especiales se los remitían a HIAS, RET o ACNUR. Estas entidades estaban presentes en el coliseo.

(SZ): ¿Cómo se maneja ACNUR en cuanto a ayuda financiera?

(JE): En algunas formas, nosotros trabajamos hasta marzo de 2010 por Fabián Ponce. , FAS es financiada por ACNUR y los funcionarios que trabajaron durante el proceso del registro ampliado fueron pagados por FAS en su totalidad. Trabajaron bajo FAS, recibían sus salarios por Fas que es financiada por ACNUR.

El apoyo de las regionales de Guayaquil, Ibarra, Esmeraldas, Lago Agrio y Quito, no sé si cuenca. algunos funcionarios que trabajaron durante el registro ampliado, una vez que se terminó el proceso, pasaron a ser parte de las oficinas regionales y continuaron bajo la misma modalidad de contratación. Eso paso hasta marzo de este año 2011. A través de un convenio, ahora se está dando un cambio dando un proceso de contratación por el ministerio. Ya no tienen dependencia a FAS y se está haciendo una contratación es en base a un proyecto de fortalecimiento institucional financiado también por el ACNUR.

(SZ): ¿Existieron veedurías por parte de la sociedad civil o de ONGs?

(JE): Sociedad civil estaba presente a través del SJR. Ellos estaban pendientes de cuáles eran las situaciones de los solicitantes de refugio. Ellos estaban pendientes de las situaciones de los solicitantes cuando recibían las notificaciones a los refugiados. Si las solicitudes y si estas se derivaban al proceso normal

(SZ): ¿Obtuvieron algún informe de las veedurías, tiene algún informe?

(JE): A la DR Lago Agrio no ha llegado ningún informe de las veedurías. Desconozco si habrá un informe a la matriz de Quito. Imagino q si hay, pero en Lago Agrio no hay.

(S.Z): ¿El Registro Ampliado en Sucumbíos cuanto tiempo duró?

(JE): Inicio desde el 14 de septiembre hasta la última semana de noviembre de 2009. La 1ra semana de diciembre estuvo en Orellana

(SZ): ¿Desde la visión estatal ha encontrado roces o conflictos con las entidades ONGs o ACNUR como OI con quien trabaja?

(JE): Conflictos no, ni con el ACNUR ni con las otras instituciones. Últimamente tenemos inconvenientes porque hay pocos funcionarios, antes éramos 8 funcionarios y ahora somos 4. Hay varios solicitantes y no se puede dar abasto a todas las demandas. En su totalidad no pueden ser atendidas las personas y ellos van a ACNUR para que les ayuden. Explicamos a

ACNUR que no se puede atender por la falta de personal y tratamos de que nos comprendan q no podemos atender a toda la población por la falta de personal.

No hay confrontación, hay una buena relación en LA.

(SZ): ¿Cómo se configuran los objetivos para dar tratamiento a la problemática y en el caso del RA se coordinó entre ACNUR y las ONGs para llevar a cabo el proceso?

(JE): Hubo coordinación previa, se inició desde san Lorenzo esmeraldas. Para llegar a lago ya estaban coordinados con el ACNUR especialmente. Se dio la oportunidad a que se remita a las personas que iban a la oficina en los días de registro ampliado de la DR a solicitar refugio a que vaya al coliseo en donde estaban llevando a cabo el proceso de registro ampliado. La DR entregaba turnos, los orientaba, para que las personas vayan al registro ampliado. Si hubo coordinación previa.

(SZ): ¿Quién toma las iniciativas para el Registro Ampliado?

(JE): Fue del ACNUR quien tomo la iniciativa en coordinación con el Estado. Gobierno y ACNUR, también fue parte Plan Ecuador. En ese entonces la directora de la DR les comentaba que las tres instituciones involucradas eran ACNUR, la DR y Plan Ecuador.

(SZ): ¿Cuáles son las presiones de ACNUR sobre la oficina de DR?

(JE): Si hay algunas presiones. Se incrementó el proceso de elegibilidad. Se está aplicando el decreto 1635 donde la persona viene, se registra y pasa por una entrevista para ver si puede o no iniciar el proceso, esto se llama proceso de admisibilidad. En LA funciona desde enero.

El cambio es que las personas que llegan ya no son admitidas inmediatamente, sino que se les entrega turnos. Esto lleva más tiempo y los primeros días si hubo inconvenientes. ACNUR presionaba en cuanto a ver cuántas personas estaban admitidas, no admitidas, cuántos casos se habían analizado, etc. Hasta la actualidad están pendientes en cuanto a la cantidad de solicitantes que se atiende, existe esa presión.

Sobre los criterios, se socializan los casos, se remiten las entrevistas como siempre. Ellos revisan la información, no se comparte criterios pero si se envía las entrevistas completas. En los casos complicados se socializa. Se tiene presión para sacar los casos, pero a medida que han venido trabajando si ha habido compresión en ese sentido. Ahora esta Celin y si se han podido entender. No hay mayor presión

(SZ): ¿Los criterios de elegibilidad en el RA son diferentes a los procesos normales?

(JE): En RA se utiliza declaración de Cartagena y criterios geográficos. Si no hay elementos evidentes para que la persona sea reconocida como refugiada se deriva al análisis normal.

(SZ): ¿Cuál es la función de la secretaria de la comisión?

(JE): Participaban en las elaboraciones de las actas. Ayudábamos a revisar el sistema de progreso, eventos, si era persona reconocida le ingresábamos en la base de datos, si no era reconocida se derivan al proceso regular.

(SZ): ¿El ACNUR ejercía alguna presión específica en Registro Ampliado?

(JE): Mientras yo participe las cosas eran normales. Siempre se priorizaba el criterio del ministerio de gobiernos y MMRREE. No había presión sobre los funcionarios.

(SZ): ¿Qué tal es la relación entre DR Lago y DR Quito?

(JE): Lewis Cortes es el coordinador. La relación es buena, cuando hay poco personal los de la DR vienen a LA para apoyar con las entrevistas y la carga de trabajo que tenían. Este año 2011 se trata de hacer lo mismo. Se trata de tener una buena relación, tenemos medios de comunicación internos para mantenerse al tanto, cosa q no había antes. Hay comunicación más directa.

(SZ): ¿Hay algún punto focal?

(JE): En estos meses no se ha establecido, pero antes si era Estefanía Machuca el punto focal trabajo el 2009 y 2010, ella se fue a Quito a trabajar como asesora jurídica y ella velaba por los intereses de LA. Pronto se establecerán puntos focales con quienes se comunican en el área administrativa, elegibilidad, etc.

(SZ): ¿Con los gobiernos locales, con qué entidades trabajan?

(JE): Se trabaja bastante con la intendencia de policía de Lago Agrio y de Orellana también. También se trabaja de manera conjunta con la policía de migración de Pastaza y la intendencia de Napo. Básicamente es con las intendencias que nos manejamos respecto a casos deportación, a veces hay personas q son detenidas por documentación, son solicitantes de refugio y no tienen documentos al día. Ellos han conversado en reuniones con nosotros y se ha optado por la iniciativa de comunicar los casos inmediatamente para buscar solución. En LA se ha conversado la gobernación también se ha conversado y con el registro civil y hay buena relación. Buena relación con la Alcaldía, aunque no hay mucha contacto pero hay buena relación. En RA se mantuvo una reunión con el alcalde para comunicarle al alcalde el objetivo del RA y que es lo que iba a pasar en ese tiempo. Asimismo se comunicó a la alcaldía de Lumbacqui y alcalde de la bonita. Se mantuvo reuniones para conversar sobre el RA. Hay buena relación con el alcalde de la bonita, a veces hay refugiados que llegan sin documentación y le preguntan a el que se puede hacer. El coordinadamente con la DR busca una oportunidad de turno para las personas que van a buscar refugio e incluso él les apoya incluso con el transporte. Esas personas tienen un día específico para su trámite.

(SZ): ¿De quién fue la iniciativa de contactarse con los gobiernos locales y las alcaldías?

(JE): La DR y el ACNUR. Mantenemos procesos de capacitaciones a las instituciones sobre derechos de refugiados y solicitantes de refugio porque a la larga se presentan complicaciones sobre todo con las entidades financieras. Llegan los refugiados diciendo que no les reconoce la visa de refugio para abrir cuentas de ahorro o cuentas corrientes en las entidades financieras. Ellos buscan una solución porque cuando se les da la visa se les dice que reciben los mismos derechos que los ecuatorianos. Ellos ven vulnerados sus derechos en el momento que no es permiten abrir al menos una cuenta de ahorros. ACNUR y la DR decidió conversar con las entidades financieras, y se lo se hizo el año pasado de manera continua. Se inició un proceso de capacitaciones. Cada vez los dirigentes, coordinadores, varían entonces es importante que haya una capacitación continua. Así se ha resuelto algunas situaciones.

También se ha hecho capacitaciones con el Registro civil porque había inquietudes de los refugiados y solicitantes porque no se les permitía registrar a sus niños nacidos en Ecuador. Se ha llegado a acuerdos entre DR y registro civil porque, a veces hay personas que son solicitantes de refugio, aun no refugiados, tienen hijos ecuatorianos con certificado de nacido vivo; pero como no tienen el documento permanente como es una visa, sino el temporal de solicitante. El acuerdo al que se llegó es que si necesitan una certificación, la DR mantiene el registro desde cuando la persona es solicitante de refugio y cada cuanto renueva los documentos. Se entrega el

certificado en el que consta que la persona se encuentra de tal a tal tiempo como solicitante. Así se ha solucionado algunos problemas.

(SZ): ¿Quién está en las capacitaciones?

(JE): A estas reuniones va ACNUR y la DR. En algunos casos, se ha reunido la DR con el registro civil o la intendencia. En casos particulares.

(SZ): ¿Quién cubre los costos de las capacitaciones?

(JE): Como se han dado aquí no se ha visto mayores gastos. A veces materiales y refrigerios, ACNUR cubre todos los costos.

(SZ): ¿En el Registro Ampliado, cual fue la participación de los gobiernos locales en el RA?

(JE): Sé que mantenían reuniones con la gobernación, la intendencia, la alcaldía en donde se informó de los procesos que se iba a dar. La participación que tuvieron fue que cualquier persona que llegue a solicitar refugio y acuda a esas instituciones, su responsabilidad era de remitirlos al RA y brindar las facilidades para que no haya problemas. Participo el ejército y la policía brindando seguridad a los solicitantes y a los funcionarios.

(SZ): ¿Mantienen reuniones periódicas con ACNUR, previo a una comisión de elegibilidad?

