

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

El enfoque de medios de vida sostenible y su impacto en la integración local de la población
refugiada y solicitante de refugio en Ecuador

Cintya Gabriela Carvallo Rosero

Asesora: Carmen Gómez Martín

Lectora: Lucie Laplace

Quito, junio de 2017

Tabla de contenidos

| | |
|--|------|
| Resumen | VI |
| Agradecimientos | VIII |
| Introducción | 1 |
| Estructura de la tesina..... | 6 |
| Capítulo 1 | 8 |
| El desplazamiento forzado de la población colombiana en Ecuador | 8 |
| 1. Contexto histórico de la presencia de poblaciones refugiadas en Ecuador | 9 |
| 1.1. La evolución de los flujos de desplazados colombianos | 9 |
| 1.2. La respuesta de Ecuador ante la llegada de refugiados..... | 11 |
| 2. La situación del desplazamiento en la frontera y en la zona centro del país | 13 |
| 2.1 La situación en Lago Agrio. El desplazamiento en zonas fronterizas | 14 |
| 2.2. La situación en Quito. El desplazamiento hacia zonas del interior del Ecuador | 15 |
| 3. La presencia de las organizaciones no gubernamentales en el Ecuador y | 17 |
| su relación con el Estado Ecuatoriano. Evolución de sus formas de trabajo..... | 17 |
| 3.1. Organización Hebrea de ayuda a Inmigrantes y Refugiados –HIAS, y | 19 |
| su evolución dentro de Ecuador | 19 |
| Capítulo 2 | 22 |
| El enfoque de medios de vida y su aplicación a la problemática del | 22 |
| desplazamiento forzado..... | 22 |
| 1. Desarrollo y enfoque de medios de vida sostenible | 23 |
| 1.1. El enfoque de medios de vida sostenible | 24 |
| 1.2. El capital humano, social y cultural como fundamentos del enfoque | 26 |
| de medios de vida..... | 26 |
| 1.3. Las críticas al modelo | 28 |
| 2. De desplazados forzosos a ciudadanos. El enfoque de medios de vida y | 30 |
| su aplicación a la población en necesidad de protección internacional..... | 30 |

| | |
|---|----|
| Capítulo 3 | 34 |
| La integración de los refugiados a través de la aplicación del enfoque de medios34 | |
| de vida sostenible. El caso de Ecuador | 34 |
| 1. El modelo de medios de vida en el contexto del Ecuador..... | 34 |
| 1.1. Datos generales sobre la aplicación del modelo | 35 |
| 1.2. La implementación de medios de vida sostenible a través del modelo | 37 |
| de graduación en Quito y Lago Agrio..... | 37 |
| 1.3. El acceso a derechos de ciudadanía como vía de integración..... | 39 |
| 2. Aciertos y límites del enfoque de medios de vida en los procesos de integración local .. | 41 |
| 2.1. La idea de ser productivo a nivel económico para estar integrado | 43 |
| 2.2. Aciertos y limitaciones desde la integración económica a través de medios | 46 |
| de vida..... | 46 |
| 2.3. Sentirse parte para estar integrado socio-culturalmente | 49 |
| 2.4. Aciertos y limitaciones del enfoque en el proceso de integración socio-cultural..... | 51 |
| Anexo 1 | 58 |
| Nacionalidades de población desplazada y en busca de asistencia en Quito y | 58 |
| Lago Agrio..... | 58 |
| Lista de referencias | 59 |

Lista de ilustraciones

| | |
|--|----|
| Ilustración 1 Orientación y secuencias de intervención de medios de vida sostenibles | 31 |
| para refugiados | 31 |
| Ilustración 2 Orientación para la aplicación de medios de vida sus desafíos | 32 |

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesina

Yo, Cintya Gabriela Carvallo Rosero, autora de la tesina titulada El enfoque de medios de vida sostenible y su impacto en la integración local de la población refugiada y solicitante de refugio en Ecuador, 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 de 2017



Cintya Gabriela Carvallo Rosero

Resumen

Según datos proporcionados por el Viceministerio de Movilidad Humana hasta inicios del 2014, Ecuador había recibido 175.000 solicitudes de refugio, una media de 900 por mes, y había dado refugio a más de 60.000 personas desde el año 2008; siendo el 95% de estas personas de nacionalidad colombiana.

Ante tales circunstancias el estado ecuatoriano ha respondido con la voluntad de fomentar la inserción social de los refugiados, condiciones de dignidad y solidaridad, además de promover sus derechos, legalización e integración socio-económica, solicitando de tal manera a ACNUR, su apoyo para trabajar en base a una solución duradera.

Para ACNUR, el objetivo de trabajo en Ecuador en temas de movilidad humana ha sido el apostar por la integración local desarrollando y aplicando programas bajo el enfoque de medios de vida a través de sus socios. Este enfoque se diferencia de los anteriores porque considera al beneficiario de dichos proyectos como un ser activo y participe de su propia integración. A través de discursos de igualdad, equidad, resiliencia, uso de capitales y empoderamiento de derechos se busca dejar de lado el asistencialismo, sustituyéndolo por estrategias centradas sobre los tres ejes de la integración: el legal, el económico y el socio cultural, que están sujetos al fortalecimiento y promoción de derechos. Esto está estrechamente relacionado no solo con políticas públicas, si hablamos de acceso a derechos, sino también con políticas de protección a los refugiados que se han tornado cada vez más restrictivas.

Es así que el objetivo principal de la presente tesis, es conocer si a través del enfoque de medios de vida la población refugiada y solicitante de refugio puede verdaderamente sentirse integrada, para lo cual ha sido necesario conocer cómo se aplican estos programas, desde qué rutas orientativas provienen, sobre qué modelos de desarrollo se han construido y bajo qué preceptos son aplicados. Se hace necesario analizar igualmente qué distingue a este enfoque de otros anteriores de asistencia a población refugiada, lo que implica también considerar sus limitaciones y nudos críticos.

Para el cumplimiento de los objetivos propuestos e la tesis, respecto a conocer la aplicación de los programas, los resultados y la percepción de integración de la población refugiada, se ha recurrido a la Organización Hebrea para Ayuda a Inmigrantes y Refugiados (HIAS), que

viene trabajando desde años atrás buscando incidir en la integración local de la población refugiada. Además la investigación ha estado centrada en dos localidades, Quito y Nueva Loja, pertenecientes a las dos provincias con mayor número de población refugiada colombiana en Ecuador.

Agradecimientos

Quiero extender mis más sinceros agradecimientos a todos quienes hicieron posible el presente trabajo, un agradecimiento especial a Carmen Gómez Martín, por su dedicación, supervisión, dirección crítica y aguda observación, a Lucie Laplace por su valiosa asesoría.

Expresar también mi gratitud a la Organización HIAS, por la cual fue posible realizar la presente investigación, así como a las personas que me permitieron conocer a través de sus proyectos y que me brindaron y aportaron con sus experiencias.

Introducción

Los discursos y estrategias de intervención en torno al tema del desarrollo se han ido transformando a lo largo del tiempo, constituyéndose nuevos paradigmas que vienen a emplazar formas alternativas de desarrollo atravesadas por la cuestión del respecto a los Derechos Humanos. Desde esta perspectiva los Estados han tenido que generar nuevos marcos institucionales y políticas públicas que apunten a trabajar de manera conjunta con otros actores pero en diversas escalas, asumiéndose nuevas formas de gobernabilidad. Las Organizaciones internacionales también se han sumado estratégicamente a estas alternativas de desarrollo intentando dejar el anterior paradigma del asistencialismo, y dando paso a la formación de actores activos a través de la dotación de herramientas que lleven a una mayor independencia, integración y responsabilidad social.

La presente investigación busca generar, a partir de estos discursos, un análisis crítico de los efectos y limitaciones que tienen estos nuevos enfoques de desarrollo alternativo, especialmente el llamado enfoque de Medios de vida Sostenible, estrategia implementada por Organizaciones internacionales como ACNUR, que a través de sus socios, busca aplicar programas para la población refugiada forjados bajo los objetivos de disminución de la pobreza y la integración local a través de herramientas como la capacitación y el empoderamiento. En este sentido, se toma como punto de partida los capitales potenciales de todo individuo, como es el capital humano y social, considerando la capacidad de resiliencia de las personas desplazadas forzosamente.

