

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador
Departamento de Sociología y Estudios de Género
Convocatoria 2016 – 2017

Tesina para obtener el título de especialización en Migración, desarrollo y derechos humanos

Análisis sobre los efectos del Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional – SECAP y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en Ecuador (2014 - 2016)

María Cristina Rodríguez González

Asesora: Carmen Gómez

Lectora: Diana Santos

Quito, junio de 2017

Dedicatoria

A:

Dios, por haberme dado la oportunidad de perseguir mis sueños y darme la fuerza para seguir adelante.

Mi madre Jannet, por haberme brindado el apoyo de siempre, por sus consejos, por su paciencia, comprensión y palabras de aliento. Por haberme animado para decidirme a luchar a hacer lo que en realidad me apasiona, pero sobre todo por su amor infinito y su gran ejemplo.

Tabla de contenidos

Resumen	VI
Agradecimientos	VII
Introducción.....	1
Capítulo 1	5
Aspectos relevantes para la comprensión de la presencia de refugiados en Ecuador	5
Introducción.....	5
1. Evolución de la población colombiana en necesidad de protección internacional en Ecuador.....	6
2. Evolución política y de la legislación del estado ecuatoriano con respecto a los refugiados	9
3. La presencia de la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en Ecuador.....	14
Capítulo 2	18
La Cooperación Internacional en atención a los refugiados	18
Introducción.....	18
1. La Cooperación al Desarrollo y la Cooperación Humanitaria como campos de acción de la Cooperación Internacional	18
2. Las implicaciones de la Cooperación Internacional en la cuestión del desplazamiento forzado	23
Capítulo 3	29
Funcionalidad de los convenios de cooperación internacional en la integración de los refugiados.....	29
Introducción.....	29
1. Condiciones en las que se desarrolla el convenio interinstitucional ACNUR-SECAP.....	29
2. Resultados, alcances y límites de este tipo de convenios interinstitucionales como parte de la Cooperación Internacional	34
Conclusiones	44
Lista de referencias	47
Entrevistas.....	50

Lista de tablas

Tabla N.º 01 Refugiados Reconocidos Período 1989 - 2016.....9

Declaración de cesión de derechos de publicación de la tesina

Yo María Cristina Rodríguez González, autora de la tesina titulada Análisis de los efectos del Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional – SECAP y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en Ecuador. (2014 - 2016), declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de especialización en Migración, desarrollo y derechos humanos, concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

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

Quito, junio del 2017

A handwritten signature in black ink, reading "Cristina Rodríguez González", enclosed within a large, loopy oval shape.

María Cristina Rodríguez González

Resumen

La presente investigación es el resultado de un análisis realizado tomando como base un documento de cooperación internacional como lo es el Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional – SECAP y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en Ecuador (2014 - 2016), con el cual se pretende apoyar a la inserción laboral de la población refugiada colombiana en Ecuador.

Así, partiendo desde un documento específico, la investigación recorre en sus capítulos temas como los aspectos relevantes para la comprensión de la presencia de refugiados en Ecuador, la cooperación internacional en atención a refugiados, la funcionalidad de los convenios de cooperación internacional en la integración de los refugiados, a través de los cuales se proporciona al lector el material adecuado para la comprensión de los alcances de la aplicación de esta herramienta de cooperación.

El análisis realizado a lo largo de la investigación, incluye el acercamiento con personas participantes de mencionado convenio, quienes en primer lugar son los actores principales del mismo y luego constituyen la parte fundamental de este trabajo. Así, con su colaboración por medio de entrevistas, proporcionaron la información necesaria a través de la cual se pudo llegar a determinar la función de los convenios de la cooperación internacional con respecto a la integración de poblaciones refugiadas en Ecuador. Son los principales hallazgos encontrados a lo largo de la elaboración de este trabajo, lo que se presenta a continuación.

Agradecimientos

Agradezco sinceramente a mi asesora Carmen Gómez, quien con su paciencia, conocimientos y manera de trabajar, ha sido ejemplo de persistencia y guía para la elaboración de la presente investigación.

Introducción

La idea de estudiar la implementación y los resultados del Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP) y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), surge de un interés por conocer cómo las instituciones estatales, las organizaciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales trabajan en Ecuador de forma conjunta para atender a las personas refugiadas que han llegado desde Colombia. En concreto, el caso de estudio se centra en un programa de cooperación que trata de aumentar las posibilidades de inserción laboral y social de los refugiados colombianos en la sociedad ecuatoriana.

Esta investigación conlleva a tener en cuenta los instrumentos institucionales que se crean para proveer a los refugiados de las garantías constitucionales que dice defender el estado, utilizando en este caso la capacitación profesional como una herramienta para lograrlo. A lo largo del estudio se verá, en este sentido, qué es lo que se ha logrado con la aplicación del convenio y qué efectos directos ha tenido en las personas participantes del mismo, pues se tiene presente que los refugiados enfrentan no solo la salida brusca de su propio país, sino también el duro proceso de integración en el país que los acoge.

Se busca identificar, por lo tanto, las condiciones en las que se desarrolló este convenio de cooperación internacional para comprender los alcances del mismo y analizar la participación de las instituciones y organizaciones implicadas, evaluando sus resultados y abarcando las opiniones de funcionarios y beneficiarios. El estudio de este documento concreto y su implementación ha llevado a tener un acercamiento directo con los actores principales del mismo, ya que son únicamente ellos quienes pueden contar desde su experiencia la forma en la que ha impactado en su vidas y principalmente conocer si participar en él les ha ayudado a la integración social y laboral.

Tomando en cuenta la problemática existente en Ecuador que es el país que acoge al mayor número de población refugiada y que los principales solicitantes son procedentes de Colombia (la misma que es mencionada como antecedente del convenio entre SECAP y ACNUR), se considera el estudio de la integración laboral para esta investigación, debido a que esto tiene una relación directa con el tema de la integración social deseada por parte del

refugiado colombiano, ya que lo consideran un aspecto importante que ayuda a su adaptación. Además, se tiene en cuenta, el difícil acceso que tienen los refugiados colombianos en el ámbito laboral, ya que en la sociedad ecuatoriana son asociados con la violencia, el narcotráfico, la delincuencia y la reducción de oportunidades laborales, lo que ocasiona que tengan una limitada integración social, económica y laboral y que en ocasiones en las que logran acceder a este campo, lo hacen de manera informal y lo logran por su propia cuenta (Álvarez 2012).

Ahí es cuando entra la participación de estas instituciones, para actuar en repuesta a la atención que requiere su presencia en Ecuador y que trabajan con la finalidad de proveer las garantías constitucionales por parte del estado y de los derechos, que como a todas las personas les corresponden, utilizando la capacitación profesional como un medio, por consiguiente, utilizando este convenio concreto de capacitación en materia laboral de poblaciones refugiadas y entendiendo la problemática de integración que se encuentra detrás de él, se plantea la siguiente pregunta de investigación: *¿Qué tipo de función cumplen los convenios de cooperación internacional con respecto a la integración de poblaciones refugiadas?*

Para contestar a esta pregunta se han elaborado dos objetivos específicos, por un lado, investigar las condiciones sociales políticas y económicas bajo las cuales se produjo el desarrollo de dicho convenio interinstitucional; por otro lado, indagar entre funcionarios y beneficiarios del convenio los resultados, alcances y límites del mismo en un país como Ecuador. La idea es tratar de dilucidar si este tipo de convenios propios de la cooperación internacional cumplen con los objetivos por los cuales se generan, así como conocer si los resultados fueron o no los esperados, y si la realización de convenios de este tipo permite dar paso a otro tipo de medidas que lleven a profundizar en la integración de la población refugiada.

Para trabajar sobre estos objetivos se desarrolló un marco teórico en torno a la cooperación internacional y sus problemáticas, especialmente las relaciones desiguales que se generan con los estados y las falencias que existen detrás del funcionamiento de la cooperación y la concepción de los proyectos. De igual modo, se analizaron los instrumentos a través de los cuales se implementan los programas de cooperación y el alcance de los mismos, teniendo presente principalmente el caso de los refugiados.

Metodología de la investigación

Esta investigación se desarrolla desde una metodología cualitativa en la que se han utilizado principalmente dos técnicas de recolección de datos, por un lado, el análisis documental a través del estudio a profundidad tanto del Convenio de Cooperación Interinstitucional entre SECAP y ACNUR como de diversos documentos de Naciones Unidas con respecto al refugio y al nuevo modelo de desarrollo basado en el enfoque de Medios de Vida Sostenible. Por otra parte, se han llevado a cabo once entrevistas semidirigidas a funcionarios de las instituciones participantes en el convenio y a refugiados colombianos partícipes de las capacitaciones, con lo cual se ha logrado un acercamiento a las personas beneficiarias, conociendo sus percepciones antes, durante y después de participar en el convenio.

El trabajo de campo se desarrolló enteramente en Quito. El análisis pormenorizado del documento del convenio en un primer momento permitió conocer con mayor detalle a quiénes podrían realizárseles las entrevistas en función de los lugares en donde se había implementado.

Es por esto que pudo realizarse entrevistas con los representantes de SECAP de Quito e Ibarra. A partir de estos dos contactos y por medio de la técnica de la bola de nieve, se pudo ir contactando con personas de las otras organizaciones partícipes en la ejecución del convenio, HIAS y ACNUR. Es a través de la primera de las organizaciones que se pudo acceder y realizar las entrevistas con cuatro refugiados colombianos que participaron en el convenio. Una de las entrevistas se la realizó de manera presencial en Quito y con los tres participantes restantes, que se encontraban en las oficinas de HIAS Ibarra, se lo hizo de manera colectiva vía Skype. En las entrevistas, se contó con la colaboración de sus representantes de Quito e Ibarra.

Estructura de los capítulos

En el primer capítulo de la tesina se desarrolla el contexto de la investigación en tres partes. Por un lado, se ha tenido en cuenta la problemática actual sobre los refugiados en Ecuador, dirigiendo la atención principalmente a la evolución histórica de los flujos de la población colombiana. Por otro lado, se ha fijado la atención en la respuesta que ha tenido el estado ecuatoriano tanto a nivel legislativo como en políticas públicas con respecto a los refugiados. Finalmente, se ha puesto énfasis en la evolución de la presencia y el trabajo de ACNUR en Ecuador, con el fin de entender la relación que ha tejido con el estado ecuatoriano.

Considerando que la investigación se ubica en el campo de la cooperación internacional, nuestro segundo capítulo se centra en desarrollar teóricamente este campo de estudio: la participación de sus distintos actores, las distintas formas de ayuda que se desarrollan dentro de la cooperación internacional, así como los problemas generales que surgen de su despliegue en países periféricos a la hora de implementar y manejar instrumentos de cooperación. Específicamente en un segundo momento se verá estas problemáticas con respecto a los refugiados.

Finalmente, se dedica un tercer capítulo a presentar los resultados del trabajo de campo a través de las entrevistas realizadas, atendiendo a los objetivos planteados anteriormente y teniendo como principal instrumento de análisis el Convenio entre SECAP y ACNUR. La idea es plasmar la visión sobre el convenio y sus resultados desde el punto de vista de los beneficiarios, así como desde el punto de vista de las autoridades que lo desarrollaron.

Capítulo 1

Aspectos relevantes para la comprensión de la presencia de refugiados en Ecuador

Introducción

Según estadísticas de la Secretaría técnica de Cooperación Internacional del Ecuador (SETECI 2016), actualmente hay 60.500 personas con estatus de refugiado en el país y se produce un estimado de 950 solicitudes nuevas por mes, cifra que convierte al Ecuador en el país con mayor número de refugiados reconocidos de América Latina. Este reconocimiento se sustenta en la propia Constitución ecuatoriana que, bajo los principios de libre movilidad y ciudadanía universal, establece que las personas que han sido reconocidas como refugiadas tienen derecho a permanecer en el país y acceder al sistema financiero nacional, a la salud, la educación y la justicia (Art. 41, Constitución de la República del Ecuador).

Cabe señalar que aunque también hay personas de otras nacionalidades procedentes de países como Afganistán, Rusia, Nigeria y Cuba, el mayor porcentaje de población refugiada que se encuentra en Ecuador es de nacionalidad colombiana, y de ellos el 84% se encuentra viviendo en los sectores urbanos. La mayoría de estas poblaciones no desean además regresar a Colombia, debido fundamentalmente a la persistencia de la violencia o la inseguridad (Ortega 2010).

Por otra parte, la asistencia a estas poblaciones se ha llevado a cabo tanto por instituciones del estado como el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH) y la Dirección de Refugio, dependiente del mismo ministerio, así como organizaciones internacionales como la Organización Hebrea de Ayuda a Inmigrantes y Refugiados (HIAS) que trabaja dando asistencia psicosocial y legal, u otros organismos como el Consejo Noruego para Refugiados (NRC) y el Servicio Jesuita para Refugiados (SJRM), que trabajan ejecutando programas de Cooperación Internacional en atención a refugiados interviniendo en los sectores social, de seguridad, de fomento a la producción y talento humano, y finalmente también la presencia del Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los refugiados (ACNUR), que funciona en Ecuador desde el año 2000.

El presente capítulo se propone desarrollar tres aspectos fundamentales para entender las razones y circunstancias que han generado la llegada de población colombiana en necesidad de protección internacional al Ecuador, permitiendo construir el marco contextual en donde

se desarrolla esta investigación. Por un lado, la evolución de los flujos de población colombiana que huye del conflicto y cruza la frontera con el Ecuador; por otro lado, las políticas y la legislación que ha ido desarrollando el estado ecuatoriano para hacer frente a la problemática de los refugiados; y finalmente, el asentamiento y evolución de la presencia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en el país, el cual se encuentra en conjunción con la evolución de los flujos de población en necesidad de protección internacional. A través de una perspectiva histórica se pretende explicar, en cada uno de los aspectos mencionados, los elementos más relevantes, los vínculos entre ellos, así como las acciones que se han tomado con respecto al tema.