(JE): Hay contactos constantes. Cada 15 días o cada mes hay reuniones. En la actualidad no se ha reunido con esta periodicidad, pero en condiciones emergentes, cuando hay comisión de elegibilidad se reúnen de manera esporádica. Ya casi no es planificado. El año pasado sí era planificado. Ahora no cuentan con el personal como para reunirse más seguido

(SZ): ¿Qué dificultades ha encontrado como coordinadora de la DR durante el proceso del RA?

(JE): El RA, cuando se dio el proceso no estuve como coordinadora. Sabemos que por ley una visa dura un año, la mayor dificultad después de RA es la renovación de las visas porque estamos en una oficina con poco personal y cada día hay q renovar 200 o 300 visas. Ese trabajo empieza desde junio porque las personas que recibieron sus visas en Puerto El Carmen, el Palmar, y Puerto Nuevo los hicieron en esas fechas, en LA en septiembre y Orellana Noviembre. Esto representa mucha dificultad y gran trabajo y por ley hay q pedir apoyo a DR Quito para que apoyen con las renovaciones. el año 2010 se hizo brigadas para renovar las visas en El Carmen, el Palmar, y Puerto Nuevo, se trabajó con ACNUR y la DR, se trabajó con las renovaciones. El año pasado se tuvo q renovar 3000 visas. Eso sí representa una gran dificultad. Aún no están planificadas las brigadas, porque si no se realizan esto representa una gran carga de trabajo y es muy difícil solventar todas las renovaciones de cada día desde q inicio el proceso de registro ampliado.

(SZ): ¿ACNUR ayuda en algún trámite de la DR?

(JE): No, el procedimiento es trabajo de la DR. Ellos remiten los casos a la DR. Se trata de priorizar los casos y remitir a las entidades pertinentes. Ellos no tienen la potestad de renovar documentos ni interfieren en el proceso. Ellos apoyan a la DR con materiales, con los carnets de visas y refugio. En el caso de RA apoya con computadoras e impresoras. En la DR ligo se tienen equipos que son propiedad del ACNUR, de hecho las dos impresoras de carnets son

propiedad del ACNUR. Conozco que se va a hacer una donación, pero no sé hasta qué punto este avanzado este proceso para que los equipos pasen a propiedad del ministerio.

(SZ): ¿En el caso del RA, el número de solicitantes reconocidos son cuantos?

(JE): Hasta 31 de enero de 2010 fueron 14553 en todo registro ampliado.

(SZ): ¿Cuál es tu visión general del RA?

(JE): Fue muy productivo porque hay personas que se encuentran lejos de LA, personas de Puerto Nuevo, Puerto el Carmen, el Palmar, y localidades fronterizas donde hay control militar y de autoridades; no tener un documento para solicitar un documento de refugio es difícil. Fue productivo para esas localidades porque pudieron acceder al proceso, y en lugar de estar en el Ecuador sin documentación ahora lo tienen y pueden circular libremente sin tener problemas con las autoridades del Ecuador.

En el Registro Ampliado se atendió incluso a personas que no pudieron obtener refugio en otras localidades como esmeraldas en donde ya había pasado el RA. Fue productivo porque estas personas estaban en problemas para transitar, problemas de derechos, etc.

(SZ): ¿La población solicitante de refugio reconoce a alguna entidad o actor como el más importante?

(JE): Ellos reconocen ACNUR, DR, Cruz Roja. Para ellos existen las tres instituciones. HIAS también porque está tomando renombre en LA. Ellos tuvieron fortalecimiento desde el año pasado. Ellos también tenían problemas de insuficiencia personal desde el año pasado pero ahora están fortalecidos. Incluso actualmente mantienen una especie de orientación laboral, tienen una persona que se encarga de orientación laboral. Son reconocidos por los solicitantes porque cuando tienen problemas de empleo se van a ellos.

Ahora las personas que tienen problemas de empleo se dirigen a ellos.

(SZ): ¿Qué entidad tiene mayor legitimidad?

(JE): La DR y el ACNUR son las preponderantes porque siempre que se pregunta a las personas dicen DR o ACNUR, incluso hay confusión o acuden a ACNUR pensando que somos nosotros o viceversa.

(SZ): Desde tu punto de vista, ante la presencia de tantas organizaciones no gubernamentales, ¿crees que existe un trabajo coordinado con todas?

(JE): Hay ONGs que hacen labor comunitaria como la pastoral, asistencia a presos, apoyo a migrantes pero en verdad no hay un trabajo conjunto en donde se presente a todas las comunidades a la población. Muchas son desconocidas, pero sé que hay muchas. En ese sentido, debería haber una organización o alguien a la cabeza que dé a conocer quien está a cargo de qué y que hace cada una y cuáles son sus objetivos. Así se puede aprovechar como instituciones de las entidades para dar ayuda humanitaria. La mayoría son desconocidas y no se han dado a conocer. Sería bueno que se centralice la información.

Anexo 3. Entrevista 3, Celín Juri
Entrevistado: Celín Furi, ACNUR (CF)
Entrevistador: Sandra Zapata (SZ)
Sucumbíos, Ecuador, 28 de abril de 2011, 13:00

(SZ): ¿Qué otros actores de la provincia son socios de ACNUR?

(CF): De momento colaboramos con la Cruz roja ecuatoriana con la Junta Provincial de Sucumbíos, OXFAM Italia, Federación de Mujeres de Sucumbíos, fundación Alejandro Labaca que es fundación del Coca- Orellana a través de ellos apoyamos unos comités de derechos humanos y proyectos de jóvenes etc., en Orellana y un poco en Sucumbíos. De momento se trabaja con esos cuatro.

Con HIAS colaboramos, hay otras agencias con quienes colaboramos a nivel de asistencia humanitaria, hay un comité de soluciones duraderas y de asistencia con quienes nos reunimos cada semana, fundación tarabita.

Con HIAS, antes teníamos un convenio cuando ellos administraban el albergue APAFANO que nosotros estábamos financiando. Nosotros financiábamos a ellos para que administraran el albergue con. El convenio se suspendió el 31 de diciembre de 2010 porque la asociación APAFANO, no querían seguir teniendo ese convenio con ACNUR bajo las mismas condiciones, entonces tuvimos que suspender. HIAS es agencia socia de ACNUR en Quito al igual que FAS, pero en Sucumbíos no hay una asociación directa con HIAS. En otras partes del Ecuador si, son ellos el socio de asistencia humanitaria, aquí en Sucumbíos el socio es Cruz Roja. Por el momento, puede que haya cambios pero por ahora es así.

(SZ): Sobre el Registro Ampliado

(CF): Se puede tener información más completa con Javier Crech o con Pilar Peña sobre el trabajo de ACNUR en RA porque estaban presentes.

(SZ): ¿Cuál fue el trabajo de ACNUR en relación a las ONGs en RA? De colaboración, agentes socios? (formular la pregunta por escrito o ir a hablar en Quito)

(CF): Conozco más los aspectos de como funciona el proceso de registro ampliado y los problemas relativos al procedimiento de asilo como tal, el acceso a derechos que tuvo como resultado. Se muy poco, sé que trabajamos con HIAS (había relación más estrecha), con la DR,

(SZ): De los convenios de asociación de ACNUR con las ONGs, por ejemplo con HIAS es solo de protección humanitaria. Que significa tener un convenio de asociación con una ONG en un aspecto específico?

(CF): Significa que se convierte en un socio implementador, es decir, una agencia que con fondos determinados, gestiona esos fondos a cambio de reportes financieros narrativos semestrales, trimestrales a ACNUR para realizar un proyecto con objetivos definidos cuantitativos cualitativos. Generalmente son proyectos de un año calendario de enero a diciembre. Cada tres meses en el transcurso del año, se puede revisar las líneas presupuestarias, se debe justificar los gastos por parte de la ONG para esos fondos. Esto no quiere decir que la ONG no puede tener otros proyectos, de hecho puede tener otros proyectos con otros donantes o con fondos propios.

(SZ): ¿Quién usualmente define el proyecto que se va a realizar?

(CF): Generalmente esto parte de ACNUR, es decir, hacemos diagnósticos participativos con la población beneficiaria, para identificar las necesidades prioridades en comunidades de frontera y centros urbanos de las provincias que cubrimos que son: Sucumbíos sobre todo, Orellana un poco, Napo, Pastaza en menor forma. Entonces, por una parte, vemos cuales son las necesidades y luego vinculamos esto a proyectos que de manera consultativa internamente y con la oficina de quito definimos. Luego nosotros evaluamos las ONGs que existen, hay un formularios que deben llenar para ver la credibilidad, la capacidad de la organización para definir la capacidad de la organización incluso a nivel mundial de manejar un proyecto, administrar fondos , rendir cuentas etc.

(SZ): ¿Hay un concurso entre las ONGs?

(CF): Este proceso lo maneja la unidad de programas, tampoco me quiero pronunciar demasiado. no he visto un concurso formal sino más bien hay un acercamiento informal. Si vemos que hay varias ONGs se habla, se investiga lo que sabemos, lo que nuestras oficinas saben, lo que la sede en ginebra sabe y decidimos si ir adelante con un socio. Luego ellos llenan los documentos administrativos más rígidos y formales para ver si califican.

Hay varios tipos de colaboración, eso es con un socio. Ahora el socio para realizar un proyecto por ejemplo de infraestructura necesita contratar un contratista o si incluso para ejecutar el proyecto necesita contratar personal, eso lo lleva la organización socia con apoyo de ACNUR. Ahí hay un proceso de licitación, concurso, se abren sobres, etc. Ahí hay un concurso.

(SZ): ¿En el Registro Ampliado, ACNUR trabajo con HIAS, FAS Y SJR cómo se dio esta coordinación para registro ampliado, cómo funciona?

(CF): ACNUR siempre tiene la estrategia de dar preferencia a actores locales y de la zona siempre que tengan la capacidad de administrar un proyecto. Ejemplo: si hay que decidir entre una OI de Mujeres y la Federación de Sucumbíos, se va a apoyar a la organización local.

(SZ): ¿Cuál es la relación de ACNUR con los gobiernos locales en refugio?

(CF): Hay tres cosas. Hay dialogo regular con varias instituciones públicas para difundir el conocimiento sobre la realidad del asilo el refugio el Derecho internacional, el sistema nacional de protección, damos capacitaciones regulares junto con la DR a varias instituciones públicas para dar esa información: los derechos y obligaciones de los refugiados, diferencia entre refugiado y solicitantes, etc. Aprovechamos para que las instituciones nos digan cómo perciben a los refugiados, cuales son los retos diarios que se presentan en su trabajo con esta población, etc. Para tratar de apoyar o aclarar la situación de integración local de refugiados.