Este trabajo contribuye, por lo tanto, al estudio de las migraciones forzadas y los procesos de integración a través del análisis del enfoque de medios de vida sostenible en un contexto como el ecuatoriano. Esta investigación arrojar luz además, sobre unos procesos sobre los que apenas existen estudios académicos, ya que los programas, sus evaluaciones y resultados, se encuentran desarrollados casi exclusivamente por las propias organizaciones o instituciones que los aplican.

El problema de investigación

Ecuador es el país que registra mayor cantidad de población refugiada de América Latina, la mayoría procedente de Colombia.¹ Según datos proporcionados por el Viceministerio de Movilidad Humana hasta inicios del 2014, Ecuador había recibido 175.000 solicitudes de refugio, una media de 900 por mes, y había dado refugio a más de 60.000 personas desde el año 2008; siendo el 95% de estas personas de nacionalidad colombiana.²

Frente a esta situación el Estado ecuatoriano expresó en 2008, a través del documento “Política del Ecuador en Materia de Refugio” publicado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, las metas propuestas por el Estado en materia de refugio, su voluntad de fomentar la inserción social de los refugiados en condiciones de dignidad y solidaridad, además de promover sus derechos, legalización e integración socio-económica. No obstante, ante este desafío, señalaba igualmente la obligación de corresponsabilidad del Estado colombiano, así como el necesario apoyo de la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

Para ACNUR, que lleva desde el año 2000 trabajando en el Ecuador con población refugiada, existen tres formas distintas de soluciones duraderas cuando se habla de poblaciones refugiadas: 1) la repatriación voluntaria para que los refugiados retornen a su país en condiciones de seguridad y dignidad; 2) la integración local dentro del país de asilo; y 3) el reasentamiento en un tercer país. En el caso ecuatoriano, según la OIM, existen evidencias que muestran que la población colombiana desplazada que no posee características para el reasentamiento y que ha recibido o no el estatus de refugiado, quiere quedarse en el país y buscar formas de inserción económica y social.

Esta inserción, sin embargo, no es sencilla. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el desplazamiento forzoso implica un escenario de crisis para las familias, ya sea porque los cabeza de familia parten dejando atrás a sus hijos, ya sea porque el traslado de toda la familia supone la instalación en un nuevo lugar desconocido en el que el desplazado no encuentra el capital social que tenía en su país de origen. Adicionalmente, la llegada suele desarrollarse en un contexto de inestabilidad económica, incertidumbre, pérdida de coherencia de la unidad familiar, desaparición de referentes y dificultades escolares

¹ACNUR, <http://www.acnur.org/t3/donde-trabaja/america/ecuador/>

² <http://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2014/09/Diplomacia-Ciudadana-9na-EDICION.pdf>

generadas por un acceso deficiente al sistema educativo (CEPAL 2003). En muchos casos, la situación de urgencia económica lleva a esta población a vincularse tempranamente a formas de sobrevivencia que implican aceptar empleos informales, malsanos y de baja remuneración, lo que multiplica su situación de vulnerabilidad (CEPAL 2003). A esta realidad se suman, en el caso de Ecuador, las limitaciones para establecer negocios pequeños por desconocimiento de la legislación, los actos de xenofobia y discriminación, así como las trabas que algunos municipios establecen para con los refugiados (Ospina 2012).

Junto a lo anterior, el contexto institucional y de políticas del Estado ecuatoriano no ha contribuido a generar un correcto proceso de integración de estas poblaciones, pues a pesar de que el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH), ha abierto oficinas de refugio a nivel zonal (Esmeraldas, Cuenca, Guayaquil, Quito, Lago Agrio y Tulcán), las acciones en protección, integración social y creación de oportunidades económicas en coordinación con los gobiernos locales, no se han concretado.³

Antes tales circunstancias y viendo los escasos efectos que hasta el momento han tenido las políticas enfocadas en la integración local, ACNUR emitió en el 2012 la “Programación de ACNUR sobre medios de vida sostenibles; Directrices Operativas”, generada conforme a los aprendizajes realizados en operaciones urbanas y de campamento, recopiladas por la Unidad de medios de vida sostenibles (OSTS/DPSM) y por oficiales regionales desde el año 2008, así como en consultorías con las oficinas de campo y socios del ACNUR durante capacitaciones regionales y talleres de evaluación desde el año 2009 al 2011 (ACNUR 2012).

El objetivo de estas directrices operativas es que los refugiados puedan acumular recursos, capacidades y formas de empoderamiento. Es en esta lógica que ACNUR Ecuador apoyó mediante la Iniciativa Integral de Soluciones (IIS) al gobierno ecuatoriano en la implementación del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, y se sumó a la Estrategia Global de medios de vida para el periodo 2014-2018, el cual busca facilitar la autosuficiencia del refugiado y del solicitante de refugio, mediante proyectos que faciliten el acceso a diversos mecanismos de integración económica y social (ACNUR 2014).

³ Según un informe emitido por la Pastoral Social Cáritas con respecto a Tulcán en 2015, el municipio, el Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) y el Patronato de Tulcán han trabajado poco en este ámbito, pues visualizan a Carchi como provincia de tránsito, por lo que no existe incidencia política ni acción. Por otra parte, en Ibarra se estaría implementando un proyecto piloto en el GAD para desarrollar un departamento de Movilidad Humana, no obstante la asistencia a población desplazada colombiana sigue a cargo de las ONG (Cáritas 2015, 50).

Estas estrategias están estrechamente ligadas tanto a políticas públicas en temas de fortalecimiento y promoción de derechos, como a prácticas administrativas que permitan la regularización administrativa y procesos personales de empoderamiento y autosuficiencia. Cabe sin embargo cuestionarse si los beneficiarios que han accedido por el momento a estos proyectos han logrado o están logrando realmente una integración económica y social y, si el empoderamiento económico y el fortalecimiento a través del enfoque de medios de vida son estrategias transversales que dan respuesta verdaderamente a las necesidades actuales de los refugiados y solicitantes de refugio en el Ecuador. Es frente a estas inquietudes que se plantea la pregunta central de esta investigación: ¿Cuáles son los efectos y limitaciones que encuentra el enfoque de medios de vida para la integración de los refugiados y solicitantes de refugio en el Ecuador?

Con el fin de dar respuesta a esta pregunta se desarrollaron dos objetivos específicos que atraviesan los diferentes capítulos de este estudio. En primer lugar, se planteó identificar las formas de aplicación y los resultados del nuevo enfoque de medios de vida en la población solicitante de refugio y refugiada en el Ecuador por parte del Estado, ACNUR y su socio ejecutor, la Organización Hebrea para Ayuda a Inmigrantes y Refugiados (HIAS). En segundo lugar, se buscó estudiar las posibles limitaciones que existen en el Ecuador con respecto a la aplicación de este nuevo paradigma de asistencia a las poblaciones en necesidad de protección internacional.

Metodología

La metodología utilizada para esta investigación ha sido de carácter cualitativo, pues como indica Galeano ésta se orienta a “la comprensión y transformación de la realidad en cualquiera de sus dimensiones (investigación-acción-participación). Y reconoce las prácticas sociales (sistematización de experiencias, investigación evaluativa)” (Galeano 2003, 7). Además desde esta metodología fue factible trabajar sobre los procesos subjetivos que se movilizan en las relaciones y contextos sociales, pudiendo entender sus prácticas, percepciones, emociones, modos e historias de vida, además de las opiniones y análisis de lo latente o no en el discurso que se construye, sus significados y significantes resultantes de las técnicas utilizadas.

El acercamiento al objeto de estudio se realizó desde HIAS, la cual brinda asistencia a nivel nacional a las poblaciones en necesidad de protección internacional y tienen incorporado en su funcionamiento este nuevo enfoque sobre medios de vida. Como población de estudio se consideró a refugiados y solicitantes de refugio colombianos; y con el fin de contar con

información variada, se realizaron acercamientos a diversos perfiles de población que forman parte de los programas en los que se aplica el enfoque de medios de vida sostenible, es decir: madres solteras, parejas conformadas desde origen y parejas conformadas en destino focalizadas para su apoyo desde el nuevo enfoque, comprendidos entre los 20 a 55 años.