1. Evolución de la población colombiana en necesidad de protección internacional en Ecuador

A pesar de que la implantación del organigrama de instituciones y organizaciones no gubernamentales presentado anteriormente es reciente, la existencia de flujos de población en necesidad de protección internacional en Ecuador es una realidad que viene haciéndose visible desde hace más de veinte años, y que se explica principalmente por la situación de violencia interna en la vecina Colombia. Es por ello que, para comprender cuales han sido las razones que han provocado el flujo forzado de decenas de miles de ciudadanos de dicho país hacia Ecuador, y la temporalidad de las mismas, es importante acercarse a la realidad del fenómeno del desplazamiento desde una perspectiva histórica.

Los flujos migratorios entre Ecuador y Colombia llevan produciéndose desde hace décadas y han sido particularmente intensos entre la frontera norte ecuatoriana y sur colombiana. Los rasgos culturales, étnicos y de parentesco facilitaron los flujos migratorios temporales, las relaciones comerciales e incluso actividades como el contrabando. Sin embargo, para comprender los orígenes de los desplazamientos forzosos internacionales es necesario retroceder varias décadas atrás y tener en cuenta la evolución que ha tenido el conflicto armado en Colombia (Rivera 2007). En ese sentido, cabe mencionar ciertos eventos que supusieron un considerable aumento del desplazamiento de población tanto interno como internacional: conformación de las guerrillas y del paramilitarismo, expansión del narcotráfico y de la lucha por el control del territorio y los recursos naturales.

Es sin embargo la implementación del Plan Colombia uno de los eventos que ha provocado más desplazados en los últimos años. Este plan surgió a finales de los años noventa, durante

el gobierno del presidente Andrés Pastrana (1998 - 2002) y el gobierno del presidente de Estados Unidos Bill Clinton. El objetivo del acuerdo bilateral conocido era el de implementar estrategias para luchar contra el narcotráfico y el conflicto interno, para recuperar la seguridad en el país y generar una revitalización social y económica (Leal 2001, 81)¹. Tras quince años de operaciones el Plan ha sido sin embargo fuertemente cuestionado, siendo para algunos analistas un inmenso negocio puesto en marcha por parte de Estados Unidos para la venta de armas, servicios militares y de seguridad (El País 2016).

Con la ejecución del Plan Colombia se fueron desarrollando actividades como la reducción de los cultivos ilícitos, fundamentalmente de coca y amapola y el procesamiento de narcóticos. Su ejecución afectó, sin embargo, a la población que producía dichos cultivos, pues permitía atacarlos por medio de fumigaciones aéreas a través del uso de glifosatos, lo que ponía en riesgo la salud de los pobladores. Así mismo, la población más afectada por el plan fueron campesinos e indígenas que habitaban en zonas rurales, los cuales se convirtieron en desplazados tanto por las fumigaciones como por la violencia antiguerrilla que se desplazaba hacia las zonas fronterizas (García 2001).

Desde el periodo de 1996 – 1997 hasta el año 2002, las cifras de ingreso de población colombiana solicitando protección al estado ecuatoriano fueron aumentando exponencialmente, y entre los años 1999 – 2006 se registró una tasa promedio de crecimiento anual del 41.7% (ACNUR 2007, 14). Estas cifras crecientes de desplazamiento se vinculan al fortalecimiento que vive el Plan Colombia bajo el mandato presidencial de Álvaro Uribe (2002-2006; 2006-2010), el cual mantenía estrechas relaciones con Estados Unidos, logrando que la inversión para la aplicación del Plan fuera de 4.681 millones de dólares, de los cuales el 80% se utilizó para apoyo en programas antinarcóticos y antiterroristas, mientras que el 20% restante fue destinado a desarrollo social. El desplazamiento masivo de la población se produce además por factores como la militarización y las confrontaciones con la guerrilla, la extorsión para el pago forzado de tributos, o el reclutamiento forzoso que se hacen mucho más fuertes en esta época. Además, esta situación ha generado el aumento de la violencia misma, la continuidad del conflicto y la extensión de ambos elementos hacia países como Ecuador (FLACSO ANDES 2001, 44).

¹ El plan obtuvo su aprobación final para iniciar su funcionamiento enfocado en cuatro temas: recuperación económica social, negociación del conflicto, lucha antinarcóticos y fortalecimiento institucional y política social, con los que se buscaba llegar a la construcción de la paz sostenible, con el apoyo de posibles países donantes como Canadá y Japón.

La población colombiana que ha llegado a Ecuador huyendo del conflicto armado, busca mayoritariamente seguridad, aunque tiene presentes otros factores como la cercanía a la frontera para permanecer en contacto con familiares y amigos que dejan al salir de su territorio y la posibilidad de acceder a oportunidades que no tendrían en su país de origen (ACNUR 2014, 12). Es una población vulnerable que se encuentra conformada mayoritariamente por mujeres niños, niñas y adolescentes y que ha buscado ubicarse principalmente en ciudades al interior del país como Quito, Cuenca y Santo Domingo; de la costa como Guayaquil; y de la frontera norte como Ibarra, Lago Agrio, San Lorenzo, Esmeraldas o Tulcán (ACNUR 2007). En la actualidad, Quito es la ciudad en la que se encuentra residiendo un mayor número de refugiados, concretamente el 42% de ellos, seguida por Esmeraldas con un 18% (ACNUR 2007, 15).

En el año 2008, se atendieron alrededor de 12.853 solicitudes nuevas, para que, a partir del mes de marzo del año 2009, momento en el que se ejecuta el llamado Registro Ampliado de solicitantes de refugio de la frontera, se otorgue la condición de refugiado a 25.163 personas, de las cuales el 98% procedían de Colombia (ACNUR 2007, 14). El Registro Ampliado, política aplicada por el gobierno ecuatoriano desde marzo de 2009 a marzo del 2010, consistió en dar reconocimiento a varias decenas de miles de personas en necesidad de protección internacional que estaban en situación irregular en el país (Molina 2002).

Como puede apreciarse en las estadísticas del Ministerio de Relaciones exteriores y Movilidad Humana (MREMH), el año 2009 es el periodo en el que se reconoció mayor cantidad de refugiados, alcanzando la cantidad de 22.881. No obstante a partir del año 2011, las cifras anuales de reconocimiento disminuyen drásticamente hasta situarse en mínimos anteriores al año 2006. Cabe mencionar que con la lectura de estas cifras, se puede hacer una relación entre la cantidad de personas a las que Ecuador ha concedido el status de refugiado y los momentos importantes de la historia colombiana y ecuatoriana que han determinando la dinámica de los flujos migratorios.

Tabla N. ° 01
Refugiados Reconocidos Período 1989 - 2016

REFUGIADOS RECONOCIDOS PERÍODO 1989 - 2016			
Fuente: Dirección de Refugio y Apatridia			
Año	Total Personas	Hombres	Mujeres
1989-2006	18.227	9.735	8.492
2007	2.321	1.210	1.111
2008	4.325	2.229	2.096
2009	22.881	11.995	10.886
2010	7.429	3.860	3.569
2011	2.310	1.264	1.046
2012	1.391	750	641
2013	850	439	411
2014	339	162	177
2015	180	104	76
2016	76	37	39
Total	60.329	31.785	28.544

Fuente: Cancillería del Ecuador, <http://www.cancilleria.gob.ec/ecuador-comprometido-con-las-personas-en-condicion-de-refugio/>

Es decir, la tabla muestra que la evolución de los flujos de población en necesidad de protección internacional y demandante de refugio se da en paralelo a la evolución del conflicto, con tres momentos destacados de llegada de población a Ecuador, uno vinculado a procesos de violencia en el marco de la implementación del Plan Colombia; el segundo ligado a la profundización del Plan Colombia a través del desarrollo y fortalecimiento de la política de la Seguridad Democrática² durante el gobierno de Álvaro Uribe; y finalmente se produce un tercer momento a partir del año 2010, en el que sigue habiendo una cantidad importante de flujos de llegada, a pesar del proceso de paz que comienza en Colombia en 2011, aunque los reconocimientos del estatus de refugiado disminuyen drásticamente.

2. Evolución política y de la legislación del estado ecuatoriano con respecto a los refugiados

Hasta el año 2012 el acceso al asilo y refugio en el Ecuador estuvo regulado por el Decreto No. 3301. Dicho Decreto Presidencial fue emitido el 6 de mayo de 1992 durante el gobierno de Rodrigo Borja, erigiéndose como la única normativa vigente durante dos décadas que

² La política de Defensa y Seguridad Democrática es una política de estado con la que el gobierno colombiano traza las líneas de la seguridad democrática, con la finalidad de proteger los derechos de los colombianos y fortalecer el Estado de Derecho y la autoridad democrática.

establecía los parámetros bajo los cuales se debían aplicar las normas de la Convención de Ginebra de 1951 y su protocolo de 1967.

La intención del decreto era la de reglamentar el proceso de solicitud de refugio en el Ecuador, así como la situación de los refugiados en el país, para lo cual se crea la “Comisión para determinar la condición de refugiados en el Ecuador”, que determinaba la condición de refugiado, es decir una comisión que tenía a su cargo el conocimiento de los casos de quienes solicitaban la condición de refugiado y la decisión de que ésta fuera otorgada o negada.

Más adelante en septiembre del año 2006, (dentro del escenario político que se daba en ese momento), debido a la presencia de organizaciones, asociaciones, universidades y organismos no gubernamentales que representaban las asociaciones de migrantes en el Ecuador y a sus familias, se promueve un acuerdo que buscaba formular una propuesta para la implementación y aplicación de una política integral de estado en lo concerniente al tema migratorio. Dicho documento denominado Acuerdo Nacional Migratorio, supuso un compromiso gubernamental para la formulación de una política migratoria basada en el respeto de los derechos humanos, siendo este el punto de partida para el diálogo y la comprensión de lo que hoy por hoy se entiende por el concepto de movilidad humana. Los puntos que contenía el acuerdo se reflejaron en la nueva constitución del 2008, estableciendo el principio de protección de los Derechos Humanos con respecto a emigrantes, inmigrantes y refugiados (Benalcázar 2009).

En el año 2008, se redacta una nueva Constitución, que en lo relacionado a derechos y garantías, incluye a los migrantes y refugiados dentro de los grupos de atención prioritaria. Esto significa un cambio radical en la política migratoria del país, incluyendo medidas en torno a la protección internacional que hasta el momento no se habían dado. Es así que en la Constitución de 2008 se establecen los principios que van a regir la política ecuatoriana en materia de refugio hasta la actualidad, enlazándolos además con la Convención sobre el estatuto de los refugiados de 1951 y reconociendo los derechos de asilo y refugio de la siguiente manera:

Se reconocen los derechos de asilo y refugio, de acuerdo con la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos. Las personas que se encuentren en condición de asilo o refugio gozarán de protección especial que garantice el pleno ejercicio de sus derechos. El

Estado respetará y garantizará el principio de no devolución, además de la asistencia humanitaria y jurídica de emergencia. No se aplicará a las personas solicitantes de asilo o refugio sanciones penales por el hecho de su ingreso o de su permanencia en situación de irregularidad. El Estado, de manera excepcional y cuando las circunstancias lo ameriten, reconocerá a un colectivo el estatuto de refugiado, de acuerdo con la ley...” (Art. 41). “Exige el respeto de los derechos humanos, en particular de los derechos de las personas migrantes, y propicia su pleno ejercicio mediante el cumplimiento de las obligaciones asumidas con la suscripción de instrumentos internacionales de derechos humanos (Constitución de la República del Ecuador 2008).

Asimismo, reconoce y garantiza:

1) El pleno ejercicio de los derechos, 2) la no devolución cuando la vida, libertad, seguridad o integridad del refugiado o la de sus familiares peligran (Art. 66, 14), 3) la asistencia humanitaria y jurídica en emergencias (Art. 41 y 393), rechaza el racismo, la xenofobia y toda forma de discriminación. (Art. 416.5) y, contempla el principio de ciudadanía universal y la libre movilidad de todos los habitantes del planeta (Art. 416.6) (Constitución de la República del Ecuador 2008).

La Constitución de 2008 se convierte en la primera en el mundo que incluye como parte de sus principios temas concernientes a la movilidad humana, y lo incorpora como un concepto con una visión integral, como afirma Benalcázar: “Por primera vez en la historia latinoamericana y mundial, un país incluye en su Constitución Política los derechos, garantías e instituciones de protección de las personas en movilidad humana y sus familias; es decir reconoce los derechos de los y las emigrantes, inmigrantes, asilados, refugiados, desplazados y migrantes internos, así como de las víctimas de trata de personas y tráfico de migrantes.” (Benalcázar 2009, 200). Se puede decir que se ha realizado un avance importante en el tema migratorio, ya que junto con este concepto la situación de la población refugiada se modifica porque por medio de los principios y derechos que en ella se establecen, los derechos de las personas en situación de movilidad se reconocen, se protegen y se garantizan. Además, los beneficios para los solicitantes de refugio y refugiados se amplían, en el sentido que las posibilidades de protección aumentan ya que se encuentran amparados en el cumplimiento de los Derechos Humanos.

En los primeros años de mandato de Rafael Correa, bajo el gobierno de Alianza País, Ecuador desarrolla como principios fundamentales en sus medidas políticas y legislativas con respecto a la migración, aquellos que están orientados a garantizar el respeto, la defensa, la protección y la promoción de los derechos humanos de toda persona (Durango 2011, 21). Así lo menciona igualmente el Plan Nacional del Buen Vivir 2009 – 2013 que, como instrumento del gobierno, buscó garantizar la participación de las personas migrantes tanto dentro como fuera del país, haciendo que el término “intercultural” (que ya se hacía presente en la constitución de 2008) apareciera dentro del plan. El enfoque político en el que se enmarca la noción del buen vivir, responde a la necesidad de insertar a la interculturalidad como un proyecto sociopolítico, en el que se propone una nueva construcción de relaciones de personas y grupos dentro de una sociedad diversa que incluye a los migrantes ecuatorianos en el extranjero, los inmigrantes internacionales y los refugiados (Burbano 2012).