Tenemos una colaboración cuando hacemos diagnósticos participativos, tratamos de involucrar a tantas instituciones públicas como sea posible para que vayan a la frontera a conocer porque son lugares a donde generalmente no van. Apoyamos con el transporte la organización de esos encuentros con la población local ecuatoriana y refugiada para que conozcan estas áreas que están bajo su jurisdicción pero que desconocen.

Todos los proyectos que hacemos de ayuda comunitaria sea de infraestructura, ayudas comunitarias de salud, etc. Siempre tratamos de involucrar a una entidad estatal o autoridad al Min de salud, de educación. Cuando realizamos brigadas al rio de cedula y registro llamamos al registro civil, al CONADIS para las brigadas de carnetización dar acceso a los servicios estatales a la población refugiada pero también a la población ecuatoriana. Con los diagnósticos participativos y otras actividades en proyectos en comunidades o brigadas.

Otro es con el Municipio de LA, en el cantón de LA hay muchos refugiados, solo en el cantón son cerca de 9000. La DR da cifras oficiales. Esta población en esta considerada en el

presupuesto general que el Municipio recibe, cuando sabemos que será una carga adicional y que no es la asistencia humanitaria puntual que ACNUR da de tres meses a través de cruz roja. Eso al final no va a cambiar el peso adicional sobre el sistema de salud, educación, etc. El Municipio de LA recibe un centavo más estas actividades. La contribución de ACNUR es financiar un funcionario que trabaja en el Plan de desarrollo del municipio para apoyar la labor del municipio y asegurar que estén integrados los solicitantes y refugiados en el plan de desarrollo. Ahora se está trabajando en el plan verde, al final en el trabajo del municipio para el bienestar de la población también este incluida la población refugiada. Con el municipio apoyamos bastante. Tenemos relación cercana con el alcalde de lago agrio, con el municipio el Carmen, Sucumbíos alto, estamos trabajando con varias instituciones para construir un espacio para la juventud, construir una casa, una cancha. Esto también para garantizar una cierta permeancia en el tiempo de los proyectos, porque al final sabemos que ACNUR esta ya 10 años pero a lo mejor mañana nos vamos. La idea es arraigar los proyectos en los actores locales.

(SZ): ¿Cuál es la relación con la DR? Trabajan en conjunto?

(CF): En LA tenemos muy buena relación Con la coordinadora actual Janeth Encarnación y con el staff en general. Nosotros vamos semanalmente o diariamente tanto para ver como ellos trabajan pero también para hablar con los refugiados. Nuestro interés directo es que se garantice el acceso al procedimiento asilo. Vemos que a veces es difícil, la mayoría de las veces no por culpa de los funcionarios de aquí que tienen un montón de trabajo, no suficientes recursos y trabajan en condiciones muy difíciles. Sino que políticas nacionales que creemos que no siempre se rigen y respetan salvaguardias y principios que queremos que si se respeten. Entonces la relación diría que es buena hacemos capacitaciones conjuntas regularmente a otras instituciones, hacemos charlas de casos, cuando ellos tienen casos difíciles de analizar en elegibilidad y necesitan algún apoyo, información de país de origen, etc. En general, les pedimos datos estadísticos de cuantas personas vienen, cuantas se registran, ahora que hay un nuevo procedimiento de admisibilidad cuanto tiempo tiene que esperar adicionalmente las personas para volverse solicitantes de asilo y tener sus documentos, como podemos organizar brigadas al rio porque sabemos que hay un problema de acceso al procedimiento, hay gente con pocos recursos que no puede viajar. Tratamos de complementar, de ver un poco la labor que hacen pero también de complementarla porque vemos que es el actor principal de la protección en Ecuador, pero al mismo tiempo, por los recursos que tienen, solo se concentran en su oficina sobre todo, en el trabajo de documentación, elegibilidad, nosotros podemos complementar esta labor con el conocimiento de terreno que tenemos, que nosotros si vamos mucho de misión y salimos de la ciudad.

(SZ): ¿Han surgido tensiones con las ONGs o con los actores locales?

(CF): Uno es el cambio bastante regular sea de organizaciones que llegan aquí y se van o de proyectos. De repente, la OIM el año pasado nos colaboraba con proyectos de infraestructura con el cuerpo de ingenieros, ahora tiene todos esos fondos este año para violencia de género, actividades de protección, de asistencia hay muchos cambios en los proyectos y en el tipo de asistencia que dan los varios actores. Entonces solo para mantenerse al día sobre lo que está pasando y ver cómo podemos colaborar establecer mecanismos de referencia de datos, no duplicar asistencia, asegurar de que haya seguimiento de los casos, asegurar que no se pierdan los casos entre una y otra agencia. Una vez que llegamos ahí o se va la agencia o cambia de proyecto y es un reto esto.

Hay duplicación de esfuerzos, un poco por esa situación, pero a veces los mismos donantes que financian dos o tres organizaciones para los mismos proyectos; ponen psicólogos en varias ONGs y al final todas hacen los mismo, y en vez de poder concentrar y dar mayores recursos a una organización, se dispersa la ayuda. Hay falta de claridad, a pesar de que organizamos reuniones de coordinación mensualmente con todos los para que nos pongan al día sobre lo que están haciendo para crear sinergias y colaboración en los que se pueda.

(SZ): ¿Las reuniones siempre son con las ONGs?

(CF): Es con todos, ONGs, OI, Organizaciones comunitarias que trabajan con refugiados o solicitantes, no importa que tengamos relaciones formales o no.

(SZ): ¿Quién usualmente toma las iniciativas para realizar estas reuniones?

(CF): Desde que estoy es el ACNUR, mandamos la convocatoria, les decimos que tenemos el espacio para las personas, elaboramos una minuta. Sonia Aguilar de información pública, ella está coordinando actividades dentro de una campaña de integración general, contra la discriminación; una campaña a la que han suscrito varias organizaciones del país, no solo ACNUR. Nosotros estamos un poco coordinando. La campaña trata de fomentar mejor convivencia no solo entre refugiados y ecuatorianos sino que en general entre varios grupos de población. Se aprovecha este foro para que todos estén al tanto para que todas las agencias puedan involucrarse y se trata de incluir esa campaña en las actividades que ellos llevan. Pero si el esfuerzo en general de coordinación es de ACNUR.

Muchas de las organizaciones u ONGs se quedan en Lago Agrio. Hay todavía relativamente poca presencia en la frontera por ejemplo. Ahora más. Pero por mucho tiempo estaba ACNUR y ya. Esto no solo nos exponía sino que veíamos que no podíamos responder a todas las necesidades de la gente. Nuestro esfuerzo fue traer a instituciones públicas pero también a ONGs. Cuando vemos que muchas organizaciones ni salen de Quito, incluso de las NNUU, si están en Lago está bien, pero si se puede hacer que salgan de Lago Agrio mejor.

(SZ): ¿Cómo ves tú el rol del Estado en cuanto al refugio. Cómo ha evolucionado el tema de refugio y en el caso del registro ampliado, cuál es tu visión sobre el rol del estado en relación a esta temática?

(CF): Bueno, esta internacionalmente reconocido, por lo menos el ACNUR hace el esfuerzo de difundir esa información de que el Estado ecuatoriano ha sido de los más generosos y comprometidos hacia la protección internacional de refugiados y eso se ve en el número de refugiados reconocidos que llega a 53342 al 2010, cuando se estima que hay 200 mil personas con necesidad de protección internacional en Venezuela por ejemplo, de los cuales están reconocidos 200 o 300, muy pocos

Yo creo que el Estado ecuatoriano ha tomado muy en serio la obligación que tiene según los convenios firmados, pero la obligación internacional que tiene hacia la protección de los refugiados. No nos podemos parar al RA, eso fue una demostración de compromiso muy grande y de apertura, de ganas de colaborar con el ACNUR, porque el RA ha otorgado derechos de permanencia y legales teóricos, que ya es mucho, a muchos refugiados unos 27 mil. Pero eso no es el fin de la historia, el carnet de refugiado te sirve si te permite integrarte, tener una vida decente, acceso a servicios básicos, trabajar, tener una cuenta bancaria, etc. tener una vida normal como cualquier otro migrante. Y eso vemos que en la realidad no es así, se dan muchas trabas por falta de conocimiento, por falta de comunicación entre las direcciones centrales en Quito de las instituciones públicas, pero que no se comunican con sus funcionarios en las provincias. Entonces la falta de conocimiento mezclada con cierta discriminación, unos reglamentos o instrumentos normativos que contradicen la constitución o contradicen el decreto 3301 sobre educación. Entonces el resultado es que pierde su atraktividad la visa de refugiado. Vemos que la visa sigue siendo muy importante, la única opción para personas que no tienen parientes ecuatorianos o que no tienen la visa de amparo o recursos para naturalizarse o no pueden conseguir una visa de trabajo. Al final no hay muchas alternativas para un cierto perfil de personas. Sobre todo no hay otra visa que protege de la devolución a Colombia, la visa de refugio es la única que garantiza la no devolución y es gratis. Vemos muy problemático que a pesar de tener esa protección contra la devolución, porque devoluciones no vemos que hay mucho, aquí en Sucumbíos casi no hay, pero se les hace muy difícil a las personas refugiadas

tener una visa que tiene un formato muy distinto a las otras permisos de residencia que dan cédulas muy parecidas a la ecuatoriana con el número q que te permite acceder al sistema de la base de datos de registro civil y eso abre muchas puertas para acceder a crédito, abrir cuenta bancaria afiliarte al IESS. Además de una cierta discriminación porque la gente asocia a refugiados a colombianos. Hay trabas legales y culturales como la discriminación. El acceso efectivo a los derechos es el reto más grande, el tener un documento está bien, el no ser devuelto fundamental, pero eso no es todo. El post, el RA ha abierto ese espacio para que la gente pueda permanecer aquí, ha generado muchas expectativas, no diría que se ha abandonado el trabajo pero hay mucho que hacer. Entonces, reducir los derechos teóricos que da la visa a derechos materiales, es cuestión de recursos de que los gobiernos descentralizados tengan más recursos, una mejor inclusión de la normativa de la constitución, etc. que si no se respeta que haya recursos de protección y legales también

(SZ): ¿Cómo colabora ACNUR en materia financiera al os gobiernos locales? A las ONGs con los convenios de protección

(CF): Financieramente no se colabora, eso no se puede. Sé que el ACNUR no puede tener convenios directos como se tiene con las ONGs con el Estado (a confirmar) hay apoyos materiales que no son financieros, por ejemplo, con la integración de un funcionario que trabaja en el municipio totalmente integrado a esta institución pero totalmente pagado por ACNUR, para trabajar en este plan de desarrollo del municipio de LA, no para una oficina de refugiados obviamente integrando también los intereses de la población de refugiados pero no exclusivamente, esa es una forma. También cuando apoyamos logísticamente con transporte alguna misión al río alguna brigada con alguna institución pública. También con todos los proyectos que llevamos a cabo, a pesar de que implementemos a través de una ONG siempre tratamos de colaborar con una entidad del estado y de esta forma ayudamos a que la dirección de educación o salud pueda prestar sus servicios. Apoyamos a la barcaza médica o a los promotores de salud por ejemplo, es del interés al final del departamento de salud.