Estas personas fueron seleccionadas de una base de beneficiarios, independientemente del desarrollo económico implementado, escogiendo aquellos que se encontraban en Quito y Lago Agrio. A fin de trabajar con perfiles variados, se seleccionaron aquellas personas que poseían emprendimientos pequeños, en los cuales la familia formaba parte del equipo de trabajo, y otros con emprendimientos más grandes que generan empleo a personas ajenas al grupo familiar. A pesar de que se trató de buscar a personas que no habían tenido éxito con sus emprendimientos, para conocer sus experiencias, su localización fue difícil.

El periodo de tiempo para desarrollar la investigación comprendió en terreno los meses de diciembre 2016 y enero 2017. Tomando en cuenta la implicación de las políticas de los gobiernos locales, y lo que significa el término “integración” aplicado a realidades locales concretas, se escogió dos localidades de estudio:

1. Lago Agrio, en la provincia de Sucumbíos (Frontera norte). En el año 2010, la capital Lago Agrio fue nombrada por ACNUR como ciudad solidaria, por albergar y acoger a población desplazada del país vecino. Ese mismo año se conformó el Fondo Rotativo de Crédito en beneficio de refugiados y población local, no obstante la realidad de dicha provincia se ha visto sujeta a las transformaciones respecto a su desarrollo económico, pues gira en torno a la presencia de petroleras y la salida de la mayoría de éstas en los últimos años ha implicado un cambio de estrategias cuando se habla de integración económica de la población, lo que representó un contexto de análisis interesante en función de los objetivos del medios de vida.

2. Quito, en la provincia de Pichincha. Al ser la capital del país, Quito simboliza un entorno de oportunidades no solo en términos de apoyo sino también en lo referente a integración económica, por lo tanto punto de destino preferencial de la población desplazada.

Para la recopilación de datos de la investigación se utilizaron las siguientes técnicas metodológicas:

Análisis documental, a través de boletines, videos, fichas informativas y publicaciones en sitios Web de ACNUR, HIAS y gobiernos locales, a través de los cuales se pudo visualizar los discursos transversalizados en las políticas migratorias y los procesos de inserción de población refugiada y solicitante de refugio.

Entrevistas semi-estructuradas. Se realizaron diez entrevistas; a cuatro orientadores de medios de vida y una Psicóloga. A los cuales para ser citados, por motivos de confidencialidad se los enunciará como Orientador 1, Orientador 2, Orientador 3, Orientador 4 y Psicóloga. Por otra parte, se realizaron cinco entrevistas a beneficiarios del programa, los cuales para efectos de citación serán enunciados bajo seudónimos. Estas entrevistas permitieron obtener información sobre la experiencia de los procesos, aplicación, resultados y posibles limitaciones a las cuales se han enfrentado tanto los trabajadores de las organizaciones no gubernamentales como los propios beneficiarios del programa.

Observación participante. Se tenía previsto el acercamiento a dos familias, una de cada localidad, sin embargo en Lago Agrio no fue factible por temas de cambios de estructura de la organización, por lo que la observación fue solo realizada con una familia beneficiaria en la ciudad de Quito, la misma tubo la finalidad de conocer de manera directa la manera en cómo funciona el programa, como son aplicado los diferentes instrumentos para su focalización, derivación, selección y derivación a capacitaciones.

Estructura de la tesina

La presente investigación se encuentra constituida por tres capítulos. En el primero se hace una breve revisión al contexto histórico bajo el cual la población colombiana llega a ser considerada como desplazada forzada, su llegada a Ecuador y evolución dentro de las localidades de Quito y Lago Agrio, así como las respuestas que el Estado ecuatoriano ha generado para afrontar la llegada de esta población vecina. Estas respuestas conllevan la presencia y trabajo de las organizaciones no gubernamentales y su evolución en el contexto ecuatoriano, específicamente de la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados por ser la mandataria en el tema de refugio y la Organización Hebrea para Ayuda a Inmigrantes y Refugiados, por ser la organización desde la cual ha sido posible la presente investigación.

El segundo capítulo comprende el desarrollo teórico del enfoque de medios de vida y el análisis de cómo se encuentra ligado al discurso de desarrollo alternativo, bajo los preceptos de igualdad y equidad, donde el sujeto es parte activa de su desarrollo y comparte la responsabilidad de lucha para salir de la pobreza. De igual modo, haremos hincapié en las críticas que han ido apareciendo con respecto a este modelo de desarrollo alternativo.

El tercer capítulo hace referencia a los hallazgos de la investigación, los cuales se desarrollan en torno a la integración local, una de las soluciones duraderas propuestas por Naciones Unidas y que encuentra en el enfoque de medios de vida sostenible uno de sus principales instrumentos de consolidación. Desde esta perspectiva y en base a los resultados e información recabada se pretende dar a conocer los alcances y limitaciones en torno a la búsqueda de la integración legal, económica y socio cultural. El trabajo se cierra con unas conclusiones finales.

Capítulo 1

El desplazamiento forzado de la población colombiana en Ecuador

Introducción

La migración de la población colombiana a Ecuador es de larga data, pues la frontera entre los dos países ha representado un continuo flujo de relaciones comerciales, así como de ida y vuelta de personas que se movían de un territorio a otro en busca de empleos temporales. Al mismo tiempo que tenían lugar estas migraciones, el conflicto armado en Colombia y la situación de violencia forzó a una parte de la población de este país a desplazarse internamente o a salir hacia países vecinos.

A lo largo del presente capítulo se analiza la evolución de los flujos de población desplazada colombiana, la respuesta del Estado ecuatoriano a esta problemática, así como la evolución de las organizaciones no gubernamentales que trabajan con las personas en necesidad de protección internacional en el país y las respuestas de éstas ante las dificultades de integración de los desplazados.

Siguiendo estos objetivos el capítulo se divide en tres partes. En primer lugar, pretende dar una breve mirada al contexto histórico de la llegada de la población colombiana en necesidad de protección internacional a Ecuador. Según estadísticas publicadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores en el año 2016, las provincias con mayor concentración de esta población eran Pichincha, Esmeraldas y Sucumbíos. Es por esto que en un segundo momento del capítulo se toma como referente las ciudades de Quito y Nueva Loja con el objetivo de analizar el ingreso y los procesos de integración en las mismas de la población colombiana en necesidad de protección internacional.

En último lugar, se aborda el tema de la evolución de las agencias internacionales y las organizaciones no gubernamentales ligadas a la cuestión del refugio y su relación con el Estado ecuatoriano, con especial atención a la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), organismo de referencia en materia de refugio y protección de los refugiados, y a la Organización Hebrea para Ayuda a Inmigrantes y Refugiados (HIAS), la cual implementa en el país programas de desarrollo enfocados en medios de vida que se integran a otros que implican áreas como la psicología, el trabajo social, la orientación laboral y jurídica, así como talleres dirigidos a la población refugiada y solicitante de refugio.

1. Contexto histórico de la presencia de poblaciones refugiadas en Ecuador

1.1. La evolución de los flujos de desplazados colombianos

La llegada de población colombiana a Ecuador antes de la década de 1990 puede vincularse, según Guerrero (1995) a dos motivos. El primero, como forma de huida durante el período llamado “La violencia”,⁴ el cuál prevaleció hasta finales de los años cincuenta del siglo pasado, provocando la llegada a la provincia de Sucumbíos de población que procedía fundamentalmente del Departamento del Putumayo, y a las provincias del Carchi, Imbabura y Esmeraldas, de población originaria del departamento de Nariño.

El segundo motivo, está asociado a factores económicos, ya que en la década de los setenta se da gran afluencia de población colombiana en las provincias de Esmeraldas y Napo atraídas principalmente por la explotación de petróleo, de caucho y de madera del bosque tropical; mientras que, por otro lado, otros migrantes se verán atraídos por la ganadería, instalándose en la provincia de Santo Domingo de los Tsachilas (Guerrero 2005). Ya después de los 2000 los factores de atracción de la población colombiana vinculados a lo económico tendrán relación con el proceso de dolarización que se produce en Ecuador tras la crisis económica de finales de la década de los noventa.