En ese sentido, cabe mencionar que la elaboración de la legislación tenía en cuenta la realidad que en ese momento se encontraban viviendo los ecuatorianos emigrados debido a la situación sociopolítica y económica que provoca a mediados de los 2000 la crisis económica mundial que sacude particularmente lugares como España. La situación de vulnerabilidad en la que se encuentran los migrantes ecuatorianos requería de una política de seguridad integral, que implicaba –para quienes deseaban permanecer en el extranjero– poder trabajar y vivir bajo condiciones adecuadas –y para quienes deseaban retornar– la generación de condiciones dignas para un retorno voluntario. En lo concerniente a los refugiados se logró que, en primer lugar, se reconociera la necesidad de protección de esta población por parte del estado, y en segundo lugar, que hubiera un compromiso de la comunidad internacional para que mediante su apoyo económico se pudieran garantizar los derechos que le corresponden (Burbano 2012).

Esto se vincula además con la implementación de procesos de regularización masivos de poblaciones en necesidad de protección internacional como fue el Registro Ampliado (Plan Nacional del Buen Vivir 2009, 260), el cual se marca como un logro en materia de refugio. Durante el periodo 2009 – 2010, coincidiendo con ese proceso de regularización, tiene lugar la fase de mayor apertura de la legislación ecuatoriana en materia migratoria. Este momento dará lugar, sin embargo, a una etapa más restrictiva, la cual se hace patente a partir del año 2012, tras la expedición del Decreto Presidencial No. 1182, que venía a sustituir el Decreto

Presidencial 3301 y que, entre otras cuestiones, eliminaba la definición amplia de refugiado establecida en la declaración de Cartagena³ (ACNUR 2014).

Cabe mencionar que la expedición del Decreto Ejecutivo No. 1182 se da en un momento en el que la llegada más sostenida de población inmigrante empieza a pensarse como un problema político para el país. Es a partir de 2010-2011 que se empieza a producir el giro hacia políticas más securitistas y de control, prueba de ello es la decisión de solicitar visa para el ingreso en Ecuador a diez países – africanos y asiáticos fundamentalmente– y posteriormente la elaboración del decreto No.1182 (Noroña 2016).

Aunque el decreto tenía la intención de regular el proceso para el otorgamiento de la condición de refugiado, tanto las organizaciones nacionales como internacionales lo vieron como una norma que contenía disposiciones que se contradecían con lo dispuesto con respecto a la protección de refugiados y solicitantes de refugio en la Constitución de 2008. Es por esto que posteriormente la Corte Constitucional modificó los artículos relacionados con la definición de refugiado, los plazos para la presentación de la solicitud de refugio y las impugnaciones y el principio de no devolución (Noroña 2016).

Así también, la aprobación del Decreto Presidencial 1182 y su naturaleza más limitada en la concesión del estatus de refugiado contrasta sin embargo con lo manifestado en el Plan Nacional del Buen Vivir 2013 – 2017, a través del cual el gobierno ecuatoriano reconoce a la población refugiada dentro de los grupos que requieren atención prioritaria, el establecimiento de políticas de Movilidad Humana relacionada con la protección de las personas refugiadas y la aplicación del principio de responsabilidad compartida que tienen los estados (SENPLADES 2013).

El enfoque político con el que se elabora el Plan Nacional de este periodo corresponde a la necesidad del gobierno de respaldar y fortalecer el establecimiento del Régimen del Buen Vivir. En ese sentido, en coherencia con los principios de ciudadanía universal y el derecho a migrar, para los años 2013 - 2017 se proyecta la necesidad de que la legislación ecuatoriana cuente con un marco normativo sobre movilidad humana que fortalezca las

³ El decreto presidencial 1182 fue objeto de una acción de inconstitucionalidad por parte de Asylum Access y el área jurídica de la Universidad San Francisco de Quito en 2014 y dio lugar a una sentencia que tumbó varios artículos del 1182 y reintrodujo de nuevo la definición de Cartagena.

políticas migratorias de protección de los derechos de los ecuatorianos en el exterior, así como de extranjeros en el país (Aguirre 2014, 24), lo que posteriormente dio paso a la aprobación de la Ley Orgánica de Movilidad Humana (LOMH) en febrero de 2017.⁴ Esta última etapa se caracteriza, sin embargo, por fuertes contradicciones entre el discurso oficial garantista de derechos y unas políticas cada vez más centradas en el paradigma securitario y la restricción del acceso a derechos.

Cabe mencionar que la LOMH se aprueba a puertas de la celebración de las elecciones presidenciales, mostrándose como un instrumento de reclamo electoral muy centrado en los derechos de las poblaciones ecuatorianas emigrantes y retornadas, no así en los derechos de las personas inmigrantes. En cuanto a las personas en necesidad de protección internacional la Ley contiene un capítulo sobre asilados, refugiados y apátridas que supone un importante avance en cuanto a la reglamentación de los procesos de reconocimiento, pero que se enfoca escasamente en las necesidades y los derechos de las poblaciones refugiadas y demandantes de refugio, teniendo además un peso muy importante en la Ley los casos de inadmisión, rechazo o exclusión de dicho estatus. Hay que señalar igualmente que la construcción de su documento ha tomado ocho años en salir, mostrando la existencia de profundas diferencias en la concepción de la temática migratoria entre los propios asambleístas encargados de elaborarla, introduciendo un amplio margen de discrecionalidad con respecto a las decisiones gubernamentales en dicha materia, y atendiendo de forma parcial a los procesos de integración de las poblaciones inmigrantes y en necesidad de protección internacional.

3. La presencia de la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en Ecuador

Otro de los actores claves para comprender la evolución de la protección internacional en Ecuador es la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados. En ese sentido, es importante señalar que la evolución de los flujos de refugiados hacia Ecuador ha estado acompañada de la construcción no solo de una institucionalidad y una política estatal, sino también de la aparición de organizaciones no gubernamentales dedicadas a esta cuestión y de organizaciones internacionales como ACNUR.

⁴ La nueva ley viene a sustituir la legislación migratoria de 1971, totalmente desfasada y además no articulada a los preceptos señalados en la Constitución de 2008.

Esta agencia de Naciones Unidas tiene presencia en Ecuador desde el año 2000. Fue una solicitud por parte del gobierno ecuatoriano para atender el creciente número de refugiados que llegaban huyendo del conflicto armado en la vecina Colombia. Para finales del año 2000, empezó a observarse la llegada de población –fundamentalmente de origen rural– que ingresaba al Ecuador desde el departamento de Nariño. En este periodo, el trabajo de ACNUR consistió principalmente en la ubicación de las personas desplazadas reconocidas como refugiadas en albergues dispuestos en las provincias de Sucumbíos, Imbabura y, posteriormente, en Esmeraldas, contando con un presupuesto de 800 mil dólares (ACNUR 2014).

La labor de ACNUR en Ecuador con respecto a la gestión de las poblaciones desplazadas colombianas durante toda la primera mitad de los años 2000 adquiere reconocimiento a partir de 2006. En ese sentido, el trabajo de la agencia no solo se vio reflejado en los programas de acogida sino también en una importante intermediación dentro del programa de reasentamiento solidario que se formaliza en la declaración de México de 2004 y que ponía en relación a países como Argentina, Brasil, Chile y posteriormente México y Uruguay, a través de cupos de reasentamiento para recibir a refugiados llegados en un primer momento al Ecuador. Esto significó un avance y una manera de asegurar la sostenibilidad del programa, ya que con ello también se trabajaba en planes para apoyar la inserción social en cada uno de los países de acogida (ACNUR 2006).

Para el 2010, las operaciones de ACNUR en Ecuador se fueron enfocando en campos específicos de actuación como la asistencia humanitaria, los proyectos de integración comunitaria y el apoyo a la Dirección General de Refugiados (DRG), que daban atención a la población colombiana que se encontraba ubicada en las provincias de Carchi, Sucumbíos y Esmeraldas, donde se registraba un aumento de familias enteras. Para ello ACNUR actuaba gestionando planes conjuntos con las municipalidades con la finalidad de obtener financiamiento de donantes que ayudaran a asistir a los refugiados, al mismo tiempo que trabajaba con la Oficina Humanitaria de la Comisión Europea (ECHO) para identificar las oportunidades de financiamiento. En ese año, con el apoyo de la DGR, también se abrió una oficina de ACNUR en Guayaquil (ACNUR 2010).

La relación de ACNUR con el gobierno ecuatoriano se intensifica considerablemente desde el 2006 después de la victoria de Alianza País. De hecho, los procesos de cooperación han sido

múltiples, como la puesta en marcha del Registro Ampliado o los planes del Buen Vivir. Por ejemplo, en apoyo al Plan Nacional del Buen Vivir 2013 – 2017 con respecto a las políticas en el tema de movilidad humana, se crea la Iniciativa Integral de Soluciones (IIS), con la que la ACNUR colabora para dar cumplimiento con lo establecido en el Plan. Así, la IIS tiene la finalidad de potenciar las respuestas actuales que maneja el país en materia de refugio por medio de la intervención de ACNUR en tres puntos: la promoción del acceso a soluciones duraderas, el fortalecimiento del derecho al asilo y la mejora de las políticas públicas. Otra de las funciones de ACNUR en los últimos años ha sido dar luz a campañas contra la discriminación de las personas refugiadas en el país, así como campañas de integración (ACNUR 2016).

En la actualidad ACNUR se encuentra inmersa en el desarrollo de programas centrados en el enfoque de Medios de Vida⁵, predominante en el mundo de la cooperación para el desarrollo. Es el caso, por ejemplo, del Programa “modelo de graduación” que se inició en Santo Domingo de los Tsáchilas en el año 2015, y con el que se buscaba que los refugiados y sus familias tuvieran medios de subsistencia dignos. Este es un trabajo conjunto que se lleva a cabo con la participación de organizaciones no gubernamentales como HIAS, con la que se ha logrado asistir alrededor de 15.812 personas (ACNUR 2016). Este tipo de programas busca promover el empoderamiento económico de los refugiados y la inclusión social a través del auto empleo y el apoyo a las micro-finanzas, con lo que se intenta lograr que tengan un ingreso más estable y la posibilidad de que puedan atender necesidades como la educación y el acceso a otro tipo de trabajos en un futuro.

También existen otro tipo de programas que trabajan con este enfoque, desarrollados para brindar información legal y de acceso a los servicios básicos y financieros como el proyecto de “Voluntarias Comunitarias”, u otros como el denominado “Echa Pa’lante tu negocio”, proyecto que trabaja con un grupo de mujeres de nacionalidad colombiana y ecuatoriana para capacitarlas en la creación de planes de negocios, desarrollar emprendimientos y acceder al microcrédito. Es un trabajo que se realiza de manera conjunta con fundaciones como Ambiente y Sociedad (FAS) y el Instituto Ecuatoriano de Economía Popular y Solidaria (IEPS).

⁵ El enfoque de medios de vida es la manera en la que ACNUR ayuda a los refugiados, a los solicitantes de asilo y a las personas desplazadas a recuperar y alcanzar la autosuficiencia para satisfacer sus necesidades básicas de vida, ya sea de manera individual o colectiva, considerando que son personas que salen de sus hogares llevando poco a nada material, pero portando consigo conocimiento, habilidades y experiencias.

Por medio de la implementación de programas basados en el enfoque de Medios de Vida, ACNUR intenta generar procesos de autosuficiencia en los refugiados. En búsqueda del cumplimiento de este objetivo, existen también programas que se desarrollan con el apoyo de organizaciones del estado para trabajar en apoyo a las personas que se encuentran hoy en día viviendo en zonas urbanas ecuatorianas como Quito, donde los refugiados deben enfrentar problemas como la discriminación o la dificultad para acceder a un empleo (ACNUR 2001-2016). Es en este marco en el que aparecen programas como el Convenio de Cooperación Interinstitucional entre SECAP y ACNUR, que se suscribió en el mes de enero de 2014, con la intención de realizar una capacitación profesional que pudiera responder a la demanda productiva del país y facilitar con ello la inserción económica laboral de los refugiados colombianos en Ecuador.

Capítulo 2

La Cooperación Internacional en atención a los refugiados

Introducción

El presente capítulo se centra en el análisis teórico de la investigación. La temática desarrollada en torno a los límites de aplicación de los convenios de cooperación con respecto a la población refugiada entre ONG, estados y organismos internacionales lleva a concentrar el estudio en el ámbito de la cooperación internacional, su definición, problemáticas y formas de comprensión del desarrollo y de la ayuda humanitaria, en específico las que tienen que ver con los refugiados y el acceso a derechos básicos como el trabajo.

Una vez identificados cuáles son los problemas a nivel general de la Cooperación Internacional, específicamente las relaciones ambivalentes que se generan con los estados en los que dicha cooperación se pone en marcha, se atiende a esta categoría y su aplicación al ámbito del refugio. Se espera con ello poder identificar la forma en la que funcionan los instrumentos de cooperación internacional, y principalmente tratar de identificar las lógicas detrás de su desarrollo, es decir si funcionan para cumplir con los objetivos para los que se construyeron, o si solo poseen una racionalidad instrumental en torno a resultados y logros, en donde no importa si éstos son o no alcanzados, solo implementarlos.

1. La Cooperación al Desarrollo y la Cooperación Humanitaria como campos de acción de la Cooperación Internacional

1.1. Definición en torno a la Cooperación Internacional

La Cooperación Internacional nace de la necesidad de crear un consenso entre naciones. Es entendida como un pacto político-social para promover el desarrollo, pero también para garantizar la paz y la seguridad duraderas a nivel mundial. Es una herramienta de colaboración entre distintos actores internacionales que buscan alcanzar y cumplir con los propósitos establecidos en la Carta de Naciones Unidas, la cual establece que la cooperación internacional busca:

1. Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias

o situaciones susceptibles de conducir a quebrantamientos de paz; 2. Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de libre determinación de los pueblos, y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal; 3. Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión; y 4. Servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes (Jiménez *et al.* 2006, 26).