(SZ): ¿Cuál ha sido el apoyo de ACNUR por ejemplo para que exista más presencia estatal en lugares en donde no había presencia del estado. La DR está hace 2 años encargada de refugio en LA. Cuál ha sido el apoyo de ACNUR y el gobierno local.

(CF): Había parte de la provincia cubierta por el estado, pero no iba nadie por la lejanía, la gente tiene miedo, o por ej. la dirección de educación tenía muchos problemas para enviar a alguien a trabajar a profesores en la zona de frontera entonces la idea es explicar cuál es la realidad de frontera. Con los conocimientos que manejamos, vemos que a nivel de seguridad no corremos un riesgo demasiado alto, al final si podemos ir. Ver que al final está en el interés del estado y de sus instituciones de que haya presencia ahí porque con esta presencia se desanima a que haya actividades ilícitas relacionadas al conflicto en Colombia o no porque la gente involucrada en estos grupos lo que no quiere es tener testigos. Más presencia del estado, menos actividades de estos grupos y mayor protección de la población local, que al final no solo es refugiada sino es ecuatoriana también y necesita protección del estado. Entonces, un poco es el enseñar el interés que tiene el estado de estar ahí y de la responsabilidad que tiene de brindar servicios básicos, no solo a LA y la ciudad, pero también a la frontera. El ACNUR estando ahí y aportando con ayudas y proyectos después se hace más fácil convencer al Estado completar y no empezar desde cero, puede ya beneficiarse de la confianza que tenemos, de la gente que conocemos, de los contactos con los presidentes de la comunidad, etc. Ese ha sido el acercamiento con los gobiernos locales desde hace unos 3 años de ACNUR.

Otra táctica que tenemos, es la información pública. Estamos apoyando la radio Sucumbíos con entre otros, un programa que ellos tienen martes “machetes y guerra”, ahí incorporan una parte que se llama “el río habla”, ahí dan voz a la gente. Nosotros les llevamos testimonios de gente de las comunidades del río que son de la provincia de Sucumbíos pero de las comunidades y a

veces la gente en LA o en el resto de la provincia no conoce, no conoce su realidad. Cada semana es sobre un tema, a veces les llevamos las entrevistas que hemos hecho en el río o viene la gente directamente aquí a hablar de un tema. Generalmente una semana habla la población del río sobre una realidad del río, problemas de acceso a algún servicio básico. La semana siguiente se invita a un representante de la institución del Estado correspondiente, o una autoridad ha venido el prefecto, la dirección de salud, han venido varias autoridades a contestar y presentar sus programas sobre lo que están haciendo o lo que piensan hacer. Con esto y con los diagnósticos participativos que llevamos a cabo y organizamos y hacemos partícipes a la instituciones, creamos este acercamiento, que vemos como muy positivo e importante.

(SZ): Ventajas y desventajas ACNUR al trabajar con estas entidades y de estas entidades al trabajar con ACNUR.

(CF): Para nosotros no solo es una ventaja sino que es inevitable porque al final tenemos recursos limitados, no tenemos tanto dinero que invertir o recursos humanos. La legitimidad, como actor externo como OI no tenemos el conocimiento de la realidad local que tiene un actor que lleva mucho más tiempo en la zona o es del país por lo menos. No tenemos la misma legitimidad en la percepción de la población “quienes son esos gringos que vienen del exterior”. Yo solo puedo ser efectiva como persona y como funcionaria aquí en la medida en que estoy siempre colaborando con los socios, con colegas y autoridades que conocen la zona. Entonces, la ventaja de poder hacer una diferencia y dar un aporte que se quede y permanezca en el tiempo aunque nosotros nos tengamos que ir, yo como funcionaria o ACNUR como OI. Para mí es una necesidad y una ventaja a la vez, pero es realmente una necesidad. Más recursos más legitimidad más conocimiento local

Para esas entidades se benefician del trabajo de ACNUR que tiene 60 años de existencia trabajando sobre el mandato exclusivo de la protección de refugiados y solicitantes de refugio y la búsqueda de soluciones duraderas que son la repatriación, integración local o reasentamiento. El ACNUR tiene el valor agregado financiero y técnico que puede ayudar al Estado en cumplir con sus obligaciones internacionales. Esta es la ventaja principal para los entidades públicas, llevamos experiencias que hemos tenido en otros países, prácticas que han sido buenas eficaces y que podemos tratar de replicar aquí. Por la magnitud internacional de ACNUR, estamos en más de 100 países.

Con la sociedad civil tenemos bastantes experiencias colaborando con la sociedad civil, creo que podemos capacitar en una medida modesta porque ellos ya tienen recursos y funcionarios. Cuando son socios se les brinda recursos financieros también, para que luego quede algo y se aprenda algo, al mismo tiempo que nosotros aprendemos de ellos

(SZ): ¿La comisión de elegibilidad estaba conformada por varios actores, entre ellos el ACNUR. Cuál fue su rol en la comisión de elegibilidad?

(CF): El ACNUR y otros miembros de la sociedad civil están invitados a estar presentes como asesores, es decir, tenemos voz y no tenemos voto. ACNUR siempre está en las comisiones de Quito, cuando se trata de casos de Lago Agrio se trata de ir alguien de la oficina. Recibimos las notas de entrevista de la DR aquí, comentamos a veces directamente, a veces cuando ya han enviado a Quito, en todo caso ya en la comisión tenemos la oportunidad de dar nuestra opinión análisis y recomendación de lo que se ha hecho y de cómo se ha analizado el caso. Aportamos con información sobre el país de origen con argumentos jurídicos, etc.

Anexo 4. Entrevista 4, Germán Rodríguez
Entrevistado: SJR, Germán Rodríguez (GR)
Entrevistador: Sandra Zapata (SZ)
Sucumbíos, Ecuador, 28 de abril de 2011, 14:00 pm

(SZ): El SJR participó en el RA? Como fue el proceso?

(GR): El SJR era un actor importante que buscaba la regularización de extranjeros aquí, en ese entonces se trabajaba con la población más amplia que estaba constituida por colombianos, incluso por nuestra cercanía. Se hizo una notable incidencia, a nivel de la SJR de Quito se empezó a tratar de influir e involucrarse más en el RA porque se lo veía como una posibilidad de visibilizar a mucha gente que estaba sometida a la voluntariedad de la DGR Quito, que era una posibilidad que la gente tenía pero que no estaba fortalecida y no era alcanzable.

Así empezó el RA, el ACNUR trataba de canalizar las solicitudes de refugio y resolver los problemas relacionados, pero no se veía muchas soluciones, se veía muy amontonada a la gente. El RA, a pesar de hacerse en lugares focalizados no llegó a constituirse en una solución definitiva, es un paliativo, pero hace falta mucho por hacer. Ese proceso fue complicado, el SJR nos dedicamos a hacer veeduría analizar los pro y los contras. Si hubo falencias que quizá en el proceso final se hayan arreglado pero disminuyó el entusiasmo e interés de la opinión pública. Yo veía el RA como una primera parte de la de visibilizar a la gente que necesita refugio, simplemente es un primer registro. En lo que más se debería trabajar es en el reconocimiento de los derechos de esa gente que ya está aquí, porque en esta provincia que recibe la mayor cantidad de refugiados, esa gente está sometida a disminución de sus garantías. Ellos no son reconocidos, la policía, y a las instituciones públicas en general no ven a la persona que está llegando a buscar refugio y la vulneración de sus derechos sino le restan posibilidades

(SZ): ¿El SJR hizo una veeduría, culminó este proceso?

(GR): Si, porque a nosotros nos convocaban a todos los puntos y participamos en todos.

(SZ): Cuáles fueron las principales dificultades?

(GR): Lo veo como una cuestión de operatividad porque había ocasiones en las que el traslado del personal se dificultaba. En el RA iban todos en grupo, todos tenían las oportunidades de alojamiento, infraestructura servida. En este caso, fue un poco complicado trasladar a la gente en forma periódica. Muchas veces veíamos que a nuestro parecer había una especie de celo profesional o a nivel institucional en cuanto al resto de entidades. En ese entonces participaban otras instituciones y ONGs (Acelero por ejemplo), poco faltaba para decir “este es mi refugiado” y contarle una verdad. Eso es una cuestión absurda, querían lucirse con la gente pero a veces si había una suerte de desconocimiento de los temas que se relacionan con la gente, no es cuestión de recoger al refugiado y decirle estás libres; sino de ampliar sus horizontes y ese fue el trabajo ahí del SJR; que yo creo que se mantuvo.

(SZ): ¿El SJR es entidad socia del ACNUR?

(GR): No, es una entidad ONG autónoma que no tiene que ver nada con el ACNUR ni con el estado ecuatoriano. Pero si desarrolló un rol protagónico en estas circunstancias porque estuvo presente en el RA y dio referencias en cuanto a informes respecto a críticas al proceso del RA; de hecho hizo una veeduría. Como SJR se acompañaba a la gente más vulnerable, es decir, los refugiados y al final se consiguió gran parte de lo que se propuso. Lo que pasa es que esta circunstancia no para ahí, se mantiene constante.

El RA yo lo veía como una cuestión de “el pez se muerde la cola”, el RA fue todo un año, si mal no recuerdo les daban el carnet de registro que duraba un año, es decir, finalizado el año debían volver a recarnetizar a la gente. Esta fue una de las cosas que se planteó en la veeduría, que se amplié el tiempo para la validez de los documentos de validez de los refugiados. Esa fue una recomendación de la veeduría. O que se suprima completamente del pago del absurdo empadronamiento que se hace en la policía de migración. Eso les costaba \$4 c/u y no había sentido de obtener ese documento porque en el momento en el que se iban los extranjeros ya tenían un registro establecido en la dirección general de extranjería e ir a duplicar el registro allá no tenía sentido. Las personas eran objeto de chantaje, les pedían coimas, eso era una policía corrupta y bastante extrema. Antes las tarjetas andinas las cobraban también, no sé hasta ahora siga así o no.

(SZ): ¿Cómo ves el rol de ACNUR en todo el proceso del Registro Ampliado?