Con respecto al primer elemento, hay que señalar que al primer periodo de violencia institucionalizada se le suman otros periodos de violencia entre los años sesenta y ochenta, en los que se van sumando otros actores generadores de desplazamiento, se trata principalmente de grupos guerrilleros⁵ y posteriormente de grupos conformados por paramilitares.⁶ Según la Consultoría de Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) (1999), este período se

⁴Según Guerrero (1995), la guerra civil conocida como “La Violencia” comprendió 3 periodos. El primero de 1930 a 1947, fue protagonizado por diferentes partidos: liberales, tradicionales y conservadores, que luchaban por defender sus intereses socioeconómicos, fundamentalmente la expropiación y distribución de la tierra. El segundo periodo, entre 1948 a 1953, estuvo protagonizado por el enfrentamiento entre campesinos conservadores y liberales. Durante este periodo se buscó dar fin al conflicto bajo la puesta en marcha de una amnistía otorgada a los campesinos generando un nuevo conflicto entre la oligarquía y los campesinos sin tierra que debieron desplazarse hacia otras ciudades. El tercer período, de 1953 a 1958, estuvo protagonizado por ex partidistas conservadores que obligaron a campesinos liberales a volver a las armas y a unirse a las guerrillas revolucionarias. “La Violencia” prevaleció hasta 1960 y según autores como Rodas (2008), acentuó problemas estructurales del país y sumó a este en un desequilibrio económico que origina más desigualdades económicas entre la población (Guerrero 1995).

⁵El Frente Armado Revolucionario de Colombia (FARC), el Movimiento 19 de Abril (M-19), el Ejército Popular de Liberación (EPL) y el Ejército de liberación Nacional (ELN), en esta década también se incrementan las plantaciones de coca y nuevas dinámicas de violencia y desplazamiento que éstas conllevarían.

⁶ Según CODHES (año) entre 1985 y 1997 los desplazamientos se generan en su mayoría a causa de las amenazas individuales y colectivas a la población civil por parte de paramilitares que, con el objetivo de terminar con la guerrilla y sus bases de apoyo produjeron numerosas masacres y desalojos en varias zonas de Colombia, entre estas el bajo Putumayo, Urabá, Antioquia.

caracterizó porque el Estado no pudo garantizar ni asegurar los derechos básicos y fundamentales de su población, y tuvo entre sus efectos el desplazamiento forzado de alrededor de 2.300.000 personas.

La situación de violencia en Colombia se va acrecentando y para el año 2000, con la puesta en marcha del Plan Colombia⁷ por el gobierno de Andrés Pastrana, y más tarde con el reforzamiento de dicho plan por el gobierno de Álvaro Uribe, se produce un aumento exponencial en la violencia y, esto repercute en el ingreso de población colombiana desplazada en Ecuador. Según CODHES (2003), la erradicación forzada de cultivos ilícitos y la expansión del conflicto a zonas fronterizas hizo que durante el periodo del 2001 al 2003, se incrementara el desplazamiento forzado hacia diferentes provincias de Ecuador tanto de la zona fronteriza como del centro del país.

Entre 2004 y 2006, se da el llamado “proceso de paz”⁸ que constituía en suposición el término de los enfrentamientos entre paramilitares y guerrilla, y que significó más bien un proceso de amnistía para los grupos paramilitares y de persecución a las FARC. Si bien hubo una reducción del desplazamiento en algunos departamentos, los situados en las zonas fronterizas con Ecuador siguieron produciendo numerosos desplazamientos. De hecho según el informe 2000-2007 de la Dirección de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de Ecuador, se registró en este periodo un total de 55.691 solicitudes de refugio, un promedio de 942 solicitudes mensuales.

Entre 2007 y 2010 se dio continuidad a la lucha contra la erradicación de cultivos ilícitos y de confrontación con la guerrilla, continuando con los enfrentamientos, matanzas y desplazamiento forzoso de población colombiana hacia Ecuador.

Desde el 2010 hacia el 2016, si bien el Plan Colombia ha buscado dar mayor relevancia al desarrollo económico y social, y los enfrentamientos han disminuido por el proceso de paz y alto al fuego. No obstante, según (ACNUR 2016) muchos de los grupos armados se encuentran inmersos en el comercio ilícito que se suma al tema de la apropiación y devolución de tierras, lo que se ha tornado en nuevas formas de violencia que siguen

⁷ El Plan Colombia, surge de un acuerdo bilateral entre Estados Unidos y Colombia en el año de 1999, cuyo objetivo comprende terminar con el conflicto armado y buscar la estabilización socio-económica y desarrollo del país a través de lucha contra el narcotráfico.

⁸ Según los informes del gobierno de Uribe, la disminución del conflicto redujo los desplazamientos pero solo en Departamentos del Norte y centro de Colombia, sin embargo ganadas las elecciones en el 2006, Uribe ordenaría nuevamente el ataque hacia las FARC, las cuales se encontraban desplegadas en el sur de Colombia.

generando desplazamientos forzados. Además, la ayuda consignada a los aspectos de integración y desarrollo ha sido pensada a corto plazo, sin hacer incidencia en una reintegración que brinde soluciones duraderas sostenibles, que incentive un retorno seguro y la posibilidad de una repatriación pensada en restitución de derechos a largo plazo.

1.2. La respuesta de Ecuador ante la llegada de refugiados

Ecuador al ser signatario desde 1955 de la Declaración de Ginebra de 1951 y desde 1969 del Protocolo de 1967, cumple su rol como país de acogida de población en necesidad de protección internacional. En el año 1992 se crea una normativa en materia de refugio,⁹ el Decreto Ejecutivo 3301, que contiene el Reglamento para la aplicación en Ecuador del estatuto de refugiados, en el cual se asignan funciones a entidades gubernamentales y no gubernamentales, así como los procedimientos y criterios para otorgar el estatus de refugiado. Este Decreto será sin embargo fuertemente criticado, pues implica restricciones a derechos como el trabajo y contiene una interpretación discrecional de la definición de refugiado que es visto desde el paradigma de la seguridad y el control.

En 1998 surgió como política de Estado el Plan Nacional de Derechos Humanos, por medio del cual el Ministerio de Relaciones Exteriores da paso al El Plan Nacional 1999-2003, el cuál incluía en la atención a grupos prioritarios a la población extranjera y migrante, y entre ellas a los refugiados. Por otra parte, el Plan Operativo 2003-2006, establecía objetivos en temas de procedimientos para la determinación del estatus de refugiado con enfoque de género y diversidad cultural y étnica, además incluía la propuesta de generar políticas para la inversión social y económica de los refugiados.

Cabe manifestar además que en el año 2000 se crea la oficina de refugiados y ACNUR, junto con el Comité Pro Refugiados (el cual ya previamente se encargaba de las entrevistas y emisión de informes), ingresan a formar parte del proceso de entrevistas de elegibilidad como parte fundamental en el análisis para el otorgamiento de estatus de refugiado.

⁹ El Ecuador contaba con la ley 1899 del 27 de diciembre de 1971. Ley de Migración que reconoce el asilo/refugio a quienes hayan sido desplazados por guerras o persecución en su país de origen. El reglamento de dicha ley establece las acciones para otorgar el tipo de visa, distinguiendo asilo diplomático del territorial y principio de no exclusión para quienes soliciten asilo territorial, además de emitir la Ley de Documentos de Viaje, la cual reconoce que los asilados pueden tener un documento de viaje.

En el 2004, Ecuador se suscribe al Plan de Acción de México sobre refugiados. Sin bien el estado receptor debe velar y asegurar los derechos de las personas demandantes, el lograr soluciones duraderas para la población refugiada quedó a cargo de ACNUR, quién con cierta participación del Estado ecuatoriano y diversas ONG, dio paso a varios proyectos en temas de protección e integración, como el Programa de Apoyo Comunitario y de Integración.¹⁰

En temas de protección también se adopta en el 2006 el Acuerdo Ministerial 414, del Ministerio de Trabajo, mediante el cual los refugiados acceden al carnet ocupacional de trabajo y el Plan de Igualdad de Oportunidades (2005-2009) en el que se aborda el tema de la mujer desplazada en frontera norte y el Plan de Niñez y Adolescencia (2004), en el cual no aborda específicamente el tema de refugio, sino temas de protección en la migración, trata de personas y tráfico de migrantes.