Los actores participantes: gobiernos, organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales, aúnan esfuerzos para trabajar en varias líneas de cooperación que surgen desde dentro de la Cooperación Internacional como es la Cooperación Internacional al Desarrollo. Aunque su definición se ha ido modificando por factores de orden político o por los valores imperantes en las relaciones internacionales dependiendo de la época histórica, ésta se enmarca sobre distintos criterios que definen a la Cooperación Internacional en su conjunto como “el de solidaridad entre los pueblos, respeto y protección de los derechos humanos y en la búsqueda incesante de mejores condiciones y mayores recursos que brinden al hombre una situación de bienestar conforme a su dignidad humana” (Duarte 2014, 118).

Por su parte la Cooperación Internacional al Desarrollo, se encuentra guiada por el concepto de desarrollo, definido por autores como Todaro y Smith como “un proceso multidimensional compuesto por grandes transformaciones de las estructuras sociales, de las actitudes de la gente y de las instituciones nacionales, así como por la aceleración del crecimiento económico, la reducción de la desigualdad y la erradicación de la pobreza absoluta” (Duarte 2014 119). Se entiende este tipo de cooperación como aquella que “involucra las acciones tanto de actores públicos como privados entre países diferentes, que trabajan buscando el progreso social y económico especialmente de los países del Sur, para lograr un equilibrio con los países del Norte” (Duarte 2014, 119). Es decir, se presenta como una herramienta dentro de la Cooperación Internacional que dirige sus esfuerzos a mejorar la vida de las poblaciones de estos países, impulsando el crecimiento económico y el bienestar social (Jiménez *et al.* 2006, 32).

Así también, como parte de sus líneas de acción y en el marco de la Cooperación Internacional al Desarrollo, se encuentra un tipo de cooperación especial que forma parte de la Ayuda Oficial al Desarrollo – AOD, definida como:

Los flujos que las agencias oficiales, incluidos los gobiernos estatales y locales, o sus agencias ejecutivas, destinan a los países en desarrollo y a las instituciones multilaterales y que en cada operación satisfacen las siguientes condiciones: a) tienen como principal objetivo la promoción del desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo y b) son de carácter concesional y contienen un elemento de donación de al menos el 25% (Boni *et al* 2010, 9).

Por otra parte, existen también otros instrumentos que han ido adquiriendo importancia en las últimas décadas como son la ayuda alimentaria, la ayuda humanitaria o la ayuda de emergencia. Dichos instrumentos permiten la puesta en marcha de acciones con las que los estados y organismos internacionales responden frente a situaciones de emergencia provocadas por conflicto o cuestiones naturales. Así entonces, la ayuda alimentaria es aquella que trabaja por conseguir líneas de crédito para realizar donación de alimentos, y se presenta en situaciones de emergencia alimentaria o largas crisis humanitarias; la ayuda humanitaria y de emergencia también atiende situaciones de emergencia pero provocadas por conflictos bélicos y desastres naturales, y se encarga de proporcionar de manera inmediata productos de primera necesidad como agua, abrigo, alimentos, medicinas, etc., a aquellas personas que, por lo general, se encuentran ubicadas en las zonas de conflicto, o son refugiados o desplazados internos. Cabe mencionar que los instrumentos de la cooperación, ya sea humanitaria o al desarrollo se complementan entre sí, ya que, al momento de enfrentar situaciones de emergencia, puede darse el caso de que se presenten al mismo tiempo y se requiera de su acción de manera simultánea (Boni *et al.* 2010, 12).

Es decir, la ayuda alimentaria, humanitaria y de emergencia son instrumentos del sistema de Cooperación Internacional distintos a la ayuda al desarrollo, pero pese a las diferencias pueden actuar conjuntamente con las mismas poblaciones. Por ejemplo, al hablar de ayuda humanitaria en principio se entiende que se trata de una ayuda inmediata destinada a la supervivencia, pero con el transcurso del tiempo, esta ayuda puede convertirse en otro tipo de apoyo más prolongado como proyectos y programas de desarrollo que se emprenden con la

finalidad de atender las necesidades de poblaciones como los refugiados y desplazados internos (Jiménez *et al.* 2006).

En el tema de la Cooperación Internacional es muy importante también visualizar la posición que tiene con respecto a ella cada estado, considerando que el concepto de desarrollo está muy relacionado con el bienestar social y el bienestar económico y que hoy por hoy es parte intrínseca de las relaciones internacionales. En este sentido, la Cooperación Internacional y la elaboración de planes de acción al desarrollo no pueden llevarse a cabo sin tener en cuenta las coyunturas y condiciones políticas (que son el resultado de las relaciones de los estados), o a la situación del sistema económico a nivel nacional, regional y global (Jiménez *et al.* 2006, 43).

1.2. Las problemáticas en torno a la relación entre Cooperación Internacional y estados

Es fundamental tener presente las formas de relación entre la Cooperación Internacional y los estados para poder observar los problemas o tensiones que se derivan de la misma, pues esta relación ubica a los Estados en una posición diferente, de poder o dependencia, dentro del contexto internacional. Por ejemplo, se pueden mencionar como problemas del sistema de Cooperación Internacional, aquellos que se presentan al interior de los países receptores, como la complejidad que tienen al poner en marcha proyectos o programas que se destinan a reducir la pobreza, tales como el uso de sistemas de información y monitoreo, que resultan ser sistemas costosos y difíciles de aplicar (Boni *et al.* 2010).

Además, hay que tener en cuenta que al interior de los estados receptores se encuentran funcionando en muchas ocasiones diversas entidades de Naciones Unidas como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) o el Programa Mundial de Alimentos (PMA), y que la Cooperación Internacional que se brinda por medio de ellos, supone un escenario en el que entre las partes involucradas: países donantes y países beneficiarios (a través de las agencias internacionales) existen fuertes relaciones de poder. Esta cuestión de desequilibrio y dependencia entre países receptores y donantes – quienes establecen las condiciones y ritmos de la cooperación– lleva produciéndose desde los inicios del desarrollo del sistema de Cooperación Internacional (Puig 2014).

En este sentido, los países donantes proveen fondos y asistencia hacia los países más empobrecidos para implementar programas específicos, aduciendo intereses ligados al desarrollo del país receptor, pero en muchas ocasiones estas ayudas también esconden intereses de tipo económico, empresarial o geoestratégico. Es sin embargo cuando el país receptor desea empoderarse de sus propios proyectos que se generan las tensiones, ya que esta posición puede influenciar la manera en la que se organice y destine la ayuda y rompe con la práctica implícita de injerencia exterior (de neo-colonización) en la gobernabilidad de los países a través de las formas de cooperación al desarrollo y del humanitarismo (Chimni 2009). Otro ejemplo de esto tiene que ver con el destino de la ayuda, según ciertos estudios ésta no siempre se dirige a los países que más lo necesitan, es decir a los países con ingreso bajo o países menos desarrollados, sino que se dirige hacia países que tienen un ingreso medio bajo, lo que reafirmaría la idea de que el sistema de cooperación se mueve fundamentalmente teniendo en cuenta los intereses de los países que donan (Báez 2008).

En definitiva, la Cooperación Internacional en todas sus formas de ayuda se muestra hoy por hoy en lo discursivo como una herramienta desinteresada que dirige sus esfuerzos a alcanzar la mejora de vida de quienes lo requieren, en la práctica sin embargo mantiene esta esencia de la dependencia y la desigualdad entre estados, ya que está sujeta a compensaciones y condiciones impuestas por los estados donantes (Boni *et al.* 2010).

Otra de las problemáticas insertas del sistema de cooperación que se puede mencionar es el incumplimiento de compromisos adquiridos por parte de los países donantes, lo que se evidenció en la década de los ochenta, cuando se estableció como objetivo el aporte de un porcentaje para la ayuda al desarrollo, (0.7% de su PNB), el cual fue alcanzado solamente por Dinamarca, Noruega, Luxemburgo, Holanda y Suecia, mostrando la falta de compromiso que existe por parte de los países donantes con respecto a la ayuda internacional (Báez 2008).

Por lo tanto, en línea con las problemáticas mencionadas se puede afirmar que todos los actores que forman parte del sistema de Cooperación Internacional deben adquirir un compromiso real que logre canalizar de forma eficaz la ayuda dirigida hacia los países que más lo necesiten, en las que primen sus necesidades en la promoción de un verdadero desarrollo y no las prioridades e intereses de los países donadores; y, por otra parte, que estas ayudas dejen de suponer en la práctica una forma de injerencia política y de gestión gubernamental desde afuera hacia el país receptor, como una nueva forma encubierta de

sujeción económica de los países en vías de desarrollo dentro del orden internacional desigual.

2. Las implicaciones de la Cooperación Internacional en la cuestión del desplazamiento forzado

La problemática del desplazamiento forzado para Naciones Unidas constituye uno de los ejes primordiales a atender desde la Cooperación Internacional, y se ha venido trabajado desde el año 1972 por medio de la intervención en ayudas de carácter humanitario. Dicho trabajo ha ido realizándose conjuntamente a través de organismos y agencias especializadas como ACNUR, la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA), los estados implicados y las organizaciones no gubernamentales que trabajan sobre el terreno con el fin de dar respuesta y todo tipo de atención a los desplazamientos causados por desastres naturales o por violencia (Jiménez *et al.* 2006).

En ese sentido, en los últimos años se ha producido un cambio relevante en la manera en la que se aborda y da respuesta humanitaria al desplazamiento forzado que, a diferencia del sistema anterior que se basaba en la coordinación de los actores para atender a un determinado país, actualmente se produce a través de la organización en grupos, en el que un solo organismo es el encargado de la coordinación de los actores que se dedican a una actividad permanente, como por ejemplo la atención en el tema de la nutrición y protección. Además, estas acciones terminan reflejadas en la elaboración de instrumentos de trabajo como resoluciones y otro tipo de documentos como manuales de buenas prácticas que pretenden alentar a los gobiernos a que brinden la colaboración necesaria para que el personal que trabaja con Naciones Unidas y con los organismos humanitarios, realicen un trabajo eficiente (Jiménez *et al.* 2006).

Así también existen documentos internacionales en los que se plasman los derechos de los desplazados, que tratan sobre su protección y señalan que debe ir más allá de garantizar la seguridad física y la supervivencia, ya que se refiere a las garantías que les corresponden y que se respaldan en el derecho de los derechos humanos y en el derecho de los refugiados. Básicamente esta protección y derechos de las personas refugiadas se centran en cuatro puntos que tienen que ver con la seguridad física, el derecho al acceso a las necesidades básicas para la subsistencia, el derecho a la educación y a aquellos que se refieran a lo

económico, social, o cultural, como el acceso al trabajo. Lo que se resalta de esto, es que estos documentos dejan establecido que los desplazados tienen el derecho a solicitar y recibir asistencia y esto debe ser observado por los estados, adaptado sus propias legislaciones a estas exigencias internacionales (Jiménez *et al.*, 2006, 59).

Así entonces, la incorporación de medidas claves en la legislación interior de los estados como reconocer que existe desplazamiento interno, colaborar con la formación de funcionarios públicos respecto a los derechos de los desplazados, crear políticas y planes de acción, garantizar su participación y apoyo de soluciones duraderas, entre otros, son medidas que en primer lugar van de la mano con las actividades que se realizan a nivel mundial y, por otra parte, son medidas que ayudan a los estados a cumplir con sus responsabilidades adquiridas, pero principalmente ayudan a potenciar los derechos de los desplazados. A esto se suma la participación que desempeñan los organismos internacionales que también cumplen un papel fundamental de cooperación, ya que pueden significar para un estado recibir cooperación que apoyen al fortalecimiento de sus capacidades (Jiménez *et al.* 2006).

Con ello lo que se evidencia es que la acción humanitaria debe estar basada en la consecución de derechos y que el apoyo mutuo entre organismos de Naciones Unidas, agencias especializadas y estados es primordial. Representa además una manera de continuar con la creación de políticas y programas específicos de gestión en atención a los desplazados coordinados no solo a nivel local sino también con el sistema internacional (Jiménez *et al.* 2006).

Por lo tanto, como se ha visto, la Cooperación Internacional se presenta y llega de distintas maneras y con ella, son las agencias de Naciones Unidas quienes intervienen y actúan para hacerla viable. Tratándose de situaciones de atención a casos como el desplazamiento forzado, sus intervenciones requieren no solo una actuación inmediata sino también demanda la puesta en acción de planes de desarrollo, es decir, una asistencia que abarque un campo más amplio, yendo más allá del hecho de superar la emergencia, planteando y ejecutando modalidades de desarrollo incluso en momentos en los que se desarrolla el conflicto, y tratando de que sean las propias personas desplazadas las que, en primer lugar, obtengan las herramientas adecuadas que le permitan sobrevivir, para más adelante impulsar su autonomía y mejorar su forma de vida (Jiménez *et al.* 2006) a través del nuevo enfoque de desarrollo que se maneja desde Naciones Unidas llamado Medios de Vida Sostenible.

Cabe mencionar que dicho término ha sido adoptado por las agencias de desarrollo a partir de la propuesta de su definición trabajada por Robert Chambers a mediados de la década de los ochenta y desarrollada más adelante junto con Conway, en el año 1991 señalando que:

Un medio de vida comprende las posibilidades, activos (que incluyen recursos tanto materiales como sociales) y actividades necesarias para ganarse la vida. Un medio de vida es sostenible cuando puede soportar tensiones y choques y recuperarse de los mismos, y a la vez mantener y mejorar sus posibilidades y activos, tanto en el presente como de cara al futuro, sin dañar la base de recursos naturales existente (Eliot 2008, 5).

Actualmente se aplica este enfoque en poblaciones vulnerables con el objetivo de que mejoren su nivel de vida de manera duradera. Para ello se realiza un análisis de la pobreza acorde con la realidad de la población que permita identificar cuáles son los activos que la gente posee y, a través del apoyo de políticas públicas, estos sean ampliados y utilizados para reducir la pobreza. Por medio de este discurso se asume que las poblaciones vulnerables poseen activos naturales, físicos, financieros, humanos y sociales, que pueden ser utilizados para la creación de estrategias de sobrevivencia. Se asume, por lo tanto, que quienes los poseen no son víctimas pasivas sino actores capaces de construir su propia historia. Cabe mencionar que este proceso y la manera en la que los individuos utilicen sus activos no se llevan a cabo de manera independiente, sino que son modulados de acuerdo con los lineamientos, políticas y leyes establecidas por parte de autoridades e instituciones del gobierno (Veltmeyer 2011, 191).