(GR): Lo veo más como un rol económico porque ellos tienen sus formas de actuar, que no las comparto. Había un poco de rivalidad porque esas personas no creo que tenían mucha convicción de los que estaban haciendo, sino más era “soy gringo y la paso bien”, no los veía muy convincentes. Tenían una actitud economicista no le hace bien a un proceso que debe ser netamente interno. Claro que debían regularizar pero no tanto.

(SZ): ¿Economicista en qué sentido?

(GR): Económico en el sentido de que financiero gran parte del RA. Incluso con los funcionarios de la DR había algunos roces, entre ellos se desautorizaban “gringo contra funcionario público”, se daba esas circunstancias. Está bien que pongan el dinero que tampoco nos vengan a regularizar ni a manejar; eso no estaba bien. Por eso nosotros estábamos muy aparte, incluso para no estar muy coincidentes en los gustos y disgustos mejor estábamos desde lejos viendo el asunto.

(SZ): ¿Financieramente el ACNUR como apoya a las ONGs? ¿Apoyo al SJR?

(GR): No apoyo en el RA. El dinero del SJR fue solo de la ONG y de fondos propios netamente, ACNUR no tenía nada que ver ni el gobierno nacional. Son fondos que venían de los financistas del SJR. Éramos autónomos y por eso nosotros teníamos una imparcialidad, no se daba el hecho de “nos están pagando, no te puedo criticar mucho”. Muchas de las veces al interno de las instituciones gravitan otros intereses; nosotros no teníamos nada que ver ahí.

(SZ): ¿Crees que las ONGs socias de ACNUR podían ser críticas del organismo internacional?

(GR): El ACNUR es el que financia el proyecto y cuando una entidad es financista, el resto se somete a sus dictámenes. Por eso nosotros no éramos muy cercanos. Yo me llevaba bien con ellos y mantenía una relación diplomática pero sabía que incluso en Quito no había muy buena llegada. O si la había no era muy sincero. Ellos nos veían como una contraparte adversa porque señalábamos las cosas como son o como las veíamos nosotros. Como no dependíamos de ellos éramos sinceros. No sé con el personal de la DR, ellos si compartían mucho. En Lago Agrio, ellos tenían como referente al SJR, con el cual interaccionábamos bastante porque ellos no tenían la presencia de un abogado que se especialice en cuestiones de refugio y extranjería. Como SJR en ese entonces nos dedicábamos a eso básicamente. Cuando se abrió el SJR aquí había mucha persecución por parte de la intendencia general de policía, incluso mataron a la Intendenta; el SJR se pudo a intermediar y muchas veces contradecir. Hacíamos todo nuestro trabajo jurídico para poder sacar a muchas personas que iban a ser deportadas, hombres, mujeres, etc. No tenía razón de ser pero la ignorancia de nuestros funcionarios respecto de las leyes de migración y extranjería se daban a tal punto que botaban a la gente sin presencia del

abogado defensor, nada. Ellos mandaban a la gente, muchas de las veces, me entere de una funcionaria que había deportado a una mujer que tenía un pequeño hijo, la deportaron a la mujer y dejaron al hijo aquí; esa es una de las atrocidades que se supo. Ahí se trató de influir e intermediar jurídicamente, íbamos a audiencias de deportación y en lo relacionado con cuestiones administrativas para conseguir visas de amparo, etc.

(SZ): ¿Cuáles son los intereses de ACNUR al trabajar con las ONGs? Que beneficios obtiene ACNUR al trabajar con las ONGs y viceversa.

(GR): De las ONGs que en ese entonces trabajaban eran HIAS, COOPI. ACNUR eran los financistas, era una forma de trascender financieramente. ACNUR ejercitaba sus recursos económicos; debían entregar su dinero. Yo lo veía como financistas nada más, debía entregar su dinero.

En cuanto a los gobiernos locales era solo una cuestión presencial. Ellos iban a lo suyo, a la comodidad. Incluso la orientación de ACNUR respecto a posibilitar la regularización de la gente cambio porque después la DR asumió directamente ese rol. ACNUR se ha dedicado a financiar una escuelita una batería de baños, etc. está bien que ellos traten de llegar a esos lugares en donde le falta mucho al gobierno. Ahí es donde ellos han invertido gran parte de los recursos; el contacto era con ellos especialmente con el fin de que, el fin que perseguían era beneficiar, sentar y adecuar las condiciones de vida mejores de una determinada comunidad en donde viven más colombianos.

Eso es lo que veíamos de lejos porque nuestro rol era más en el jurídico y de eso había mucho. Nos ejercitábamos más en eso. En el consulado había una abogada pero no ejercitan, por ejemplo, si hay una audiencia de deportación, requiere un abogado, aquí hay los defensores públicos pero ellos no tienen el matiz que se necesita saber para poder enfrentar una audiencia. Casi hemos centralizado estas prácticas. Eso fue enriquecedor y aprendí. Ahí estaba inmerso de una materia y pendiente de un sueldo no muy enriquecedor. Algún día se acabara el problema de refugio, y no habrán procesos de deportación.

(SZ): ¿Cual crees tú que son las entidades más legitimadas en refugio. La población a quien reconoce más?

(GR): Yo creo que ACNUR los reconoce porque tienen una infraestructura muy notoria. El SJR también es reconocido porque desempeñamos funciones que otras ONGs no tenían y que eran comerciales por decirlo de alguna forma porque todo el mundo necesitaba. La gente llegaba diciendo que “deportan a mi hijo, me están deportando”. Teníamos bastante afluencia y popularidad y se respondió. De lo demás, COOPI que por ahí hacia sus cositas con los refugiados. HIAS que ahora está bien posicionados porque están trabajando más cerca de ACNUR, ya no están en sus oficinas y están desarrollando otra faceta. De ahí no reconozco ninguno más. Siempre hay asociaciones de la sociedad civil como la Federación de Mujeres de Sucumbíos, que participaban más con las mujeres sean de aquí o de allá. Ellas tenían un margen de trabajo menor con el número de colombianos.

(SZ): ¿Había reuniones periódicas para el RA entre ACNUR el gobierno local para tratar ciertos temas específicos?

(GR): Si había reuniones en donde se trataba de consensuar y socializar todo, incluso los problemas que se daban porque era un proceso muy atípico y había muchas cosas que ir puliendo. Al final del año, los del RA quedaron expertos en hacer eso porque al principio tampoco sabían. A pesar de los cursos que les hayan dado siempre hace falta algo más.

En el contexto mismo del RA yo iba por turnos porque no podíamos estar todo el tiempo ahí porque la oficina aquí necesitaba alguien también. Pero la presencia era constante en las brigadas. Íbamos cada semana allá y teníamos establecido un “mercado de trabajo”.

(SZ): ¿Los lugares están alejados, en Sucumbíos en donde se realizaron las brigadas?

(GR): Brigada piloto en Barranca Bermeja, Santa Bárbara, la bonita, puerto nuevo, putumayo, Lago Agrio y en Shushufindi. En el Coca no se hizo. Aquí estaba tan concurrido que el grupo de colombianos se volvió muy numeroso porque llegaron varios colombianos a tratar de enlistarse.

(SZ): ¿Quién generalmente es la entidad que coordina, quien pone los objetivos en cuanto a tratamiento del refugio, cuál era la entidad líder en RA?

(GR): Los más visibles eran la DR y el ACNUR por financistas. No había de hecho una integración de todo ese conglomerado, era bastante notorio este celo que tenían. Eso les perjudicaba a ellos porque yo considero importante que si se empuja esfuerzos es para ayudar a esta gente. Cada uno debe responder a expectativas y enseñar resultados y por eso se daba esa situación. Cuando se integró el SJR no tuvimos la necesidad de disputarnos con nadie una posición porque vinimos a ofrecer unos servicios que no se ofrecía en ningún lado. Ahora no sé cómo se estarán llevando, pero yo creo que si se ha rentizado el refugio. Incluso había otras organizaciones como “Comisión de DDHH”, era un grupo de señoras que tenían intereses económicos bastante notorios, buscaban financiamiento. Incluso la Federación de Mujeres de Sucumbíos tenían esa actitud que más los veíamos a ellos como que quieren recursos para nutrirse a costa del SJR. Luego ya hubo el desinterés bajo porque había una deslealtad. También, esa entidad de DDHH hacía integración de señores que sabían que aquí hay plata se metían a eso. Esa organización lucraba de la gente no los atendían voluntariamente como nosotros que no buscábamos ingresos económicos; como lo hacía el SJR. El SJR formuló bastante ayuda en el ámbito jurídico que aquí eso cuesta, un abogado cuesta. Un abogado que se interese por la causa, porque hay varios defensores públicos pero voy solo a decir lo “justo” que a veces es conraindicado para los casos, o muchas veces solo iban a hacer presencia; eso no es defensa.

(SZ): ¿De dónde obtenía el SJR fondos para funcionar?

(GR): Habían varios programas establecidos a nivel internacional, por ejemplo, Save the Children era una de las financistas. Ahora está trabajando ahí el ex director del SJR, él es ahora el titular de Save the children. Había otras organizaciones belgas, y el SJR a nivel internacional también apoyaba con programas. El SJR establecía las planificaciones anuales y las formulas por las cuales se va a proyectar el trabajo. El SJR como tal estaba subvencionado por otras ONG internacionales muy aparte de ACNUR.

(SZ): ¿Desde cuándo está el SJR en Sucumbíos?

(GR): Hace unos 4 o 5 años. Justamente se inauguró cuando falleció, asesinaron a la intendenta general de policía con quien teníamos roces institucionales porque nosotros defendíamos a la gente en riesgo y ellos se encargaban de expulsarle. Deportaban sin observancia de nada. Nos decían que defendíamos a colombianos, nos decían ustedes deben defender en “1er lugar a los ecuatorianos, 2 a los ecuatorianos y 3 a los ecuatorianos”. A mí me pagan y sobre esa base yo estoy observando los derechos, que usted no sepa es su problema.

Asesinaron a la intendenta, y desde ese entonces se creó una suerte de escándalos contra colombianos, así, un crimen de un colombiano es más crimen que el de un ecuatoriano.

(SZ): ¿Conclusiones finales sobre el RA?

(GR): El Registro Ampliado si fue un proceso bueno e interesante. Sin embargo, si debería mantenerse con un poco más de persistencia en cuanto a aclarar la situación de colombianos como refugiados especialmente. A pesar de que aquí en Lago Agrio hay un componente importante de peruanos, acorde a lo que dice la constitución respecto las personas en situación migración y refugio se debe ser un poco más condescendientes. Yo creo que la institucionalidad pública como tal. Creo que ha bajado la presión de los nacionales en contra de los extranjeros pero no descartamos que eso subsista y se mantenga. De las instituciones casi no tengo información, pero a los SJR los veo frecuentemente que están tratando de llegar a línea de frontera donde la gente está más mal que aquí. Ojala les vaya bien, fue una suerte haber trabajado para el SJR.