En el año 2008, el Estado ecuatoriano expresó a través del documento “Política del Ecuador en Materia de Refugio” publicado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, las metas propuestas por el Estado en materia de refugio, su voluntad de fomentar la inserción social de los refugiados en condiciones de dignidad y solidaridad, además de promover sus derechos, legalización y compromiso de promoción de integración socio-económica. No obstante, ante este desafío, señalaba igualmente la obligación de corresponsabilidad del Estado colombiano, así como el necesario apoyo de ACNUR.

En este año, además, se adopta la nueva Constitución, la cual desarrolla explícitamente los principios de igualdad, solidaridad y derechos de movilidad humana y se implementan políticas públicas como el Plan Nacional de Desarrollo, a través del cual se dispone la implementación de programas para la población refugiada, así con mayor atención en la integración en frontera. Bajo estos fundamentos, entre el 2009-2010 se realiza el Registro Ampliado, a través del cual se buscó legalizar a varios miles de personas desplazadas que buscaban protección en Ecuador y que se encontraban hasta la fecha o en demanda de refugio o en situación irregular.

El giro normativo en materia de migración se produce sin embargo en 2012. En mayo de ese año comienza a implementarse el Decreto 1182 para la aplicación del derecho a refugio, que

¹⁰ <http://www.acnur.org/que-hace/plan-de-accion-de-mexico/>

pasa a sustituir al Decreto 3301. Su promulgación dio lugar acciones de inconstitucionalidad debido a la omisión que realizaba de la definición de refugiado presente en la Declaración de Cartagena de 1984, la imposición de un plazo de 15 días para presentar una solicitud de refugio obviando los 90 días que ya existían, la vulneración del principio de no devolución, así como los cortos plazos otorgados para una apelación. La Corte Constitucional falló a favor de la modificación de ciertos artículos, sin embargo aún se mantiene fuertes elementos de discrecionalidad en el otorgamiento del estatuto de refugiado.

Finalmente, la última de las medidas adoptadas por el gobierno ecuatoriano y que afecta a la cuestión del refugio es la aprobación de la Ley Orgánica de Movilidad Humana en enero de 2017, con un capítulo dedicado a esta problemática, avizora un nuevo marco de protección de los refugiados en el país. Más allá de ciertos elementos criticables, la Ley toma en cuenta el marco general de la Constitución ecuatoriana y entre otras cuestiones, otorga a los refugiados el estatus de residente, lo que puede facilitar en principio su integración en el país, duplica el tiempo de permanencia en el Ecuador de 90 días a 180 días, lo que podría constituir un espacio de tiempo más amplio para regular su estatus y busca visibilizar a esta población como un sujeto socio económico que contribuye al desarrollo del Ecuador.

2. La situación del desplazamiento en la frontera y en la zona centro del país

Es pertinente indicar que el desplazamiento ha ido variando según los procesos de violencia que se han dado en el tiempo y las estrategias de subsistencia que ha desarrollado esta población. Según datos publicados en el 2016¹¹ por el MREMH, el 70% de las personas refugiadas en el país viven en áreas urbanas, y la mayor parte del 30% restante permanece cerca de la frontera, en regiones poco desarrolladas y aisladas, con limitados servicios básicos e infraestructura. La población reconocida como refugiada se distribuye en su mayor parte en las provincias de Pichincha con el 26,80%, Sucumbíos con el 23,66% y Esmeraldas con el 10,93%, mientras que el 38,61% restante se distribuye en las demás provincias.¹²

Al ser las provincias de Pichincha y Sucumbíos las que representan mayor porcentaje de presencia de población colombiana, la investigación se ha centrado en la descripción de los

¹¹<http://www.andes.info.ec/es/noticias/ecuador-es-referente-nivel-mundial-proteccion-refugiados.html>

¹²http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Ecuador/2016/ACNUR_Ecuador_2016_General_ES_Abril.pdf

cantones de Quito y Lago Agrio, pues son los que tienen mayor llegada y asentamiento de población refugiada y solicitante de refugio.

2.1 La situación en Lago Agrio. El desplazamiento en zonas fronterizas

Lago Agrio, se encuentra en la provincia de Sucumbíos, capital Nueva Loja, limita al norte con el Departamento del Putumayo, Colombia, región en donde históricamente ha tenido un fuerte impacto el conflicto armado, pues al estar cercano al Departamento de Caquetá, lugar donde se formó el bloque sur de las FARC, se convirtió en una zona de despliegue y confrontación entre grupos armados por el control de los cultivos de coca, por lo que ha sido el lugar de paso de un gran número de personas que cruzan la frontera en busca de protección.

Según González (2008), la situación geográfica de la provincia de Sucumbíos ha supuesto una importante movilidad de las poblaciones fronterizas, inicialmente por factores económicos. Así en la década de 1970 tanto la migración interna como internacional incrementa, situación que se mantiene en los siguientes años por el auge de comercio que se activa por la presencia de quienes laboraban en las petroleras.

Para el año 2000 con el Plan Colombia, la provincia comienza a ser receptora de más población, pero esta vez fundamentalmente desplazados forzados del conflicto que buscaban protección en el Ecuador. Ante tales circunstancias, el MREMH junto con ACNUR, crean un plan de contingencia llamado "Programa de apoyo a refugiados", cuyo objetivo era brindar ayuda en alimentación, vivienda, educación y protección, empezando así a funcionar el primer albergue de refugiados de todo el país en Lago Agrio.

Para el año 2001, ACNUR abre una oficina en el cantón iniciando estrategias de trabajo con población colombiana desplazada, las cuales incluyen el trabajo con comunidades de frontera localizadas a orillas del río San Miguel y Putumayo, trabajo en entornos urbanos y fortalecimiento organizativo y de instituciones públicas.¹³ Dentro de las principales actividades de los proyectos aplicados en la Provincia de Sucumbíos, se encuentra el apoyo a 18 comunidades de acogida con huertos familiares y capacitación agrícola, cría avícola y acceso a micro créditos y caja comunal. Esta misma estrategia se ha mantenido, ampliando las

¹³http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Ecuador/El_trabajo_de_ACNUR_en_la_provincia_de_Sucumbios.pdf?view=1

zonas de atención a más comunidades y ciudades de la provincia, debido a la constante llegada de población desplazada.¹⁴

Según ACNUR, en el año 2009 alrededor de 11.000 personas obtuvieron en Sucumbíos el estatus de refugiado así como un documento de identificación (visa 12-IV) a través del proceso del Registro Ampliado; en el año 2010 (entre enero y agosto) la oficina de Lago Agrio de la Dirección General para los Refugiados del Estado ecuatoriano registró 2.522 nuevos solicitantes, lo que supone una media de 315 nuevas solicitudes de asilo por mes (14 personas cada día). En el año 2010, Nueva Loja fue nombrada por ACNUR como ciudad solidaria, lo que ha implicado especial atención en esta zona para la implementación de proyectos y planes de cooperación y reconocimiento de políticas de integración. Ese mismo año se conformó el Fondo Rotativo de Crédito en beneficio de refugiados y población local.

A partir del 2014, los informes de trabajo de ACNUR en Sucumbíos incrementan las estrategias de trabajo en la localidad, el fomento de la producción, transformación y acceso a redes comerciales, así como el trabajo con proyectos binacionales (Ecuador-Colombia).¹⁵ Debido al rol representativo que el desarrollo económico posee en la investigación, es importante mencionar que Sucumbíos constituía una provincia movida por el petróleo y la agricultura principalmente, sin embargo a partir del año 2015, esta provincia se vio bastante afectada por la crisis petrolera y la devaluación del peso colombiano, lo que generó desempleo en esta zona, obligando a buscar otros medios de subsistencia a toda la población e incluso su dispersión a otras provincias. Estrategia de subsistencia también fue adoptada por la población refugiada y por los solicitantes de refugio, desplazándose así hacia otras provincias del Ecuador.