Así mismo, su aplicación tiene en cuenta seis objetivos principales: educación, la información, tecnologías, los recursos naturales y financieros, a la infraestructura básica, el entorno social político e institucional, la mejora de la nutrición y sanidad. Las fortalezas de este enfoque son las siguientes. Por un lado, está dirigido hacia a las personas y a la manera en que ellas definen su propia estrategia de supervivencia; por otro lado, es dinámico y holístico, ya que por medio de su aplicación es posible realizar un análisis de la forma en la que las personas se desenvuelven bajo procesos de cambios y desarrollo. Así también, es participativo y sostenible, ya que quienes lo aplican cumplen un papel protagónico para identificar sus prioridades y en el camino de su conformación incluyen cuatro ejes claves para su desarrollo como lo son la sostenibilidad ambiental, económica, social e institucional (Eliot 2008).

2.1. Problemáticas de la Cooperación Internacional en el ámbito del desplazamiento forzado

Pese a todas las acciones mencionadas, la cooperación internacional frente a las crisis humanitarias como la de los desplazados forzados también es cuestionada. En primer lugar, se hace referencia a los balances desfavorables de defensa y protección que han dejado ciertos conflictos, que señalan que esta acción genera distorsiones en la sociedad con respecto a algunos conceptos y valores como el de solidaridad, el cual en estas situaciones es sustituido por sentimientos ligados a la compasión. A partir de ello, es posible cuestionar la manera en la que la sociedad responde y actúa frente a situaciones en las que debería predominar el respeto de los derechos y la dignidad de las personas, así como una comprensión de lo que significa ser desplazado por un conflicto o desastre natural (Jiménez *et al.* 2006).

Por otra parte, el hecho de que la asistencia y la protección de poblaciones desplazadas no se encuentran normadas por un marco jurídico claro, provoca una serie de problemas como, por ejemplo, limitaciones para obtener recursos o una incapacidad de respuesta en el momento correcto. Estas limitaciones se ven reflejadas en otras deficiencias que afectan al sistema en general, como el descuido por parte de las autoridades para actuar en atención a los desplazados, puesto que esta atención ya la realizan otros actores; las dificultades para acceder a la asistencia humanitaria; o la falta de atención y seguridad tanto por parte de los beneficiarios como de aquellos que trabajan con los organismos de ayuda. Todo esto lleva a que las actividades de atención al desplazado sean insuficientes, solo pequeños avances que no permiten solucionar la problemática, sino que en muchos casos la perpetúa provocando la dependencia de los beneficiarios; o que detalles como el manejo de conceptos o cifras, sean distintos dependiendo de los actores que las manejan. Esto genera tensiones al momento de tratar de conseguir la prestación de asistencia (Jiménez *et al.* 2006).

Por otra parte, se encuentra el hecho de que el mundo de la Cooperación Internacional y de la ayuda a desplazados y refugiados se ha profesionalizado. Así, las organizaciones han adquirido un mayor interés en responder a una demanda de formación profesional de su personal para que actúe con conocimiento en ámbitos específicos necesarios para brindar ayuda en distintos temas de desarrollo, y enfocados en la ejecución de programas de capacitación técnica y humana, la búsqueda por alcanzar esta profesionalización pasa a convertirse en su objetivo principal, dejando de serlo las poblaciones a las que se destina la

ayuda por medio de la aplicación de ciertos programas. De igual manera, los pocos recursos económicos con los que se manejan, hacen que constantemente se encuentren buscando fondos con los que se puedan gestionar, así entonces los proyectos que generan no necesariamente buscan ser efectivos, sino que se convierten en una manera de sobrevivir de la organización, produciendo proyectos y programas a aplicar, en donde además se puedan colocar recursos humanos preparados para el efecto (Boni *et al.* 2010).

Hay que señalar igualmente que el principio de neutralidad con el que actúan las organizaciones significa también un elemento de crítica hacia la Cooperación Internacional, ya que las coloca en una situación de supuesta imparcialidad con el fin de poder realizar sus actividades. Por ejemplo, existen organizaciones que prefieren evitar relacionarse con los actores políticos con la finalidad de preservar su independencia, es decir, de esta manera no intervienen con las responsabilidades y objetivos políticos que se ejecuten en el estado y, al mismo tiempo, se evitan situaciones como ser expulsados de países por el hecho de entrometerse u opinar sobre las políticas internas de esos estados. Así también, hay organizaciones que hacen uso del principio de neutralidad, es decir que se no se encuentran a favor de una u otra parte, y por lo tanto pueden decidir si reciben o no colaboración por parte de los actores. Así entonces la aplicación de este principio de neutralidad dependerá de la manera en la que la organización lo interprete, sin embargo, no deja de ser cierto que dicha neutralidad puede esconder otras formas de generar dependencia o de ejercer el poder. Además, cabe mencionar que, a falta de una comprensión de la importancia del principio de corresponsabilidad, entendido como la participación de los distintos agentes de la sociedad civil, es el estado quien termina privatizando la gestión de estas problemáticas, decidiendo como, cuando o con quien cooperar, incluso quien se puede quedar o quien se debe retirar (Pérez e Iker 2010).

Finalmente, cabe mencionar que el tipo de ayuda que se recibe desde la cooperación internacional, tanto si son de ayuda humanitaria como de desarrollo, son mal entendidas, en el sentido que se ven como instrumentos permanentes capaces de solventar crisis, cuando en realidad se trata de una ayuda que se implementa como complemento de los esfuerzos que una sociedad o estado (principalmente el afectado) debe realizar, tanto en el aspecto económico, político, como social. Esta afirmación lleva a recordar que la cooperación únicamente será efectiva una vez que se ha llegado a establecer prioridades y metas comunes, resultado de los diálogos y acercamientos entre las partes, pero, aunque estas relaciones de

respeto definen funciones y responsabilidades internacionales de cada lado, esto no significa que el desarrollo de los países beneficiarios dependa de la labor y de la participación externa (Jiménez *et al.* 2006).

Capítulo 3

Funcionalidad de los convenios de cooperación internacional en la integración de los refugiados

Introducción

En este capítulo se desarrollará el trabajo de campo de la investigación. Por medio de entrevistas realizadas a los actores del convenio, este apartado mostrará las opiniones e ideas principales que las autoridades y representantes de las instituciones involucradas, pero principalmente de los refugiados colombianos participantes han compartido. Se espera que con ello, que por un lado se muestre la forma en la que se trabaja con este convenio específico como instrumento de cooperación internacional, y así mismo que la experiencia propia de los refugiados colombianos muestren los efectos que el convenio ha tendido en su vida.

Para el caso de los funcionarios y autoridades de las instituciones involucradas, la identificación de las ideas principales se ha enfocado en conocer cuáles fueron las bases sobre las que se llevó a cabo la elaboración del objeto de estudio que es el convenio de cooperación interinstitucional, y para el caso de las entrevistas con los refugiados colombianos participantes, se ha querido identificar cuál es la percepción que tuvieron del proceso, cubriendo todas las etapas, es decir desde el momento en que conocieron acerca del convenio, la etapa de capacitación, y finalmente la situación laboral en la que se encuentran después de haberla recibido.

Entonces, considerando tanto el punto de vista de las autoridades de las instituciones como de los refugiados, como los actores principales del convenio, se realiza un análisis de la información que ellos proporcionan, con la problemática de la cooperación internacional planteada en el capítulo anterior, y finalmente se muestran los hallazgos más importantes de la investigación que son las conclusiones.

1. Condiciones en las que se desarrolla el convenio interinstitucional ACNUR-SECAP

El convenio ACNUR-SECAP se desarrolló durante en un periodo concreto, con una duración de dos años, del 23 de enero de 2014 al 22 de enero de 2016. La firma del mismo se realizó por parte de SECAP bajo la dirección de la Ingeniera Paulina Ojeda y por parte de ACNUR del representante legal de la organización en aquel periodo, John Fredrikson; finalmente,

funcionando como principal socio ejecutor de ACNUR, la organización internacional HIAS también formó parte del convenio⁶.

El trabajo conjunto de las tres instituciones se visibilizó como un complemento para desarrollar y ejecutar actividades con respecto a los refugiados, aunque cada una de ellas ha trabajado desarrollando también otro tipo de actividades, por ejemplo, la búsqueda de proyectos tanto con entidades del sector público como del sector privado que brinden facilidades para lograr la inserción de la población refugiada⁷.

El convenio de cooperación interinstitucional entre SECAP y ACNUR se enmarca en los procesos de apertura en la atención a poblaciones refugiadas que ha tenido desde hace algunos años el estado ecuatoriano, y surge como una petición de ACNUR para trabajar en atención a los resultados. Junto con HIAS se han desarrollado varios programas, entre ellos de apoyo psicológico, becas universitarias, capacitaciones, y desde el 2007 el programa de asistencia humanitaria. El convenio surge por consiguiente como parte de la estrategia que desarrolla ACNUR en Ecuador en torno a la idea de integración local, tratando de solventar las carencias del estado ecuatoriano en cuanto al acceso a derechos al trabajo, seguridad social, salud, vivienda, educación de las poblaciones refugiadas, y para lograrlo, ACNUR apoya su trabajo con HIAS como socio principal.

La necesidad del convenio de incidir en el tema de oportunidades laborales se enmarca en el interés por apoyar al gobierno ecuatoriano para que logre su objetivo de incluir a la población en necesidad de protección internacional en la dinámica social y productiva del país, aprovechando que el estado ecuatoriano establece importantes políticas de movilidad humana, y que reconoce una responsabilidad compartida con ACNUR de encontrar soluciones duraderas. De esta forma, se considera también la situación actual de esta

⁶ En la actualidad Fabián Alvarracín Chapa - Director Ejecutivo y Grace Quelal - Directora de Estudios del SECAP, junto con Peter Janssen - representante adjunto de ACNUR en Ecuador, retomaron el convenio, pero ya en la etapa de finiquito. En estos momentos se está decidiendo si cabe la firma o no de un memorándum de entendimiento que les permita seguir trabajando. Esto significa que hay de por medio un estudio de pertinencia y una posibilidad de renovar el convenio. Es decir, que la continuidad de programas y proyectos de este tipo depende, en gran medida, de las posiciones de las autoridades actuales y de los recursos de los que se dispongan.

⁷ Por ejemplo, HIAS tiene algunos programas que realizan con otras instituciones con las que de igual manera buscan facilitar procesos de integración para las personas refugiadas, lo que se ha logrado con el establecimiento de convenios con instituciones como el Banco Pichincha, que por medio de la apertura de cuentas para refugiados logró que éstos pudieran ejercer derechos y adquirir obligaciones al igual que los ecuatorianos. Para llegar a ello se realizan trabajos de incidencia a nivel local y luego a nivel nacional con la finalidad de que las instituciones públicas vean que pueden ganar con esa integración.

población, que pese a enfrentarse a imaginarios muy negativos por parte de la sociedad ecuatoriana, es una población que desea permanecer en el país. Como lo menciona Peter Janssen, Representante Adjunto de ACNUR en Ecuador:

Sobre la sociedad en general es mucho más difícil medir y ahí la impresión que tenemos son un poquito menos positivas por ejemplo que nos dicen los mismos refugiados que no hay trabajo, acceso de servicios, etc., en el colegio, la escuela, los niños refugiados que sufren más que niños ecuatorianos de bullying ese tipo de cosas, eso sí son hechos también, y que hay esta sospecha en algunas partes de la sociedad ecuatoriana que todos los colombianos son narcotráfico, que las mujeres colombianas son fáciles, etc., eso sí son temas reales. Pero es interesante que aun así una gran parte de los colombianos quieren quedarse, pero es más porque no quieren volverse a Colombia, a pesar de los avances del proceso de paz, pero para mucha gente ellos no creen en un futuro en Colombia, a pesar de los desafíos de los problemas que están reportando, la mayor parte si quiere un futuro en Ecuador (Entrevista a Peter Janssen (Representante de ACNUR), en conversación con el autor, Quito, 13 de febrero de 2017).

Cabe mencionar que para mejorar las condiciones de vida de los refugiados colombianos que llegan a Ecuador se han llevado a cabo otros convenios o acuerdos, como lo menciona el Coordinador 1 de HIAS:

ACNUR ha firmado convenios en varios temas, y la firma del convenio se trata de facilitar que una persona refugiada tenga un proceso de integración mucho más liviano, el que te puedo dar más específicamente por ejemplo es el convenio con el banco de Pichincha que tenía el problema de que a pesar de que la constitución, el decreto 1182 establece que las personas refugiadas tienen los mismos deberes y derechos que las personas ecuatorianas, al momento que el refugiado va con su carnet de refugio, ni siquiera sabían que era el carnet de refugio, entonces esto hizo que nosotros tengamos que hacer una incidencia a nivel de superintendencias, a nivel de bancos privados y cooperativas de la economía popular y solidaria, teniendo que pensar como autónomos incluso y que ahí firmemos un convenio. En este caso fue un convenio con el banco del Pichincha donde se estableció justamente que se iban a apertura cuentas ya para personas refugiadas (Entrevista Coordinador 1 del HIAS, en conversación con el autor, Quito, 13 de febrero de 2017).