(SZ): ¿Desde tu perspectiva como crees que ACNUR selecciona a quienes van a trabajar con ellos y quién no?

(GR): Por ejemplo, ellos comentaban que Samaritan's en el 2007 o 2008 decía que trabajan con ACNUR en Colombia y viceversa. Como selecciona ACNUR a este socio si a este no; hasta donde yo sé ellos traían su gente, no había una fórmula para establecer o determinar la gente, al que les parecía el mas alajito. No sé si había una selección así como no sé cómo a ellos los eligen.

Anexo 5. Entrevista 5, Julián Hernández Gomes

Entrevistado: Julián Hernández Gomes, representante de la Asociación de líderes y consejeros AGAPE (JH) y Guillermo Reinoso (GR) de ISAMIS

Entrevistador: Sandra Zapata (SZ)

Sucumbíos, Ecuador, 28 de Abril de 2011, 15:00 pm

SZ: ¿A qué asociación representa usted?

(JH): yo represento una institución que se llama asociación de líderes y consejeros **AGAPE** personalidad jurídica 0086 emanada por el IEES de acá de Lago Agrio

(SZ): Y ustedes participaron como sociedad civil en alguna veeduría ¿cuál fue su participación en el Registro Ampliado o conversaciones con el ACNUR con que entidades?

(JH): Nosotros fuimos, bueno la mesa binacional colombo ecuatoriana, la cual estuve al frente de ella durante 3 años. Quiero recordarles que mi nombre es Julián Hernández Gomes de nacionalidad colombiana pero ya llevamos aproximadamente 11 años acá en esta zona sirviéndole a las personas que más lo necesitan. Frente a la pregunta del registro ampliado si es importante que esta mesa binacional tuvo muchas mesas de trabajo, entre esas tuvimos la de comercio binacional la de ese trabajo sobre una propuesta sobre el registro ampliado en ese caso porque habían bastantes problemas había bastantes dificultades con los compatriotas colombianos que llevaban acá el ACNUR desafortunadamente ee por su infraestructura no podría dar capacidad para todas las solicitudes que hubo, estamos hablando de unos 10 11 años atrás 8 años, entonces por esa causa de pronto ellos fueron insuficientes y también se cometieron algunas irregularidades en esta institución pero luego se envía una notificación a la presidencia de la republica solicitando más agilidad y creo que eso ayudo a que se pueda dar que se pueda más importantemente más rápido el registro ampliado, que lo cual es un gran éxito porque en un día haber registrado miles de personas eso es un por ejemplo yo estuve luchando 10 años para que me dieran el carnet de refugiado la visa pero cosa impresionante cuando resulta ahí en el listado y en un día nos dieron esto yo creo que esto es un éxito, es un éxito .

Y usted de los factores que conoce aquí en Sucumbíos que trabajan con refugio que criticas tendría primero que factores reconoce como los principales que se han encargado del refugio sea ONG el estado.

Bueno todo ha sido manejado hasta aproximadamente 2 años que llego cancillería todo era manejado por ACNUR. Queremos decir así públicamente de que muchos funcionarios de esta institución digo muchos no todos no están allí tanto porque amen la a las personas ni la situación de las personas están porque tienen un puesto o porque sencillamente tienen aquí sus salarios para subsistir ellos y sus familias y hay un quemeimportismo digo en algunos de ellos no voy a dar nombres pero si en algún momento tocara hacerlo lo aria. Entonces si han venido algunas otras instituciones pero la verdad es que hay que tener en cuenta que muchas veces cuando hay una problemática hay un problema mucha gente se aprovecha de esas situaciones para para sacar beneficio propio y no tanto en la ayuda ee tanto humanitaria en la ayuda social en la ayuda psicológica y en la ayuda emocional que es lo que puede brindar pues obviamente esta institución o estas instituciones

(S.Z) ¿Qué otras instituciones?

(JH): Bueno hay muchas pero bueno en este momento no recordamos todos los nombres porque haber esta es una entrevista así de un poco de carrera y no hemos sacado, pero si queremos que creemos que Ecuador ha sido una bendición para muchos colombianos que estamos acá teniendo en cuenta no como dice el compañero acá si ha habido algunos compatriotas que desafortunadamente han venido y han tratado de implantar la cultura

colombiana en la cultura ecuatoriana y yo creo que cuando nosotros venimos o vamos a otro país cuando el ecuatoriano va a España que tiene que hacer imponer la cultura ecuatoriana o someterse a la cultura española, en este caso nosotros estamos acá en el Ecuador los amigos compatriotas a los que respetamos y amamos mucho tenemos que someternos a la cultura ecuatoriana y amar, respetar, valorar .

(S.Z): ¿Y la relación con la ACNUR como qué opina usted de la relación de ACNUR con estas otras entidades o con la asociación o con la federación de mujeres hay una asociación de refugiados?

(JH): Si esta la asociación de refugiados, la asociación de mujeres esta creo que están trabajando en algunas áreas coordinadamente creemos que hay algunas cosas que son valiosas rescatar eso es lo positivo no.

(S.Z): ¿Claro y del Estado que opina usted?

(JH): Del Estado ecuatoriano a ver mirando en cuanto al refugio creemos de que esto del registro ampliado fue una gran bendición, lo que se ha hecho a través de cancillería y de ACNUR ha sido un poco limitado yo creo que lo que se hizo fue en eso del registro ampliado se logró hacer lo que ACNUR había hecho en 4, 5 años se hizo en un mes lo que ACNUR pudo lograr hacer en 4, 5 años de trabajo de gastos de inversiones , se pudo lograr en un día obviamente que a algunos nos aplazaron 20 días luego nos dieron otra fecha para que regresáramos pero yo creo que en dos meses se hizo lo que ACNUR hizo en 5 años

(S.Z): ¿Y le parece que los esfuerzos han sido suficientes o que faltaría aparte del registro ampliado, porque es un gran paso que todos reconocen pero cree usted que es suficiente la iniciativa del registro ampliado?

(JH): Eso es valioso y yo creo que todos los días están llegando compatriotas a esta a esta a este cantón a este país pero lo que podemos decir con respecto a esta pregunta yo creo que nosotros los colombianos que hemos venido a este país nosotros somos uno de los que luchamos no para que nos den un pescado porque si nos dan un pez hoy me los cómo y mañana volvemos a tener hambre yo creo que tenemos que enseñarle a pescar a la gente porque no podemos estar aquí atenidos y esto es una palabra para nuestros compatriotas no solamente venir acá y sola mente decir “ bueno aquí me dan comida aquí me dan arriendo aquí me dan salud no porque nosotros los colombianos permíteme la expresión, somos verracos echados pal’ante e igual que los ecuatorianos cuando van a otros países también les toca luchar y a unos compatriotas que viven acá perdón los ecuatorianos que viven acá en este país son echados pal ante pero lo que quiero decir es que creo que en nuestro caso es suficiente que nos permitan estar en este país y sabemos que dios está vivo él vive y si él vive pues ahorita mismo les voy a dar unas palabras que dicen que nosotros valemos mucho más que las aves del campo y que los lirios dijo salomón entonces es importante saber que no darle el pez a la gente sino enseñarle a pescar

(S.Z): ¿Y de la iglesia, no se ha tenido alguna relación en algún proyecto con la iglesia como fue el trabajo de ISAMIS y ahora el cambio a los heraldos?

(JH): Bueno con el cambio a ver yo primeramente que todo yo soy pastor cristiano evangélico de una misión que se llama *centro de avivamiento de deseo* que está ubicado acá en Lago Agrio en la sede central. Ha sido un proyecto que nosotros iniciamos hace 4 años atrás y no hemos tenido proyectos con la iglesia católica pero si tenemos unos proyectos que queremos ejecutar dentro de la congregación dentro de la asociación que representamos que es como hemos dicho asociación de líderes y consejeros AGAPE personalidad jurídica 0086 y queremos exactamente, estoy aquí esperando al señor Guillermo porque con el estamos conversando de unos proyectos que van a ser en beneficio no solamente de refugiados, sino también proyectos que van a beneficiar a la ciudad en general en este caso a Lago Agrio.

(SZ): ¿Señor Reinoso usted en la iglesia ISAMIS ha trabajado con los refugiados en varios proyectos podría contarme algo más de eso?

(GR): Si la situación es que la iglesia casi siempre ha sido transversal, es decir que al pastor que también es un actor de la parte de la iglesia evangélica; una articulación buena, buena porque es definitiva se ha tratado de hacer el bien, a la final dios es uno sol pero dentro de lo que nos inmiscuye a nosotros movilidad humana se abre justamente con este problema de la frontera, la inseguridad, la inseguridad a nivel de narcotráfico, güerilla, paramilitares y todo lo que puede haber provocado la movilizaciones justamente movilidad humana significa movilización de gente no entonces de tal suerte de que hay dos cosas importantísimas acá inicia como como como un trabajo de ayuda inmediata lo que se llama ayuda humanitaria no.. ayuda humanitaria que son kit de aseo, kit de hogar apoyar con alberge y todo en eso está inmiscuido lo que es el alberge obviamente con articulación del trabajo con el ACNUR, con la cruz roja con demás testamentos que se dedican a trabajar pero el principal actor aquí es ACNUR entonces cuando ellos vienen, han estado acá están inmersos acá en todo lo que es la zona fronteriza entonces el trabajo se viene digo por esos dos parámetros, digo lo que es ayuda inmediata para gente que necesita inmediatamente gente que necesita donde dormir donde comer, necesitan un apoyo, unos que están en un alberge otros que pueden vivir hasta conseguir un trabajo hasta poder tener el estatus de refugio que es el proceso no, es el proceso justamente de que la gente viene indocumentada.