2.2. La situación en Quito. El desplazamiento hacia zonas del interior del Ecuador

Según Ospina (2012), basándose en una encuesta a 1200 refugiados, la población colombiana declara en su mayoría (89%) no querer retornar a Colombia, lo que implica que esta población se encuentra en búsqueda de una integración a nivel nacional. Según ACNUR (2015), Quito concentra el 26% de refugiados y solicitantes de asilo y aunque la dispersión de la población colombiana es alta, la mayor población refugiada estaría asentada en las áreas periféricas de

¹⁴Ídem

¹⁵http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Ecuador/2014/ACNUR_Ecuador_2014_Frontera_ES_Abril_v2.pdf?view=1

Carcelén, Carapungo y La Roldos, presentándose muchos retos en cuanto a posibilidades de integración debido a la discriminación, difícil acceso a servicios básicos, derechos y trabajo.

Ospina (2012) indica que existen muchos desafíos a los que la población colombiana debe enfrentarse en ciudades como Quito pues, entre otras cuestiones, se percibe mayor discriminación “especialmente en cuanto al estatus de refugiado, la situación económica y el color de la piel, la discriminación por ser mujer tiene una tendencia profundamente más marcada en la capital” (Ospina 2012,96); también mayor dificultad para acceder a empleo “ en el espacio laboral se percibe un mayor comportamiento discriminatorio, sobre todo en el caso de los hombres” (Ospina 2012,98); o en el acceso a la educación, asistencia y atención en instituciones públicas y acceso a la vivienda.

Sin embargo Quito, constituiría un punto de destino de la población desplazada. Según Ospina (2012), es principalmente a partir del 2007 que se produce una afluencia mayor de población en necesidad de protección internacional hacia esta ciudad, motivados por varios factores como la presencia de redes de amigos y parientes, la concepción de seguridad debido a la presencia de las principales instituciones públicas y privadas del país que brindan servicios, así como asistencia humanitaria “La ayuda solicitada a las instituciones se concentra, en primer lugar, en alojamiento y comida, especialmente en HIAS, y en menor grado ACNUR, y algunas ONG. En segundo lugar, entidades como la cancillería y la DGR o el ACNUR” (Ospina 2012, 119). Habría además mayor concentración de infraestructuras, servicios básicos y mayores fuentes de empleo tanto en el ámbito informal como formal, principalmente en manufactura y construcción. Se considera así que Quito simboliza un entorno de oportunidades, no solo en términos de apoyo sino también en lo referente a las posibilidades de inserción económica.

Afirma ACNUR que, al igual que en otras provincias, en Pichincha se han desarrollado e implementado proyectos para fortalecer la integración local de aquellos que viven en entornos urbanos. Así entre el 2010 y 2013 se habrían capacitado alrededor de 900 personas en estrategias de medios de vida a través del programa “Echa Pa'lante tu negocio”. Dicho programa fue coordinado por el Gobierno Provincial de Pichincha, HIAS y la Fundación Ambiente y Sociedad (FAS), apoyando con la dotación de capitales semilla para el desarrollo de negocios.

3. La presencia de las organizaciones no gubernamentales en el Ecuador y su relación con el Estado Ecuatoriano. Evolución de sus formas de trabajo

Las necesidades de los refugiados y solicitantes de refugio van más allá de una asistencia humanitaria básica, estos necesitan la puesta en marcha de programas que permitan su subsistencia e integración en los lugares de asentamiento. Para ello es necesaria la coordinación de diversas instituciones públicas y privadas, y es aquí donde las ONG han jugado un papel relevante en el Ecuador.

Su presencia en el país, según autores como Chiriboga(2014), Arcos y Palomeque (1997), responde a una estrecha relación entre la idea de Estado y desarrollo. Es así que desde los años 1960 las ONG han intentado adecuarse al discurso del desarrollo a las tendencias de la época. En esta primera década las organizaciones buscaban llevar la modernidad de las zonas urbanas, promoviendo procesos como la reforma agraria y la inclusión a esta modernidad a los pueblos indígenas, en especial de la Amazonía.

Esta situación, junto con políticas como la nacionalización del petróleo, dio paso a la migración hacia zonas urbanas y un inicio de industrialización, siendo así la década de 1970 una etapa de creciente conformación de organizaciones de sociedad civil que apoyaban la lucha indígena por la tierra y contra la exclusión de los campesinos. Según Chiriboga (2014), en esta época las ONG ingresan al ámbito político, generando programas, discursos y planes frente al Estado, el cual había dejado grandes vacíos en temas de políticas públicas que requerían respuestas desde una multiplicidad de ámbitos como la lucha contra la pobreza, la inclusión social, los derechos de las mujeres y el medio ambiente.

Chiriboga(2014), Arcos y Palomeque (1997) señalan la acentuación en los años 1980 del rol de las ONG, pero también la existencia de un cambio en lo que respecta a las estrategias de acción, distanciándose de las organizaciones del Estado para identificarse como organizaciones privadas que reciben fondos estatales. Del mismo modo, su accionar también se modifica para llenar los vacíos de la acción pública debido a las políticas de corte neoliberal predominantes en este periodo, en donde se redujo considerablemente el protagonismo del Estado frente al capital financiero.

A partir de la década de 1990, estando ya independientes y emancipadas financiera y técnicamente de los recursos del Estado, las organizaciones no gubernamentales empiezan a

cumplir un rol específico: satisfacer ciertas demandas de la población que no puede o no quiere asumir el Estado ecuatoriano, especialmente en las zonas rurales y en temas de atención de iniciativas económicas de las poblaciones pobres como “respuesta a las políticas de estabilización y ajuste estructural y reducción significativa del Estado” (Chiriboga 2014, 36), siendo ellas las que canalizan el apoyo y las que analizan las vías de atención, ya fuera desde el enfoque de la modernización o el del desarrollo alternativo.

A partir del año 2000, con la implementación del Plan Colombia y los efectos que produce en términos de desplazamiento, se produce un mayor desarrollo de las ONG en el país. La mayoría de ellas van a estar vinculadas con el tema de migración internacional, refugio y frontera. Su campo de acción también se vuelve más específico, es decir, algunas de ellas están enfocadas en los Derechos Humanos y otras en el enfoque de desarrollo. Según Chiriboga (2014) esto implicaría el cumplimiento de directrices internacionales en base a cumplimientos de acuerdos con los Estados, donde se da el rol protagónico al tema de la cooperación.

Este mismo año Ecuador pide la cooperación de ACNUR, por lo que esta organización internacional se centra en la promoción de políticas, búsqueda de soluciones duraderas y la promoción de la lucha contra la xenofobia y la discriminación de los refugiados (ACNUR 2015). Además ACNUR, bajo mandato internacional reconoce a las personas en necesidad de protección internacional, cuya solicitud de asilo no haya sido reconocida.¹⁶

Para Chiriboga (2014), a partir del año 2007, las transformaciones del Estado ecuatoriano con la victoria de Alianza País fueron clave para la recuperación del mismo, tanto en los espacios de decisiones públicas como privadas. Las ONG, las cuales deben también alinearse a los requerimientos de las nuevas políticas del plan del Buen vivir,¹⁷ cumplen nuevos requerimientos, rindiendo cuentas y desarrollando proyectos de desarrollo con incidencia

¹⁶Es decir la persona puede ser de interés para ACNUR, pero no para la Dirección de Refugio del estado ecuatoriano.

¹⁷El Plan del Buen Vivir, constituye un plan programático del Gobierno Ecuatoriano fundamentado en el Buen Vivir, el cual constituye una alternativa de desarrollo capitalista, como un modelo de gestión que ubica como primordial la participación política, social y cuidado del entorno natural, bajo un discurso plurinacional e intercultural, que de cierta forma dista de la base de la cuál fue tomada, que es el SumakKawsay, cuyo objetivo va más allá de la participación, hacia un cambio de estructuras sociales. Este Plan constituye una hoja de ruta aplicada en tres periodos (2007-2010) (2010-2013) (2013-2017) del Gobierno de Rafael Correa, implica 12 objetivos basados en la equidad, desarrollo integral, revolución agraria, cultural, urbana y de conocimiento que deben estar alineados según corresponda a cada actividad. <http://www.buenvivir.gob.ec/herramientas>

local, sobre todo de aquellos que provienen de cooperación bilateral y multilateral, lo que ha incidido directamente, según la autora, en la reducción de cooperación monetaria, a lo que se sumaría también la crisis económica a los que están sometidos algunos países cooperantes (Chiriboga 2014).