Con este ejemplo se resalta el punto de vista de las autoridades de ACNUR, que explican que esta forma de trabajar en Ecuador es posible debido a la apertura que tiene el estado ecuatoriano para hacerlo, como mencionaba Peter Janssen:

Aquí en Ecuador estamos trabajando sobre todo con refugiados de Colombia, hay también un grupo más creciente, cada vez más grande de algunos refugiados de otro continente, de Afganistán, Siria, etc., pero la mayor parte son gente refugiados de Colombia. Por parte del estado que es el socio contraparte más importante que tenemos, trabajamos también con la sociedad civil pero nosotros queremos evitar hasta lo más posible crear sistemas paralelos, entonces si tenemos un gobierno, un estado como el ecuatoriano: Ecuador es un país medio ingreso y no es subdesarrollado, entonces es muy importante para nosotros que el gobierno se ha expresado incapaz en asistir a los refugiados, entonces de la parte del gobierno, la colaboración que tenemos es positiva, porque no siempre el estado dice que nosotros tenemos una constitución, tenemos leyes y vamos a acudir a los refugiados a los mismos servicios, derechos etc. por gran parte son los mismos estándares de los refugiados, eso es importantísimo. El estado hay que decirlo, hay que reconocerlo es muy positivo, ahora que el estado no tiene siempre los recursos para hacer exactamente lo que quieren o lo que dicen es otro tema, y ahí estamos nosotros con apoyo técnico etc., para tratar de rellenar un poquito, de sobrellevar estas brechas (Entrevista a Peter Janssen (Representante de ACNUR), en conversación con el autor, Quito, 13 de febrero de 2017).

Sin embargo, aunque se reconoce la apertura del estado y de las instituciones tanto privadas como públicas, esto no acaba con una problemática inherente a la cooperación internacional, es decir que el estado se convierte en un actor poco participativo que más bien delega su participación y responsabilidad hacia los organismos internacionales, con lo que la implementación de los instrumentos de cooperación se convierten en un mecanismo para resolver los problemas que se le presentan al país de acogida, pero no se generan mecanismos desde el propio estado.

La implementación del convenio, no obstante, se presenta también como una oportunidad. Aprovechando los servicios que presta SECAP, ACNUR decide en 2013 poner en marcha un programa de capacitación y formación profesional dirigido hacia la población refugiada colombiana para aprovechar sus habilidades, conocimientos y destrezas, y proporcionarles las herramientas necesarias para facilitar su inserción social y laboral. En la implementación de este convenio, se programaron de manera conjunta 68 cursos de capacitación con 1.235

participantes (entre nueve y treinta personas por curso), cumpliendo con una duración de 4.146 horas. Los cursos se desarrollaron en las capitales de provincia del norte del país: Ibarra, Nueva Loja, Tulcán y Esmeraldas.

Con respecto a las personas que accedieron a las capacitaciones, los perfiles fueron manejados por SECAP y se consideraron tanto a hombres como a mujeres a partir de los dieciséis años de edad, que poseyeran una mínima instrucción escolar. Para poner en marcha estos cursos HIAS realizó, por un lado, talleres de socialización al personal del SECAP en cuanto al conocimiento del proceso de solicitud de refugio y asilo en el país y, por otro lado, siendo la organización que trabaja directamente con personas con estatus de refugiadas y solicitantes de refugio, se encargó también de difundir la oferta de los cursos de capacitación a esta población, realizando una incidencia a nivel local para identificar dónde se podía ejecutar de mejor forma el acuerdo.

Desde el inicio del convenio se mantuvieron reuniones con ACNUR y HIAS y se realizaron campañas publicitarias tanto a la población refugiada y solicitante de refugio como a un público ecuatoriano más amplio, en lo que se tiene en cuenta también las necesidades de la población, como indicaba Grace Quelal, Directora de Estudios del SECAP: “se ve a través del convenio qué fue lo que se hizo y que está amparado también en el enfoque de competencias, y actores de la economía popular y solidaria que es lo que da el inicio de todo esto” (Entrevista a Grace Quelal (Directora de Estudios de SECAP), en conversación con el autor, Quito, 18 de enero de 2017).

Los cursos de capacitación se basaron primeramente en un estudio previo sobre las áreas de trabajo de interés de los participantes, es decir sobre los cursos que la población seleccionada quería trabajar, identificados por SECAP para la población en general de estas localidades y utilizando como enfoque el de Medios de Vida Sostenible. Como indica el Coordinador 1 de HIAS “no es que SECAP abriera cursos específicos para refugiados, sino que ponía a disposición de la población refugiada el que pudiera acceder a los cursos de capacitación que se ofrecen al público en general, facilitándole condiciones como el pago del curso o facilitando su ingreso por medio de la aceptación de documentos como el carnet de refugiado” (Entrevista a Coordinador 1 del HIAS, en conversación con el autor, Quito, 13 de febrero de 2017).

En concreto, siguiendo lo establecido en el convenio, se desarrollaron solo cursos de capacitación en temas como enfermería, primeros auxilios, pastelería, instalación de circuitos eléctricos para cocinas de inducción o comercio exterior, entre otros. La temática de los cursos viene establecida por los intereses, conocimientos y habilidades que se detectaron entre los refugiados –previa labor de recopilación de datos– en función de los trabajos que realizaban antes de llegar a Ecuador. Es el caso, por ejemplo, de Mariana, madre de familia que antes de su llegada a Ecuador trabajaba en un restaurante en Colombia y que quería capacitarse en pastelería. El curso le permitió fortalecer conocimientos ya adquiridos previamente y además a través del desarrollo de un emprendimiento bajo la lógica de medios de vida acabó vendiendo sus productos bajo pedido.

Para mí fue una experiencia muy bonita, yo me capacité en lo de ayudante de pastelería, es algo que a mí me gusta, diferente a lo que yo estaba haciendo en Colombia que era lo de alimentos que es restaurante, pero es algo que yo anhelaba aprender. Estoy empezando poco a poco, estoy haciendo panecitos, tortitas estoy tratando de hacer cosas naturales y estoy sacando por pedido. Un poquito difícil pero ahí vamos la idea es hacer las cosas con amor y hacerlas conocer y dar la buena imagen de nuestro país. (Mariana muestra unos panecitos de naranja y menciona que se los enseñaron en SECAP). La idea mía es, a veces me piden cosas de decoración y yo la verdad como no soy muy buena si me gustaría aprender más como de decoración de pasteles de tortas, y si creo que es una base importante lo que hemos aprendido, pero si me gustaría capacitarme más, no sé si haya la oportunidad, si se pueda, porque la idea aquí es montar mi propia empresa, o sea hacer las cosas y hacerme conocer por distintos lugares al mercado. Desafortunadamente hay mucho desempleo y uno no puede decir voy a conseguir trabajo porque es difícil que se lo den y si te lo dan no hay un contrato digamos (Entrevista a Mariana (Refugiada colombiana), en conversación con el autor, Quito, 13 de febrero de 2017).

Esto sucede porque después de los cursos no hay otro programa que sirva de complemento, como por ejemplo abrir bolsas de trabajo. Es decir, después de los cursos de capacitación los refugiados esperan defenderse con lo aprendido y si se presenta una oportunidad, poder conseguir trabajo y esto, como se verá posteriormente, supone una de las principales limitante para el cumplimiento del objetivo de integración laboral con el que se desarrolla el convenio.

2. Resultados, alcances y límites de este tipo de convenios interinstitucionales como parte de la Cooperación Internacional

2.1. El convenio en sus aspectos positivos, principales resultados

Al analizar las condiciones en las que se desarrolló el convenio y en base a las conversaciones que se han tenido con los actores del mismo, se han podido identificar tanto aspectos positivos como negativos en su ejecución. Partiendo de los aspectos positivos, se puede señalar que no surge desde una lógica de imposición sobre las actividades a realizar, sino que se desarrolla el proyecto analizando previamente las capacidades y competencias de los individuos. Por otra parte, trabaja esas capacidades desde la lógica de Medios de Vida Sostenible, un enfoque de desarrollo que lleva aplicando ACNUR desde hace varios años consistentes en abandonar las acciones propias del asistencialismo que caracterizaba la cooperación internacional y lograr que las personas alcancen procesos de auto-sustentabilidad aprovechando las capacidades y habilidades de cada individuo.

De las entrevistas realizadas con refugiados colombianos con respecto a la apreciación de los cursos de capacitación, las reacciones suelen ser bastante positivas, pues valoran que los cursos les han ayudado a mejorar su situación. Así lo indicaba Sebastián, un refugiado colombiano que participó del convenio:

Yo hice estos cursos para adquirir conocimientos, más que todo el de exportación importación me gustó mucho porque las ideas que tengo para el futuro, y el de emprendimiento me dieron un poco de lo que es administración contabilidad todo eso, y eso sí, bueno no he trabajado en eso pero si me ha tocado enseñarle por ejemplo a personas que tienen salón de belleza indicarles cómo llevar ingresos y toda esa cuestión. Como le dije no he aplicado esto en temas laborales, y la verdad la verdad yo no quiero trabajarle a nadie aquí, yo quiero tener mi propio negocio si acaso me quedo aquí. Los cursos son excelentes, los profesores excelentes, ya hay personas que están aplicando eso en sus negocios y toda esta cuestión. Lo único lo único es que se necesitaría un poquito más de tiempo para aprender un poquito más (Entrevista a Sebastián (Refugiado colombiana), en conversación con el autor, Quito, 13 de febrero de 2017).

Esa valoración positiva muestra que los refugiados aprecian el apoyo de las instituciones y las organizaciones que colaboran en los procesos de integración. Así lo comentaba Juan, un

refugiado colombiano que muestra satisfacción al haber podido capacitarse en cursos de soldadura y de instalación de cocinas de inducción:

Bueno con ACNUR ha sido excelente, excelente porque nos dieron la oportunidad de estudiar de organizarnos en todo sentido, como familia, incluyendo los cursos que estábamos organizando con SECAP de herramientas que era difícil pues sin empleo conseguir una herramienta, un destornillador. Fue una doctora de aquí de HIAS hasta las instalaciones del SECAP, habló con el organizador, le explicó todo el problema que teníamos los refugiados, vinimos a HIAS nos prestaron las herramientas para poder seguir con el curso y luego lo terminamos. Entonces el apoyo fue muy bueno, las personas del ACNUR nos prestaron la casa, cuando estuvimos en el albergue, ahora que estamos en la casita donde estamos viviendo, un seguimiento muy bueno y ayuda para uno empezar una buena vida (Entrevista a Juan (Refugiado colombiano), en conversación con el autor, Quito, 13 de febrero de 2017).

Es clara, por consiguiente, la buena acogida que tiene el convenio entre la población beneficiaria. Incluso desde el punto de vista psicológico permite que los participantes encuentren una motivación para salir adelante y organizar proyectos de vida a futuro contando con un apoyo. Como afirmaba Laura, refugiada colombiana que se capacitó en cursos para discapacitados:

Pues aquí nunca nos han dejado solos, siempre lo sentimos siempre, pues porque nosotros básicamente cualquier cosita que nos pasa les comentamos y ellos tratan de ayudarnos en lo que da las posibilidades que ellos tienen nos ayudan. Nosotros en este momento por la situación del país no podemos tener un empleo porque es más complejo entonces a nosotros los colombianos nos toca vivir un día digamos duro en la calle porque somos más vendedores informales digamos aquí luchando por el pan de cada día porque no podemos decir que tenemos un empleo o que nos van a dar un empleo, pero si ellos nos estuvieran aquí, mejor dicho, no pudiéramos decir nada porque es muy duro (Entrevista a Laura (Refugiada colombiano), en conversación con el autor, Quito, 13 de febrero de 2017).

Por otra parte, cabe mencionar también como un resultado positivo del convenio que éste ha incidido en la cuestión de la protección. Como indica María Augusta Eguiguren representante de Medios de Vida de ACNUR:

La mejor forma de hacer protección es a través de una opción de medios de vida porque lo que sucede es que a veces llega la gente, traen sus habilidades, sus activos, pero al no encontrar opciones, eso los empieza a poner en riesgo, empiezan a vender sus activos, a aceptar trabajos mal remunerados, someterse a explotación, y ahí empieza a haber mayores riesgos de protección, entonces, la idea es evitar eso y les das opciones, por medio de la capacitación, revalidación de sus conocimientos, apoyo para encontrar empleo.” (Entrevista a María Augusta Eguiguren (Representante de Medios de Vida de ACNUR), en conversación con el autor, Quito, 13 de febrero de 2017).

A pesar de las dificultades posteriores de inserción y las posibilidades reales de hacerlo, el convenio ha tratado de facilitar dicha inserción a través de dotar a los participantes de diplomas de participación en los cursos de capacitación por parte de SECAP, ya que por medio de este certificado pueden mejorar su empleabilidad e insertarse laboralmente de mejor manera. Aunque el convenio es muy específico respecto a que no se garantizará el trabajo a ninguna persona, y si bien es cierto después de la realización del convenio no existe un proceso establecido que haga un seguimiento de la situación actual de los participantes, si se mantiene un contacto con ellos de tal forma que se mantienen informados y dispuestos cuando hay nuevas oportunidades laborales. Así lo menciona Juan quien resalta como estos cursos de capacitación le han ayudado a insertarse en la sociedad pese a que no trabaja actualmente:

Si pues gracias a Dios sin el empleo pues es difícil, pero se ha podido. Pero si, en el caso mío ya en dos casas he conectado calefones para el agua caliente, he instalado cosas pequeñas, entonces sí, lo que se aprende se pone en práctica de a poquito y ahí esperando la oportunidad de que haya un empleo, o donde pueda, de igual manera conocemos gente, compañeros que son ecuatorianos que le llaman a uno ya a saludar o solo para saludar, entonces si hay integración entre colombiano y ecuatorianos, yo por ejemplo tengo amigos más ecuatorianos que refugiados colombianos entonces siempre hay un intercambio de culturas ya, un intercambio de personas, y ya ellos aprenden de mí, uno aprende de ellos y ahí vamos (Entrevista a Juan (Refugiado colombiano), en conversación con el autor, Quito, 13 de febrero de 2017).

En definitiva, el convenio tiene una serie de puntos fuertes que deben ser rescatados para futuras reactivaciones. Por un lado, permite identificar las opciones con las que los refugiados pueden avanzar por sus propios medios, por otro lado, se promueve el trabajo en conjunto

entre instituciones como forma básica de trabajo; finalmente se ayuda a los procesos de integración no solo pensando en la cuestión laboral en sí misma sino en las relaciones con la sociedad ecuatoriana, ya que al haberse realizado una capacitación reuniendo a ecuatorianos y refugiados colombianos, se obtiene como resultado no solo que obtengan un nuevo conocimiento, sino una manera de ayuda y cooperación entre ellos, por ejemplo, formando grupos para emprender nuevos negocios. Como lo menciona la coordinación de HIAS Ibarra: “siempre se trata de que se compartan con personas refugiadas y ecuatorianas, entonces siempre van a ser mixto para que haya una integración justamente” (Entrevista a Coordinador 2 del HIAS, en conversación con el autor, Quito, 13 de febrero de 2017).