Pero acá a través de este trabajo que se ha hecho, de poderles ayudar que consigan un documento que es legal que les permita tener un hogar, que les permita vivir aunque no necesariamente ha sido el mejor este documento, este documento en algún momento se entregó como papeletas volantes realmente, este documento de refugio

(SZ): Tal vez en el Registro Ampliado

(GR): Obviamente el registro ampliado fue un horror, no sé si el gobierno fue el que lo hizo pero fue un horror definitivamente. La gente que esta acá no es necesariamente la refugiada, mucho han mentido, mucho han hecho y los que realmente son refugiados están allá la gente que no sabe ni cómo llegar a una ciudad. Pero sin embargo hay la mezcla de las dos cosas pero bueno, en el núcleo de la meta justamente en el horizonte el trabajo es eso y el otro es poder trabajar con proyectos sustentables sostenibles para hacer que la gente pueda tener como vivir, lo que quiero decir con esto es que hay gente móvil, movable, pero hay gente que también se radica a lo largo de la frontera todo lado de la frontera norte entre Ecuador y Colombia entonces gente que tiene fincas, gente que está dedicado a lo agropecuario no.. y en este lado obviamente nunca se ha dado la siembra de coca ni nada acá hay siembra de cultivos lícitos. Entonces en esa situación, la gente trata de, a este lado de la frontera, vivir un poco más tranquilos, buscar, producir de hecho ha sido un aporte, nosotros como pastoral social de la iglesia de Sucumbíos, estamos latentes, teníamos un departamento muy importante de mobiliaria humana y derechos humanos que obviamente tiene subidas y bajadas, porque digo bajadas porque nosotros siempre trabajamos con apoyo externo, el apoyo externo siempre proyectos de apoyo externo,

(SZ): ¿Y quién les apoyaba?

(GR): Normalmente han sido apoyadas por Alemania, España, distintas ONGs europeas y norteamericanas no sé si. Es americana pero más se identifica como norteamericana lo que son las naciones unidas cuyo objetivo es trabajar apoyar a gente refugiada y específicamente a gente colombiana ahora nuestro trabajo también.

En donde tenemos organizaciones nuestro trabajo es netamente con restricción de base, organización humana de base que son mixtas no, hombre, mujeres, colombianos, colombianas acá hay una mezcla no.. que colombianos casados con ecuatorianas, y ecuatorianos casados con colombianas y hijos que son colombianos, ecuatorianos y una sola mezcla que tú vas a ver en la

frontera no.. entonces esa es las do , los 2 ejes principales lo que es ayuda inmediata y lo que puede ser un proyecto humano sostenible,

(SZ): ¿Con APAFANO la iglesia tenía alguna relación?

(GR): APAFANO justamente es una organización que nació de la iglesia y donde se hizo el albergue del APAFANO, se llama APAFANO el albergue para los refugiados lastimosamente hay una situación de que esto sucede siempre, la organización es un trabajo de de resistencia pero muchas de las veces tenemos altibajos por gente no. APAFANO se reivindicó ni siquiera se llama reivindicó, se reorganizó es la palabra para poder trabajar y recibir y decir no mas...

(SZ): ¿Y quién estaba a cargo de APAFANO?

(GR): Los dirigentes APAFANO significa asociación de padres de familia del nor oriente nació como una de padres de familia porque era para poder trabajar la educación de la frontera aunque era un poco al revés en la ciudad la gente que tiene dinero paga por la educación acá era distinto la gente que no tiene dinero pagaba ellos y la iglesia para poder tener educación a lo largo de la frontera pero como las cosas no iban mejorando ellos Mucho mejor a mejorar la situación educativa pero las escuelas casi todas son fiscales casi todas son fiscales y ya no tenemos ito que tocar en esa iglesia en esa e bueno no mucho pero si seguimos, seguimos trabajando tenemos una área educativa que trabajamos toda la frontera tenemos colegios fisco misionales y tenemos un colegio a distancia que ocupa toda la frontera mas de 5000alumnos, entonces esa es la situación, la iglesia es un eje transversal aquí en donde trabajaba y hemos metido en esa situación, ahora al momento nosotros vemos un poco latente un poco tranquila un poco estamos buscando justamente el financiamiento para movernos nuevamente con movilidad humana y derechos humanos que es especial para seguir trabajando obviamente vamos a tripular vamos a tripular situaciones sea gubernamentales o no gubernamentales pero la iglesia tiene la experiencia para trabajar en este acto tiene ella crea tiene el conocimiento tiene la gente conoce la zona para poder trabajar.

(SZ): ¿Cómo ver el rol de ACNUR en la provincia y cómo se ha vinculado ACNUR con la iglesia y con el resto de ONGs y con el resto de actores que trabajan también en refugio?

(GR): En lo que es refugiados y movilidad humana siempre ACNUR ha sido un actor principal ha sido un actor principal porque inclusive ha sido el generados económico de las cosas, o sea la plata para trabajar ahí, entonces los que hemos trabajado conjuntamente con ellos hemos sido gente, actores principales como la iglesia que hemos articulado un trabajo entonces el trabajo que es global ellos lo han delegado el caso de por ejemplo como en APAFANO se hacia lo que era el albergue lo que era el registro y etc.

SZ: ¿Y les pagaban?

(GR): Proyectos productivos por ejemplo entonces han hecho de delegar a ciertas instancias como el COOPI EL UPODEF la Cruz roja, la iglesia pero en un momento dado la iglesia fue el actor principal fue el socio principal de ACNUR en ese sentido y nosotros complementábamos con otras entidades como de Alemania y algunas otras ONGs que no me acuerdo al momento pero organizaciones no gubernamentales que ayudaban y haciendo de unir esfuerzos para el objetivo que estaba creado, cuál era el objetivo tener un monitoreo constante de la frontera tu saber el monitoreo es muy necesario para que, para saber en qué Estado estamos con la gente, entonces un monitoreo de frontera una asistencia de frontera inmediata y lo que repito lo que debe ser, lo sostenible de la gente que ya se ha ubicado en la frontera, entonces hablemos de que un 30% ya está fincado en la frontera y un 70 % es gente movable, que ha venido y que atreves de lago agrio ha venido a diferentes lugares del país, tenemos un porcentaje de 53000 colombianos y colombianas viviendo en la provincia de Sucumbíos entonces hablamos de que un 40% de la población de Sucumbíos es colombiana entonces la cosa en demasiado importante

en la que hay que trabajar ahora ha sido una aportación no como normalmente dice la gente, bueno siempre se dice prostitución sicariato y etc., provocado por colombianos, eso es un porcentaje pero también hay una aportación acá una aportación que ayuda a vivir en esta zona entonces tenemos que también ver esa situación, ha habido gente que ha ayudado, que sigue ayudando, gente que sigue acá gente que también ha hecho patria acá y son muy agradecidos al país por supuesto ahora la situación de que adónde vamos no se de pronto tenemos que hacer un monitoreo actual, de este año nosotros no tenemos un diagnostico actual de las cosas, pero el diagnostico tiene que ser por lo menos actual, un diagnostico donde sepamos que está haciendo la gente a donde van y todo, entonces la cosa es así mismo un poco compleja, pero esta visible, lo que hay que hacer solo estamos divididos por el rio tenemos gente mucho del putumayo de puerto Leguiza, del Wila y de esta zona en especial desde el wila hasta acá y de otros departamentos más, y visible mente la movilidad de ha dado obviamente se da más de la gente que está en frontera o sea que necesita venir a vivir, a salvar su vida, hay casos espectaculares, donde han matado a sus hijos al esposo y viene la señora con dos hijos que salvo ósea cosas tremendas entonces esas cosas son realmente solamente si tú conoces miras así como se vive obviamente se va a sentir, nosotros ya vamos trabajando años con esto

(SZ): ¿Cuántos años tiene la iglesia aquí? ¿Más de cuarenta años?

(GR): Claro la iglesia tiene más de 40 años por aquí con los padres, ahora estamos con un cambio pero sin embargo el cambio de administración de la iglesia con otra administración como eran los evangelios, igualmente ellos han visto la necesidad de que la pastoral social siga trabajando de eso y en lo cual mi persona son de los más antiguos que trabaja en el pastoral social yo vine como técnico porque aquí se trabaja proyectos, yo soy agrónomo pero la situación, la mística que a uno le nace de servir, por eso hemos estado acá y nos empapamos un poco de ese asunto, trabajando y luchando

(SZ): Muy bien muchísimas gracias quisiera quedarme más tiempo aquí conversando con ustedes con más preguntas y más preguntas pero ya me están esperando a las 8 30 para ir a APAFANO.

Anexo 6. Entrevista 6

Entrevistado: Julián Hernández Gomes y gente de la comunidad

Entrevistador: Sandra Zapata (SZ)

Sucumbíos, Ecuador, 28 de Abril de 2011, 17:30 pm

(SZ): Qué opina usted sobre el refugio?

(JH): En menos de una semana tuvimos el apoyo de una junta parroquial para una de las señoras. Nos ayudó con unos 2 colchoncitos y una remesita que le dieron a la señora, y la otra señora también pues lo que le dieron comparte, no. La remesita la compartieron ahí entre ellas. Es lo único que nosotros hemos recibido de las autoridades. En cuestión de trato, autoridades ni hablar, excelente, muy bien, sobre todo a mi persona. Yo tengo relaciones muy bien con el señor alcalde, con la prefectura, con la gobernadora de la provincia, con los funcionarios de aquí de la junta parroquial, con todos. En ese sentido bien, pero volviendo al tema, la gente, los moradores, por ejemplo cuando ya se dieron cuenta que la parroquia nos había donado. Se opusieron en el municipio, dos personas. Que como era posible que la junta parroquial tenía que entregar eso a dos organizaciones que eran la asociación de mujeres fronterizas de regreso que están ubicadas aquí y la asociación colombo ecuatoriana, y por esas dos personas no pudimos tener los solares

Vino el municipio, en el municipio estaba el señor de la oposición. Me dijo que porque yo tenía que venir aquí a mi país, me dijo. Entonces como se llama eso, violación de los derechos humanos, porque todos son migrantes. Aquí no hay nadie que pueda decir que no somos migrantes. Supongamos el señor el del Ecuador viene de otra provincia, y donde está. Entonces todos somos migrantes y eso es lo que pasa aquí. A la gente hay que darle concientización porque nosotros también en Colombia tenemos ecuatorianos y mire lo que hizo el gobierno nacional de Colombia. Sabe lo que hizo...los legalizosin...alguno. Nosotros ya llevamos aquí 5 años pateando hasta que por fin logramos conseguir la visa de amparo, pero el trámite no es cualquier cosa.

(SZ): Tengo entendido que ustedes también trabajaron en las iniciativas de paz, los centros comunitarios de alerta temprana, las iniciativas de paz. ¿Cómo fue su experiencia en ese asunto?

(JH): Ese también fue uno de los temas más importantes que existió aquí. Fue organizado por Samaritan's Purse. Fue muy elegante e incluso pues el mismo pueblo, la misma juventud, se dio cuenta de que se trataba esa clase de seminarios.

(SZ): ¿Ustedes participaron en el seminario en conjunto con la gente de acá?

(JH): Claro que sí.

(SZ): ¿Y cómo fue la integración de los refugiados dentro del grupo, entre ustedes?

(JH): Fue muy bonito, muy llamativo, realmente pues ha servido de mucho.

(SZ): ¿Hace cuánto fue eso?

(JH): Como un mes.

(SZ): ¿Quién estuvo ahí?