De esta manera las ONG pasan a suplir el rol de atención a la población refugiada cubriendo las falencias que el Estado no interviene o lo hace débilmente, tanto en lo laboral, psicológico, social, cultural, económico; y dado que el Estado no brinda asistencia humanitaria directa, son las ONG las que se encargan de tal asistencia, por lo que la llegada de poblaciones vulnerables a servicios básicos sigue estando en manos de entidades privadas. Entre estas organizaciones se puede mencionar la Organización Hebrea de ayuda a Inmigrantes y Refugiados (HIAS), el Servicio Jesuita para Refugiados (SIR), Caritas y otras que se suman también a fundaciones que se han asociado a ACNUR como principal rector en materia de refugio, la cual se rige por tratados y convenciones internacionales pero tomando en cuenta las normativas nacionales.

Las estrategias de atención de estas Organizaciones han sido el desarrollo de metodologías que permitan desarrollar estrategias socioeconómicas de sostenibilidad, buscando la inclusión social, la autosuficiencia económica, el acceso a derechos, así como la creación de redes que garanticen la inclusión a nivel local llamados programas con enfoque de medios de vida.

Este enfoque modifica tanto el lenguaje como el pensamiento, tanto del asistido como del que brinda la asistencia, es decir que los programas que antes se desarrollaban bajo los discursos de pobreza y vulnerabilidad se transforman ahora a un discurso de adaptación a los cambios económicos y sociales, potencializando actores de su propio desarrollo por medio de dejar de lado el asistencialismo.

3.1. Organización Hebrea de ayuda a Inmigrantes y Refugiados –HIAS, y su evolución dentro de Ecuador

HIAS es una de las ONG asociadas a ACNUR que da asistencia humanitaria a la población refugiada y solicitante de refugio. Se encarga de buscar soluciones de integración a través del enfoque de medios de vida. La organización se fundó en el año 1881 en la ciudad de Nueva York, su objetivo inicial consistió en ayudar a judíos que huían hacia América de la

persecución en Rusia y en Europa. A partir del año 2000 expande su asistencia a otras poblaciones en colaboración con gobiernos, organismos de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales.¹⁸

HIAS trabaja en el Ecuador desde el año 2003 y en conjunto con ACNUR ha desarrollado varios programas de apoyo a solicitantes de refugio y refugiados, entre ellos de apoyo psicológico, (que con el tiempo pasó a ser asistencia humanitaria) y de capacitación a organizaciones internacionales y ONG que venían trabajando con esta población. En 2005 implementa el proyecto CINOR (Centro de Información y Orientación para refugiados e inmigrantes), financiado por ACNUR y el Consejo Noruego para Refugiados (NRC), cuyo objetivo era proveer el acceso a los derechos laborales, de salud y educación a la población refugiada y solicitante de refugio. Empieza a ser aplicado en Ecuador, específicamente en el cantón de Lago Agrio Quito. Para el año 2007 HIAS también comienza a desarrollar su programa de asistencia humanitaria en colaboración con el Programa Mundial de Alimentos (PMA), el cuál consistía en el apoyo monetario para cubrir necesidades básicas, así como asistencia legal y psicológica.

A partir del año 2008, con las reformas del estado en temas de protección y políticas en materia de refugio y movilidad Humana, a través del Plan Nacional del Buen Vivir, y la demanda por parte del estado ecuatoriano hacia ACNUR de tomar parte en temas de protección, HIAS, es invitado y financiado para desarrollar programas en temas de inclusión y desarrollo. Esta situación se refuerza a partir de 2014, momento en el cual ACNUR entra a apoyar al estado ecuatoriano a través de la Iniciativa Integral de Soluciones (IIS); modelo bajo el cual se buscan intervenciones viables basadas en los principios de empoderamiento y fortalecimiento de medios de vida tanto para las personas en necesidad de protección internacional como para las comunidades ecuatorianas que las acogen.¹⁹

Dentro de las estrategias de atención HIAS desarrolla programas y proyectos que fomentan los medios de vida sostenible a través del desarrollo y la capacitación de emprendimientos, planes de negocios, capitales semilla, acceso a servicios básicos y financieros, acercamiento comunitario y la implementación del llamado Modelo de Graduación, el cual “es un enfoque focalizado en familias en extrema pobreza para facilitar el ingreso, romper los ciclos de

¹⁸ www.HIAS.org

¹⁹ <http://www.acnur.org/que-hace/soluciones-duraderas/csi/>

pobreza tras hacer enlaces con servicios nacionales existentes” programa aplicado a nivel mundial en tres países. Costa Rica, Egipto y Ecuador, en este último con incidencia a nivel nacional y aplicado en zonas urbanas (ACNUR 2015).

De esta manera HIAS se presenta como una de las ONG que en los últimos años ha asumido con mayor fuerza roles de atención frente a las necesidades y demandas que presenta la población refugiada y solicitante de refugio en cooperación con el estado ecuatoriano y cubriendo áreas a las que éste no ha podido hacer frente.

Capítulo 2

El enfoque de medios de vida y su aplicación a la problemática del desplazamiento forzado

Introducción

Este capítulo desarrolla los componentes teóricos del enfoque de medios de vida que se utiliza como estrategia de responsabilidad compartida entre actores estatales e internacionales para dar respuesta a la situación de las personas en situación de desplazamiento forzado. Este tema se encuentra además estrechamente ligado a otro eje analítico, el de las políticas públicas y su relación con los enfoques de desarrollo alternativo ligados a los discursos de inclusión y equidad. En este punto es necesario redundar en conceptos como el de resiliencia o el de empoderamiento, los cuales suelen situarse como posibles vías para salir de la pobreza dejando atrás las políticas asistenciales, pero que también presentan zonas oscuras y posibles críticas.

Dado que las nuevas alternativas de desarrollo han surgido bajo la figura de la ayuda y el asistencialismo desde los países desarrollados hacia los menos favorecidos, se aborda en una primera parte del capítulo el tema de la Cooperación Internacional para el Desarrollo con el fin de hacer visible las dinámicas que constituyen la configuración del paradigma dominante de desarrollo. Este punto va seguido por una introducción al enfoque de medios de vida sostenible (EMVS), considerado como una alternativa de desarrollo socialmente más inclusivo y equitativo; discurso que ha dado paso a la generación de distintas políticas públicas.

Ya que este nuevo modelo de desarrollo alternativo, incorporado como nuevo modelo de gobernanza, ingresa también al terreno de las migraciones y del desplazamiento forzado, resaltaremos en una segunda parte el rol de diversos actores de la cooperación en los procesos de integración socio-económica de los desplazados como parte de las llamadas soluciones duraderas, por medio del análisis de conceptos como el de empoderamiento, resiliencia, capital humano y social, que pueden permitir a los desplazados adquirir de nuevo los derechos de ciudadanía.

1. Desarrollo y enfoque de medios de vida Sostenible

Como señala Quijano (2000), al hablar de desarrollo no se hace referencia a un avance respecto a un territorio ni sus habitantes, sino a un patrón de poder de una sociedad que ha mantenido en el tiempo un modelo Norte-Sur, marcado por las políticas de libre mercado y la globalización neoliberal, bajo cláusulas que se imponen desde el exterior (Banco Mundial, CEPAL) y que se implementan desde arriba (gobiernos) sin participación de la sociedad civil.

Este modelo de capitalismo se ha ido profundizando y haciéndose más fuerte durante los años 1990, generando fuertes desigualdades sociales entre regiones y al interior mismo de regiones y países. A pesar de su hegemonía a mediados de la década de los noventa surgen voces críticas que ven “la necesidad de construcción de un nuevo paradigma orientado a una nueva forma alternativa de desarrollo, socialmente más inclusivo, equitativo y sostenible” (Veltmeyer 2011, 187), a través del cual se pudiera ejercer una nueva “política social que garantizara que las políticas “pro-crecimiento” de los gobiernos fueran “pro-pobres” (Petras 2011, 95).

Este nuevo paradigma aboga por la sostenibilidad y se ha basado en los discursos sobre medioambiente, igualdad de derechos, acceso a recursos e incremento de las capacidades, bajo los principios de medios de vida, sostenibilidad, equidad y empoderamiento para el desarrollo humano (Sen 2000). Este discurso ha incursionado en las políticas de diversos países que se han sumado a estas nuevas alternativas, aunque como asegura Acosta (2010), este modelo de desarrollo no se cuestiona.