2.2. Limitantes en la implementación del convenio ¿Cuáles son los alcances de este tipo de convenios de Cooperación Internacional en la integración laboral de las poblaciones refugiadas?

Los aspectos positivos en la implementación del convenio tienen su contrapartida en ciertas cuestiones que imposibilitan pensar en convenio en términos totalmente exitosos debido a su aspecto limitado (solo los cursos de capacitación) que hacen que el proceso desde un inicio no tenga una visión integral sobre la inserción laboral de poblaciones con dificultades o que el convenio no surge con una idea de continuidad y de renovación cíclica. Así lo mencionaba Alexandra Untuña, Analista de Dirección Zonal Centro Múltiple Ibarra:

Ahora, el modelo de gestión apunta más a la certificación más que para la capacitación, por lo que el proceso queda limitado. El cambio de actividades que ahora desarrolla SECAP a partir de la finalización del mismo, con lo que se ha enfocado en trabajar para otorgar la certificación por competencias laborales, que es una nueva manera de apoyar al refugiado en respuesta a su necesidad de contar con un documento que avale el conocimiento y la experiencia que ya posee, y al mismo tiempo una manera de simplemente terminar con el convenio y no continuar con este tipo de programas. (Entrevista a Alexandra Untuña (Analista de Dirección Zonal Centro Múltiple Ibarra), en conversación con el autor, Quito, 09 de febrero de 2017).

La falta de continuidad del convenio representa una fuerte limitación del mismo. Este hecho muestra, en términos más amplios, dos fallos importantes en la manera en la que la cooperación internacional trabaja: visión poco integral de los procesos de ayuda en los que se embarca y escasa continuidad de los mismos. Es decir, en este caso el convenio es creado sin

ser pensado desde una política sistémica de integración laboral, sino que simplemente se hace para proporcionar capacitaciones en ciertos temas, sin que estos se encadenen posteriormente con nuevas medidas de seguimiento y facilitación del empleo. En realidad, esta forma de pensar la integración permite ver que la idea misma del convenio nace ya con un problema de base, porque en su construcción se piensa que es suficiente con formar a cierto número de personas sin completar posteriormente el proceso, es decir, facilitando que las personas que han participado terminen siendo contratadas o acaben teniendo su propia empresa.

El mismo convenio en su redacción contiene el elemento que lo limita. Expresa su intención de fortalecer la inserción laboral de los refugiados:

Aunar esfuerzos institucionales para el desarrollo de competencias, conocimientos habilidades y destrezas en las y los refugiados a los que ACNUR presta ayuda y solicitantes de asilo conforme a los acuerdos plasmados en el presente convenio, a través de procesos de capacitación, formación profesional y certificación por competencias laborales que respondan a la demanda de los sectores productivo y social, propendiendo al uso del enfoque de competencias laborales en los procesos formativos (Convenio ACNUR-SECAP 2014, 3-4).

Sin embargo, cabe mencionar que el convenio no establece acciones más específicas y fuertes que lleven a su cumplimiento, mencionando explícitamente que “En ningún momento podrá interpretarse que la celebración del convenio origina una relación laboral, socio, joint venture o de cualquier otro tipo de asociación civil y/o sociedad comercial, o de otra índole. (...)” (Convenio ACNUR-SECAP 2014, 3-4).

El convenio supone así solo un eslabón aislado dentro de una política pública que no es visionada en toda su integralidad y que por lo tanto no obtiene los frutos que ambiciona. Supone, además, a la larga, un gasto de recursos como por ejemplo la capacitación a funcionarios del estado, e incluso el gasto en la capacitación de los refugiados, que no permite ver un resultado final y exitoso del mismo, pues se les vuelve a dejar solos en la búsqueda de nuevas oportunidades que sigue siendo el paso más difícil para ellos a la hora de encontrar empleo.

Ligado a lo anterior se encuentra también que no se cumple en su totalidad con las obligaciones que formaron parte del convenio. Por ejemplo, una de las cláusulas de las obligaciones de SECAP señala como objetivo el “Apoyar en las relaciones con otras entidades gubernamentales con el fin de fortalecer la inserción laboral de los refugiados y solicitantes de asilo después de culminado los procesos formativos de capacitación.” (Convenio ACNUR-SECAP 2014), pese a ello, no se cuenta con un proceso que haga seguimiento a aquellos que se capacitaron. Como lo reconoce Fausto Clavijo, director de SECAP Zona 1: “se debe establecer un equipo que haga seguimiento de personas y hagan base en el fortalecimiento de capacidades, es decir, identificar dónde están quienes recibieron, qué hacen, para que ellos también puedan identificar nuevas capacidades” (Entrevista a Fausto Clavijo (director de SECAP Zona 1), en conversación con el autor, Quito, 08 de febrero de 2017).

Estas fallas en la concepción e implementación de los instrumentos de la cooperación muestran también que estas herramientas se crean muchas veces para ser ejecutadas de una manera y termina descubriéndose que en realidad o no era lo que se necesitaba o debería haberse actuado de otra manera y, por lo tanto, se deben cambiar las herramientas de trabajo. Como mencionaba Grace Quelal, directora de Estudios de SECAP:

Ahora nosotros como institución estamos dando la certificación por competencias laborales, pero qué pasaba con los colombianos desplazados venían ellos muchos, ya sabían la parte de soldadura, de primeros auxilios, pero no tenían como demostrar lo que ellos sabían en papeles, entonces este curso les sirvió para tener un diploma que estuvieron en un curso. Pero a nosotros esto nos sirvió también para darnos cuenta de que si es necesario difundir más la certificación por competencias que es la segunda etapa que estamos negociando con ACNUR que sería reconocer a los refugiados las competencias laborales. O sea que, si un refugiado en su país de origen ha desarrollado una actividad por más de dos años, se acerca a SECAP, le tomamos una prueba teórica y práctica y le extendemos un certificado por competencias. Ahí nos ahorramos un paso y una capacitación, porque lo que necesitaba este refugiado en si no era capacitarse sino un papel que avale su experiencia para poder conseguir trabajo. Entonces ahora estamos trabajando en eso (Entrevista a Grace Quelal (Directora de Estudios de SECAP), en conversación con el autor, Quito, 18 de enero de 2017).

Así mismo se puede mencionar que la ejecución del convenio no se caracteriza precisamente por la coherencia en su elaboración y en su aplicación, ya que al ser un instrumento que no da continuidad a las medidas adoptadas debilita su objetivo, convirtiéndose simplemente en un instrumento de la cooperación internacional que tiene como mecanismo: generar un proyecto, implementarlo y terminarlo para posteriormente empezar otro. La importancia estaría más en justificar los flujos de capital de la cooperación, que la funcionalidad de las acciones que se realizan. En este caso como se indica en líneas anteriores, la siguiente etapa sería la certificación por competencias laborales con la que, si bien se estaría dando otro tipo de beneficio a la población refugiada, se estaría también obviando responsabilidades alguna como por ejemplo el de garantizar un trabajo después de la capacitación para sacar a esta población de la precariedad.

Así también se puede mencionar que no hay una prioridad por parte de las autoridades para continuar con este tipo de convenios, quienes resaltan como principal causa la falta de recursos. La necesidad de dar continuidad a este tipo de instrumentos de inserción laboral solo se visualiza después de su finalización en 2016. Así lo mencionaba Peter Janssen, representante de ACNUR:

Nosotros no podemos planificar un proyecto o convenio para más de un año y cada año es muy difícil y necesitamos priorizar, y el año pasado tuvimos cosas muy buenas con SECAP, pero este año tenemos que ver porque los recursos son cada vez más escasos, y son decisiones difíciles porque se reconoce que SECAP puede ser muy útil pero en términos de recursos puede que no....yo creo que tenemos que ver, y a lo mejor tu presencia y tu investigación puede ser una oportunidad muy buena para nosotros revisar un poquito este convenio porque la verdad después de que se terminó este del año pasado, no hemos pensado más en continuar (Entrevista a Peter Janssen (Representante de ACNUR), en conversación con el autor, Quito, 13 de febrero de 2017).

Esto refleja, al mismo tiempo, la forma en la que muchas veces funciona la cooperación internacional, enfocada en la realización de grandes proyectos que más adelante en su práctica no se cumplen en su totalidad, ya que crean un proyecto, lo implementan y lo terminan siempre y cuando tenga los recursos para hacerlo. De igual manera esto permite hacer una crítica respecto a la eficacia de la cooperación internacional, la misma que dependiendo de la discrecionalidad con la que se maneja actúa de manera limitada, haciendo

que los fondos de la ayuda que se recibe en primer lugar se usen sin establecer una relación de corresponsabilidad en la que exista una obligatoriedad de no solo presentar informes de lo realizado sino de ir más allá. Es decir, la ejecución del convenio requiere no solo la elaboración de informes de rendición de cuentas sino la puesta en marcha de procesos posteriores con los que se demuestre que se han implementado cumpliendo en su totalidad con los fines para los que fueron creados y, por consiguiente, lo convierta en un instrumento de integración con una incidencia mayor.

Estos proyectos de cooperación demostrarían una forma muy limitada de entender la integración laboral de la población refugiada, en el sentido que con las acciones realizadas, terminadas y justificadas se quedan con un historial, con los números y los procesos, y esto no necesariamente significa que han cumplido con su propósito, sino que muestra simplemente lo que han realizado como organismos de la cooperación, mientras que la población refugiada sigue estando en situación vulnerable.

Si bien es cierto la aplicación del convenio ha traído beneficios a los refugiados colombianos que han formado parte de él, se evidencia la necesidad de prestar más atención al acompañamiento posterior. En ese sentido cabe resaltar que los participantes del convenio mencionan la necesidad de contar con el acompañamiento por parte de HIAS, como cuenta Juan:

En el caso mío pues ahorita nosotros contamos con el emprendimiento por medio de HIAS. Pues si conseguir empleo acá es difícil, igual buscar un empleo con soldadura que es lo que aprendí, lo primero que le piden a uno es un número de afiliación social y le dicen que es que usted es colombiano y eso es complicado a usted le toca ir a sacar el número para ir a afiliarlo y bueno en fin, lo bueno es que HIAS me han ayudado con el emprendimiento y prácticamente es ventas en la calle también y uno espera iniciar su negocio y luchar el día a día y gracias a Dios ahí vamos de la mano y de HIAS, del ACNUR (Entrevista a Juan (Refugiado colombiano), en conversación con el autor, Quito, 13 de febrero de 2017).

Así también se pueden mencionar algunos inconvenientes que se presentaron en la ejecución del convenio y que tienen que ver con el perfil de la propia población beneficiaria. Es decir, se trata de un grupo que por su situación se traslada de un lugar a otro, lo que ocasiona, por un lado, dificultades para alcanzar el número necesario de cupos en los cursos y, por otro

lado, el aplazamiento del inicio de los cursos. Según Grace Quelal de SECAP: “la población migrante es muy volátil, un día está en Esmeraldas, otro día se va a San Lorenzo, al día siguiente ya no se le encuentra y eso si es una dificultad.” (Entrevista a Grace Quelal (Directora de Estudios de SECAP), en conversación con el autor, Quito, 18 de enero de 2017). Además, se tiene también como otro inconveniente el tema monetario, como lo indicaba María Augusta Eguiguren, representante de Medios de Vida de ACNUR:

Esta también el tema monetario, con lo que se tiene que pese a que se trata de una capacitación profesional cubierta por parte de ACNUR y HIAS, se presentaron casos en los que el hecho de que sea proporcionado de manera gratuita, significó la falta de compromiso de parte de los beneficiarios, quienes por ejemplo se ausentaban si en medio del desarrollo del curso de capacitación se les presentaba la oportunidad de asistir a una entrevista de trabajo, a la que preferían asistir dejando de ir a los cursos (Entrevista a María Augusta Eguiguren (Representante de Medios de Vida de ACNUR), en conversación con el autor, Quito, 13 de febrero de 2017).

Finalmente, los actores resaltan que queda mucho por hacer en el tema, según Grace Quelal, de SECAP:

Hay mucho por hacer todavía y queda un poco inconexo esto por lo que te decía que no es la capacitación sino la certificación, pero es una población que debe de ser considerada de otra manera, debe ser vista como potencial fuerza de trabajo de este país y a veces la gente no le da el soporte suficiente, si dicen para que si ya mismo se van. Entonces la gente nuestro imaginario no toma en serio que hay migraciones que son para siempre que no son temporales. El 90 por ciento de refugiados quiere quedarse acá pese al proceso de paz y con todo ellos ya consideran quedarse aquí, entonces lo que pedían es tener sus papeles en regla para poder seguir trabajando, pero ya más tranquilos, porque se dan fenómenos. Primero es real la cuestión de la guerrilla, se arman grupos de acoso, y por otro lado están los que no alzan a ver a nadie y trabajan, trabajan y trabajan. Entonces es bastante complicado entrar a dar soluciones porque son muchas consideraciones las que hay que tener (Entrevista a Grace Quelal (Directora de Estudios de SECAP), en conversación con el autor, Quito, 18 de enero de 2017).

Conclusiones

El convenio de cooperación Interinstitucional entre el Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados se crea con la idea de generar un proyecto de trabajo conjunto entre los organismos y organizaciones de la cooperación internacional y el estado ecuatoriano con el fin de ayudar a la integración socio-laboral de los refugiados colombianos en Ecuador. Desde la visión de la cooperación internacional es una manera clara de representar el interés y voluntad que tienen las instituciones para trabajar en beneficio de la población refugiada colombiana en Ecuador, siendo el convenio un instrumento adecuado de cooperación para alcanzar este objetivo.