(JH): Ah sí, nosotros llevamos 5 alumnos. Ellos viven en Colombia pero ellos si participaron.

(SZ): ¿Están en Colombia pero viven acá?

(JH): Claro, claro

(SZ): ¿O sea todos los días pasan la frontera?

(JH): Si y estamos trabajando gracias al gobierno nacional de Colombia que también nos está ayudando con parte del transporte.

(SZ): ¿Cómo funciona lo del transporte?

Yo no tengo problemas aquí por ejemplo para cruzar en carro yo tengo que sacar un permiso en la gobernación para que la gobernación le dé la orden a la policía de migración.

(SZ) ¿Cómo se contactan las organizaciones que trabajan en refugio con usted, el presidente de la comunidad?

(JH): Es que sobre todo como siempre van por la cabeza. A mí me llaman. Sabe por qué le digo yo creo que esto es serio lo que estamos hablando es en serio. No son políticas, estas son políticas de desarrollo del Estado para la gente de la zona de frontera. Entonces es llamativo es muy interesante ya, porque por ejemplo a mí me dicen viene la campaña política de ahorita para el sí o para el no, que información tenemos nosotros, ah, entonces nosotros no tenemos ni voz ni voto, pero cuando se conoce uno las organizaciones y que hacen los trabajos en una forma adecuada y que no le hacen perder el tiempo a uno porque uno también necesita hacer sus deberes en la casa, las señoras tienen que lavar, tienen que hacer el aseo, yo me tengo que ir a rebuscar para conseguir ayuda.

(SZ): ¿Qué beneficios tiene usted como refugiado?

(JH): hay veces que yo no he recibido nada pero si es una cosa muy llamativa, las remesas que daban...muy importante. A veces las organizaciones dan 5 kilos de arroz, una cajita pequeña, de tomate, pollito también, huevos. Incluso ropa, zapatos para los niños, medicinas. También manualidades, alfabetización.

(SZ): ¿Cada cuánto les daban?

GENTE: Cada 15 días. Por 6 meses.

(SZ): ¿Y ustedes todavía practican las manualidades?

MUJER: O sea yo fui a alfabetización no más. Yo no pude ir a tejer porque no tenía plata para comprar unas cosas que tocaba comprar entonces a veces no había para comprar entonces fui a alfabetización.

(JH): ¿Doña Lady usted recibió ayuda?

Buena otra organización que coopera bastante también es los señores del Servicio Jesuita a Refugiados

(SZ): ¿Cómo les apoyaba?

(JH): Bueno ellos nos están apoyando aun todavía con seminarios, talleres, en las 3 provincias para colombianos, Carchi, Esmeraldas y Sucumbíos. En estos días estamos realizando el estudio de escuela de ciudadanía. Apoya mucho para las organizaciones, como se deben organizar, como se deben desde el principio hasta conseguir nuestros objetivos. En ese sentido y lo mismo en cuestión de apoyo para la legalización de la permanencia en el Ecuador, como es la visa de amparo. De la organización que yo presido el año pasado salieron favorecidas de la organización, 28 mujeres cabezas de hogar.....Y ellos mismos se encargaban de llevar las carpetas a Quito, para hacer todos los trámites porque son abogados también. Entonces eso ha servido de mucho, ya. Y así nos están apoyando. Ahora en este año pues ya se debe definir cómo va a ser la situación porque hay mucha gente; eso fue para mujeres cabezas de hogar, fueron 28. Pero de las 28 mujeres algunas cumplieron y las otras tienen que devolver la plata por a o por b motivo porque no han podido sacar las...

(SZ): ¿O sea que las que no logran tienen que devolver?

(JH): Exactamente.

(SZ): ¿Y qué pasa si no devuelven el dinero?

(JH): Pues yo no sé qué será pero me parece que es una cosa delicada. Claro porque si no pueden conseguir los documentos para la legalización corren peligro. Usted sabe que eso ...del gobierno también. Tendrán algún inconveniente no. No estoy seguro como cómo será eso. Pero si nos están apoyando. Ahora en este año que vamos a tener la reunión aquí el día 7 ellos van a estar aquí también para ver cómo nos ayudan para la legalización de nuestra organización.

(SZ): ¿Alguna otra organización?

(JH): No.

(SZ): ¿Ustedes han trabajado en conjunto con estas organizaciones coordinadamente?

SEÑOR: Y con el Servicio Jesuita a Refugiados trabajábamos bastante bien en el 2008, 2009, 2010.

(SZ): ¿Y por qué se acabó la relación con el Servicio Jesuita?

SEÑOR: Más bien el momento en que se cambió de dirección ya no hubo ningún acercamiento. Cambio todo. Con la salida de German, fue todo un cambio. Todo cambió. Entonces no ha habido una relación en este momento. Luis Robayo fue el dirigente.

La idea nuestra que nosotros intentamos muchas veces hacer es con los gobernadores abrir una mesa de coordinación aquí en Sucumbíos con todas las organizaciones pero no se ha logrado porque todas las organizaciones no tenemos la...no quiero hablar mal de nadie, pero no todos tenemos el ánimo de querer hacer. Nuestra idea no es solo ir a

hablar uno a uno porque eso se vuelve demasiado largo, demasiado complejo, más bien es organizar una mesa de coordinación entre todos para reunirnos una vez al mes, una vez cada dos meses para tener la posibilidad de hacer esto se hace, esto se está haciendo, esto no debemos hacer.

(SZ): Y al regresar a lo legal, lo que usted decía de los carnets, de las visas y eso. ¿El registro ampliado les ha ayudado? ¿Conoce usted el registro ampliado? ¿Qué opina de eso?

(JH): Han ayudado para las mujeres. Ayudaron económicamente. Dieron la plata.

(SZ): ¿Cómo?

(JH): Ellos dieron la plata. Nos apoyaron. Salieron 28 mujeres, pero de las 28 no pudieron cumplir. Entonces en ese proceso estamos ahora. Eso es un punto que ustedes deben tener en cuenta. A nosotros nos dan aquí un permiso de 90 días y si llegan los 90 días tienen que regresarse a su país. No sé qué es lo que está pasando en cancillería. Eso ya es parte del gobierno no cierto y se nos está demorando. Por ejemplo nosotros desde hace 7 meses que metimos las carpetas y todavía no nos ha llegado la visa. De qué depende. Ya no es del Servicio Jesuita sino de Cancillería.

Cual sería también si esta como decía el amigo Juan Carlos, para ver cómo se puede colaborar porque aquí hay muchas personas que no tenemos ese documento y es importantísimo porque si no.

Tenemos una serie de inconvenientes señor le digo aquí por ejemplo el colombianos. Nosotros venimos a comprar aquí en el año 98. Nosotros compramos esto aquí en el 96. Ahí no había problemas de que si era colombiano, mexicano, lo que sea, se compraba y listo. Y ahorita ya no nos quieren dar ni las escrituras porque somos colombianos. Entonces ese es uno de los puntos claves. Nosotros debemos estar apoyados por las organizaciones como son ustedes para que nos ayuden. Nosotros tenemos nuestros hijos ecuatorianos y eso es claro. A los 18 años les dice al estado yo quiero que mi papa y mi mama vivan aquí en el Ecuador porque yo no puedo vivir aquí en el Ecuador solo y mi mama y papa en Colombia. Esas son las políticas que tenemos que poner en práctica y con el apoyo de ustedes lograremos nuestros objetivos. Las escrituras, muchas cosas, usted aquí no puede votar, usted aquí no puede recibir esas remesas aliméntate Ecuador porque lo primero que le dicen es mire lo que dice aquí aliméntate Ecuador no dice aliméntate Colombiano. Los mayorcitos aquí deben agachar la cabeza. Váyase no más. Uno pasa desapercibido.

(JH): ¿En promedio cuánto tiempo ustedes residen aquí en el Ecuador?

MUJER: Nosotros 4 años.

(JH): Yo si llevo poco tiempo. 1 mes.

(SZ): ¿Y ustedes tienen algún tipo de vínculo de red, o de relación con refugiados de por ejemplo Esmeraldas, del Carchi o incluso de la propia provincia?

(JH): Sí, hay una muy buena relación

(SZ): ¿Cómo se comunican?

(JH): O sea tenemos los correos electrónicos, los celulares. Por ejemplo, yo ahorita tengo aquí un evento con ustedes no, ya, entonces, yo les digo mira tuvimos una reunión aquí.

(SZ): ¿Y quién es el dirigente provincial? ¿Dónde reside más bien dicho?

(JH): De acuerdo a las organizaciones.

(SZ): ¿No hay una coordinación provincial?

(JH): No hay una persona que diga aquí está la red fronteriza de paz, la asociación de mujeres de la iglesia, la asociación colombo-ecuatoriana

La PDH nos ha ayudado muchísimo. Tuvimos una reunión con el Ministro de la Defensa, el ministro de gobierno, y el ministro de la seguridad interna y externa el día 12.

(SZ): ¿Y con Plan Ecuador?

(JH): Bueno soy amigo de la señora, de la coordinadora. Pero no no.

(SZ): ¿Y que ha habido de sus compañeros en el Carchi o Esmeraldas tienen relación con Plan Ecuador?

(JH): Si saben que es plan ecuador pero no ha llegado todavía. Aquí hay que decir lo que es. Aprovechando esta reunión señor Rodríguez estas son las necesidades prioritarias que tenemos. El apoyo, no con exigencia pero que se den cuenta la alimentación, el uniforme, el calzado, es una ayuda tremenda, es que eso no es cualquier cosa. Un pantalón vale 25, 30 dólares, 15 dólares la camisa.

(SZ): ¿A cuántas horas?

(JH): Hora y media

(SZ): Para concluir, ¿qué diría usted sobre el refugio?

(JH): lo que le dije son las prioridades, si es posible, tampoco es que siempre estamos colocando la pistola ni mucho menos. Si no en lo que ustedes nos puedan brindar, estaremos muy agradecidos. Y no solamente la organización sino el todo poderoso. De él se reciben las bendiciones. Ya conocen públicamente, ellos han pasado por la radio. Yo hable con el abogado. Aquí cayéndose las casas, la casa mía mismo incluso está que se cae. Ellos no pueden venir acá a construir jamás, no pueden, ni el Ecuador puede ir a construir a Colombia pero sí que nos ayuden con materiales hasta el puente internacional. Esa es la política que nosotros tenemos ahorita encaminada. La salud...de acuerdo a la enfermedad, si la enfermedad es suave le dan las pastillitas ahí en el sub centro en servicios públicos. Bueno si la enfermedad ya es un poquito más dura ahí toca sacar 150, 200 pesos que le vale el examen la droga todo eso. Entonces todo eso tiene se tiene que estar mejorando.