Teniendo en cuenta los objetivos principales del convenio y estando éste en fase de finalización, es interesante realizar un análisis del mismo para ver sus resultados en cuanto a la integración laboral de sus participantes y tratar de entender de forma más amplia la función que cumplen los convenios de cooperación internacional con respecto a la integración de poblaciones refugiadas, siendo esta la pregunta principal que ha recorrido esta investigación.

Durante el trabajo de campo y la investigación realizada se ha podido determinar que los convenios de cooperación internacional con respecto a la integración de poblaciones refugiadas tienen la función de ayudar a integrar a los refugiados colombianos a la sociedad ecuatoriana y lo realiza trabajándolo desde el aspecto socio cultural, económico y laboral. Con respecto a la integración socio cultural, se evidencia que, desde su formulación, el convenio dirige los esfuerzos hacia la población colombiana refugiada y a la vez se encuentra abierto a que se trabaje también con la población ecuatoriana en general. Esto deja en claro, que existe una intención de generar procesos que ayuden a la integración entre ecuatorianos y colombianos puesto que al trabajar con población ecuatoriana se animan procesos de acercamiento y entendimiento entre ambas poblaciones.

Además esto quiere decir que a la vez que trabaja en la integración socio cultural, aprovecha estos espacios de capacitación para disminuir la xenofobia, los prejuicios y la estigmatización frente a una población que en este país ha estado constantemente relacionada con la delincuencia o ha sido acusada de querer quitar el trabajo, porque como lo han indicado quienes han participado en el convenio, al tener la oportunidad de trabajar junto con la sociedad ecuatoriana, se propician espacios de intercambio de experiencia y conocimiento en

los que se puedan acercar un poco más y conocer respecto de la situación de los refugiados colombianos, así como la problemática social, política y económica de la que proceden.

Desde el aspecto económico, el convenio de cooperación internacional ha permitido conocer que su función integradora tiene como fuerte lograr el empoderamiento de los refugiados que han asistido a los cursos de capacitación. Esto queda plasmado, con el modelo de desarrollo basado en el enfoque de Medios de Vida al que recurre la aplicación del convenio, gracias al cual los refugiados colombianos que han participado, en primer lugar han utilizado un conocimiento y habilidad que ya poseían, y luego al verse apoyados en el camino de formación, han ido adquiriendo la motivación necesaria para hacer cosas nuevas, lo que finalmente ha resultado en la independencia y la obtención de nuevos trabajos relacionados con los conocimientos adquiridos en los cursos de capacitación.

Esto conlleva a observar la función integradora que tienen los convenios de cooperación internacional que desde el aspecto laboral resulta muy limitado, por lo que terminan simplemente siendo proyectos aislados que no se encuentran ligados a políticas públicas fuertes y que deben ejecutarse con un dinero asignado, pero que en sus resultados no necesariamente muestran la realidad de la situación de la inserción laboral del refugiado. En ese sentido, en primer lugar se puede mencionar que desde su creación el convenio no es visualizado como parte de una política más integral, porque después de la realización del convenio no ha existido un seguimiento por parte de las instituciones que muestre la situación actual laboral de quienes participaron o por ejemplo, qué porcentaje de ellos se encuentra actualmente trabajando fuera de la informalidad, y porque los resultados del convenio solo muestran el número de personas que accedieron a la capacitación.

Además, se puede decir que su principal limitación está en el hecho de que no se considera la necesidad de darle continuidad a este tipo de programas, lo que permite ver que por parte de las instituciones, la consecución del mismo depende de la posición de las autoridades actuales y en cierta medida de los recursos de los que se dispongan, por lo que alcanzar la integración laboral del refugiado que es el objetivo fundamental del convenio, termina siendo un tema que queda por fuera después de la finalización del mismo. Esto se evidencia en el principal hallazgo que ha tenido la investigación, de la que se tiene que los mismos refugiados colombianos participantes, han dicho que pese a contar con un conocimiento y habilidad

proporcionados con los cursos de capacitación, actualmente se encuentran sin trabajo fijo y si tienen una actividad laboral, la realizan desde la informalidad.

Finalmente mencionar que la función de los instrumentos de la cooperación internacional como el convenio entre ACNUR y SECAP, cumplen con una función integradora que finalmente se encuentra limitada, es decir, funcionan de una manera superficial, ya que identifica de manera poco profunda sobre los problemas y decide actuar dependiendo de los recursos con los que cuenta, y por otro lado, muestra que la cooperación internacional funciona a base de realizar proyectos, que no incluye una verdadera política y un pensamiento de tratar de solucionar problemas sociales, por lo que aunque se trate evidentemente de una experiencia positiva para los refugiados colombianos, resulta que no es una herramienta que los lleve a integrarse totalmente.

Lista de referencias

- Álvarez, Soledad. 2012. *Estado del arte sobre los estudios migratorios en Ecuador*. Inédito.
- ACNUR. 2001 - 2016. “Refugiados en zonas urbanas y medios de vida”. Ecuador: UNHCR. Visita el 29 de diciembre de 2016 en <http://www.acnur.org/a-quien-ayuda/refugiados/refugiados-en-zonas-urbanas/refugiados-en-zonas-urbanas-y-medios-de-vida/>
- _____. 2001. El conflicto colombiano y su influencia en el Ecuador. Ecuador: UNHCR. Visita el 29 de diciembre de 2016 en <http://www.flacsoandes.edu.ec/biblio/catalog/resGet.php?resId=13697>
- _____. 2006. El Reasentamiento, Refview No. 3. Ecuador: UNHCR. Visita el 16 de diciembre de 2016 en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2007/4782.pdf?view=1>
- _____. 2007. “Población Colombiana en Necesidad de Protección Internacional en el Ecuador”. Encuesta 2007, Informe Nacional. [Versión electrónica]. Ecuador: UNHCR. Visita el 29 de diciembre de 2016 en http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Ecuador/Poblacion_colombiana_en_necesidad_de_proteccion_internacional_en_el_Ecuador.pdf
- _____. 2010. ACNUR Ecuador La mayor operación de refugiados en Latinoamérica, Boletín Informativo Número 1. Ecuador: UNHCR. Visita el 16 de diciembre de 2016 en http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Ecuador/Boletin/Boletin_ACNUR_Ecuador_septiembre%20de%202010.pdf?view=1
- _____. 2014. *ACNUR en Ecuador*. Ecuador: UNHCR. Visita el 16 de diciembre de 2016 en
- ACNUR e Instituto de la Ciudad, (2014). Perfiles Urbanos de Población Colombiana en Quito. Quito. Ecuador: ANCR. Visita el 16 de diciembre de 2016 en http://www.jips.org/system/cms/attachments/813/original_PerfilesUrbanosQuito_Summary.pdf
- ACNUR. 2015. ACNUR en Pichincha y Santo Domingo. Ecuador: UNHCR. Visita el 29 de diciembre de 2016 en http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Ecuador/2016/ACNUR_Ecuador_2015_FOPI_ES_Diciembre.pdf?view

- ACNUR y SECAP. 2014-2016. *Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional – SECAP y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados*. Ecuador: ACNUR-SECAP.
- ACNUR. 2016. ACNUR en Ecuador. Ecuador: UNHCR. Visita el 16 de diciembre de 2016 en http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Ecuador/2016/ACNUR_Ecuador_2016_General_ES_Abril.pdf
- _____ 2016. Iniciativa integral de soluciones para la situación de los refugiados en Ecuador, 2014-2017. Ecuador: UNHCR. Visita el 16 de diciembre de 2016 en [http://www.acnur.org/que-hace/soluciones-duraderas/csi/?sword_list\[\]=ECUADOR&no_cache=1](http://www.acnur.org/que-hace/soluciones-duraderas/csi/?sword_list[]=ECUADOR&no_cache=1)
- Aguirre, A. 2014. “Análisis Jurídico del Establecimiento del plazo de 15 días en el Decreto 1182 para presentar la solicitud de refugio en el Ecuador”. Tesis de grado, Universidad San Francisco de Quito.
- Akram-Lodhi, Haroon. 2011. “El enfoque de los medios de vida sostenible”. En H. Veltmeyer, I. Farah e I. Ampuero (eds.), *Herramientas para el Cambio: Manual para los Estudios Críticos del Desarrollo*, La Paz: Plural Editores, pp. 191-196. Visitado el 16 de diciembre del 2016 en http://www.cides.edu.bo/webcides/images/pdf/Herramientas_para_el_cambio.pdf
- Báez, Juan. 2008. *Un análisis crítico del actual sistema internacional de cooperación al desarrollo*. España: Journal published by the EAAEDS.
- Benalcázar Alarcón, Patricio. 2009. “El ABC de la Movilidad Humana en la nueva Constitución de la República del Ecuador”. De *Nuevas Instituciones del Derecho Constitucional Ecuatoriano*. Ecuador: INREDH.
- Boni Alejandra, Carola Calabuig, Iván Cuesta, María de los Llanos Gómez, José Lozano, José Monzó y Antonio Torres. 2010. *La Cooperación Internacional para el Desarrollo*. España: Centro de Cooperación al Desarrollo.
- Burbano, M. 2012. “Movilidad Humana e integración social en el Ecuador de acuerdo al Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 - 2013”. Disertación, Universidad Pontificia Comillas.
- Chimni, Bhupinder. 2009. “The Birth of a Discipline”: *From Refugee to Forced Migration Studies Journal of Refugee Studies*, Vol. 22.
- Coordinadora ONG para el Desarrollo España. 2016. La ayuda oficial al desarrollo en 2016 Análisis y Valoración de la Coordinadora ONG para el Desarrollo. España: Coordinadora ONG para el desarrollo de España. Visita el 10 de enero de 2017 en

http://coordinadoraongd.org/wp-content/uploads/2016/04/Valoraci%C3%B3n_de_la_Coordinadora-PGE_2016_.pdf

- Correa Delgado, Rafael. 2008. “Artículo 340”. De la *Constitución de la República del Ecuador*. Ecuador: Registro Oficial No. 499.
- Duarte Herrera, L. K. y González Parias, C. H. 2014. Origen y evolución de la cooperación internacional para el desarrollo. Vol. 8. Colombia: Panorama. Visitado el 10 de enero de 2017 en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5051599.pdf>
- Durango, Andrea (Comps.). 2011. La protección Internacional de refugiados en las Américas. Quito: Mantis comunicación. Visita el 16 de diciembre de 2016 en http://www.acnur.es/PDF/8340_20120402180124.pdf
- Eliot, Jorge. 2008. *Desarrollo rural en Cajamarca. Aplicación del enfoque de medios de vida sostenibles*. Lima: Soluciones Prácticas –ITDG-2008.
- Estrada, Jairo. 2001. Plan Colombia ensayos críticos. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Visita el 16 de diciembre de 2016 en https://books.google.com.ec/books?id=l0oYAAAAYAAJ&sitesec=buy&hl=es&source=gs_atb
- Jiménez, Sandro., Margarita Díaz, Alejandra Lanutti, Giselle Serrano y Rocío Venegas. 2006. *Desplazamiento Forzado y Cooperación Internacional*. Cartagena de Indias: Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo.
- Molina, Juan. 2010. “El registro ampliado: implicaciones solidarias y oportunidades del refugio en Ecuador”. Boletín de Coyuntura del Sistema de Información sobre Migraciones Andinas. No 2. Ecuador: FLACSO. Visita el 16 de diciembre de 2016 en <http://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/13680.SIMA2.pdf>
- Noroña, M. 2016. “La instrumentalización de la política pública sobre refugio: Procedimiento para determinar la condición de refugiado a través de la visa 12 – IV. (2007-2015)”. Disertación, Instituto de Altos Estudios Nacionales. Ortega, C. (2010). Tendencias actuales del refugio en la región. Ecuador: Andina Migrante.
- Pérez, Karlos y Zirion Iker. 2010. “La acción Humanitaria como instrumento para la construcción de la paz”. Herramientas, potencialidades y críticas. Bilbao: Grupo de Investigación sobre Seguridad Humana y Desarrollo Humano Local.
- Presidencia de la República. 1992. *Decreto Ejecutivo 3301*. Ecuador: RO 933/
- Puig, J. 2014. “Modelo Tradicional de Cooperación al Desarrollo: análisis crítico y propuesta de alternativas”. De *El caso de la “Agencia Catalana de Cooperación al Desenvolupamnet”*. Trabajo fin de Grado, Jordi Sabater.

Rivera, F. 2007. *MIGRACIÓN FORZADA DE COLOMBIANOS*. Medellín: CORPORACIÓN REGIÓN.

Romo, F. 2014. *La Cooperación Bilateral Ecuador –China periodo 2007 – 2013*. Tesina para optar al título de Especialista en Cooperación Internacional para el Desarrollo, Instituto de Altos Estudios Nacionales.

Veltmeyer, Henry. 2011. “Capital social y desarrollo local”. En H. Veltmeyer, I. Farah e I. Ampuero (eds.)”. De *Herramientas para el Cambio: Manual para los Estudios Críticos del Desarrollo*. La Paz: Plural Editores, pp. 187-190.

Entrevistas

Alexandra Untuña (Analista de Dirección Zonal Centro Múltiple Ibarra), en conversación con el autor, Quito, 09 de febrero de 2017.

Coordinador 1 del HIAS, en conversación con el autor, Quito, 13 de febrero de 2017.

Coordinador 2 del HIAS, en conversación con el autor, Quito, 13 de febrero de 2017.

Fausto Clavijo (director de SECAP Zona 1), en conversación con el autor, Quito, 08 de febrero de 2017.

Grace Quelal (Directora de Estudios de SECAP), en conversación con el autor, Quito, 18 de enero de 2017.

Juan (Refugiado colombiano), en conversación con el autor, Quito, 13 de febrero de 2017

Laura (Refugiada colombiana), en conversación con el autor, Quito, 13 de febrero de 2017

Mariana (Refugiada colombiana), en conversación con el autor, Quito, 13 de febrero de 2017

Sebastián (Refugiado colombiana), en conversación con el autor, Quito, 13 de febrero de 2017

María Augusta Eguiguren (Representante de Medios de Vida de ACNUR), en conversación con el autor, Quito, 13 de febrero de 2017.

Peter Janssen (Representante de ACNUR), en conversación con el autor, Quito, 13 de febrero de 2017.