En este contexto, el paradigma alternativo de desarrollo asigna a los gobiernos la responsabilidad de generar estructuras adecuadas que faciliten políticas con incidencia a nivel institucional, lo que ha proporcionado un papel fundamental a la Cooperación Internacional. Mediante acuerdos y acciones, la Cooperación Internacional asocia la responsabilidad de ayuda de los países desarrollados hacia los países en vías de desarrollo, permitiendo que las ONG no solo sean quienes gestionen los programas, sino que sean mediadoras de doble vía. Por un lado, con los donantes del exterior, por otro lado, con las organizaciones comunitarias y locales.

Esta mediación se realiza mediante capacitación con el fin de que, a partir de ésta, los destinatarios de las políticas posean las herramientas adecuadas para que actúen por sí

mismos (Parpart 2011, 219). Esto da lugar a lo que se denomina una tercera generación de políticas públicas (PP) y de políticas sociales (PS), vistas por Arriagada como “políticas que ya no deberían regirse por el asistencialismo, sino en un marco de derechos de los ciudadanos, orientadas a aumentar el bienestar y la cohesión social” (Arriagada 2006, 12).

Así este nuevo enfoque de políticas de sustentabilidad implica la aplicación de programas acordes con el nuevo paradigma de desarrollo, basado en los medios de vida, participación ciudadana y potencial del capital humano, que serán desarrollados en los siguientes puntos.

1.1. El enfoque de medios de vida sostenible

El discurso actual de este enfoque, según el Departamento Internacional de Desarrollo (DID) (1990), se basa en la idea de que las personas que se encuentran en situación de pobreza poseen diversos activos, materiales y sociales, además de la capacidad para hacer frente a circunstancias adversas con el fin de mantener y mejorar esos activos, no solo en el presente sino de manera prospectiva. Estos activos comprenden: “el capital natural, como la tierra y el agua; el capital físico, como herramientas y equipos, infraestructura y transporte, refugio, sanidad; capital financiero, como ingresos, ahorros y créditos; capital humano, como educación, habilidades, conocimiento y salud; y capital social, como hogar, redes, grupos formales, instituciones e información” (DID 1999, 1).

El enfoque de los medios de vida supone una visión del desarrollo concentrada en los pueblos, aunque de igual manera es importante su implementación en toda acción que tenga como objetivo la reducción de la pobreza, el desarrollo sostenible y las transformaciones económicas. La base de esta teoría gira en torno a acuerdos políticos e institucionales con influencia en las agendas locales que trabajan sobre los pueblos y las familias menos favorecidas, contribuyendo a que todos ellos logren ver cumplidos sus propios objetivos de subsistencia (DID 1990).

La conceptualización de medios de vida sostenible se remonta a la labor de Robert Chambers a mediados de los años 1980, el cual enunció el término en función de estrategias a nivel rural y que, posteriormente, siguió siendo desarrollado por Conway (1992). Según el enfoque de medios de vida sostenible, la pobreza constituye un fenómeno multidimensional, donde los pobres no son víctimas pasivas del capitalismo y la globalización sino sujetos capaces de construir sus propias estrategias de vida haciendo uso de sus recursos. Según Veltemeyer

(2011) lo que distingue al enfoque es precisamente el interés sobre estos activos llamados capitales, de los cuales los grupos más necesitados harían uso para trabajar conjuntamente y tejer redes que permitan su subsistencia.

El enfoque de medios de vida lleva inserto además un discurso de participación de las propias poblaciones beneficiarias de los programas de desarrollo que se ha ido modificando con el tiempo, motivado por las corrientes o modelos de desarrollo que han cuestionado al Estado. De esta forma, ha pasado de fomentar un discurso de participación popular surgido como una lucha de cambio social basada en las libertades y derechos ciudadanos, a uno que promueve la participación comunitaria fundamentada en un paradigma de promoción del desarrollo a través de la inserción tecnológica, de los modelos de producción y de servicios en los cuales interviene el colectivo implicado en la toma de decisiones; y en los últimos años, a una participación ciudadana que responde a un nuevo paradigma basado en una democracia participativa e integral basada en derechos y deberes y un compromiso individual hacia un bien colectivo (Arcos y Palomeque 1997). Arcos y Palomeque (1997) manifiestan, en este sentido, que el concepto de participación ciudadana acentúa el traspaso de las capacidades de decisión enunciadas en el anglicismo “empoderamiento”.

Para estos autores, el “empoderamiento” en los procesos participativos ha ido también modificándose y ha desarrollado diferencias en las formas en que las ONG han considerado a los beneficiarios de las acciones de desarrollo, transformando su accionar en función de los cambios del Estado. Es así que ya no solo importa la participación social comunitaria, sino que ahora el individuo y su familia comprenden un conjunto activo que los hacen partícipes y apoderados de una corresponsabilidad, incluso en aquellos servicios que antes eran subsidiados (Arcos y Palomeque 1997).

Este discurso de participación y empoderamiento inserto en el enfoque de medios de vida, con base en el paradigma de desarrollo, ubica como centro esencial de la acción a las personas, constituyendo un modelo de desarrollo enfocado no solo en el crecimiento económico sino también en “desarrollar capacidades humanas (a través de invertir en las personas) como por usar completamente aquellas capacidades humanas (a través de un marco que permita el crecimiento y el empleo)” (UIHag 1995, 5). A esto se le ha denominado paradigma del desarrollo humano, pues implica no solo aspectos de crecimiento económico, inversión social y empoderamiento en capacidades sino también la demanda y cobertura de

necesidades básicas, la conformación de redes sociales desde una visión de derechos y deberes y la importancia del individuo como parte de un colectivo que lo puede transformar. Según UIHag (1995), “si las personas pueden ejercer sus opciones dentro de las esferas políticas, sociales y económicas, existe una buena expectativa de que el crecimiento sea fuerte, democrático, participativo y duradero” (UIHag 1995,6).

A esta participación social activa se suma el uso y potencialización de capacidades como base constitutiva de los medios de vida, pensado por Sen como un nuevo paradigma que permite “fomentar la capacidad de decidir, actuar y participar libremente en los procesos productivos, para lo cual se sirve de herramientas útiles como es el desarrollo de capacidades” (Sen 2000, 20). Según el informe de PNUD (2013) las capacidades a ser desarrolladas tanto desde las personas como desde las organizaciones y la sociedad en temas de educación, salud, nutrición y habilidades de empleo, entre otras, expanden el acceso al trabajo digno, brindando un progreso sostenido, además este discurso sobre capacidades se valen del discurso de la soberanía pues su campo de acción ha trascendido bajo el modelo de gobernanza a nivel local, y desde lo local se permite difundir la imagen de pertenencia e integración.

1.2. El capital humano, social y cultural como fundamentos del enfoque de medios de vida

Como afirma Sen (1998) el capital humano implica las habilidades, experiencias y conocimientos de una persona, los cuales está intrínsecamente relacionados con las capacidades humanas que maniobran en sus posibilidades de elección. Como señala Sen, el concepto de capital humano “sólo concibe las cualidades humanas en su relación con el crecimiento económico, mientras que las capacidades dan énfasis a la expansión de la libertad humana para vivir el tipo de vida que la gente juzgue verdadera”(Sen 1998, 68).

Según Kliksberg (2000) la importancia del capital humano radica en el papel decisivo que cumple en la producción y en los resultados macro de un país. No obstante, para que exista un crecimiento que represente el bienestar colectivo es necesario, a la par, un crecimiento de desarrollo social que lo haga sustentable. Es así que este mismo autor, define al capital social como el conjunto de normas, redes y organizaciones que se forman en un espíritu de cooperación y trabajo conjunto en busca del bienestar, bajo la influencia de lo que representa “sentirse parte de”. Se trata de un proceso simbólico que implica una palanca para el

desarrollo, al referirse a las habilidades de un pueblo, su disposición, hábitos de trabajo, actitud hacia la educación, creatividad y múltiples atributos que le dan identidad, orgullo, solidaridad interna.

Los capitales para Veltmeyer (2011) constituyen recursos que deben ser aprovechados, pues no requieren de reformas políticas, de ahí que la capacitación en el empoderamiento de las mismas permita participar activamente en las decisiones que afectan directamente en la calidad de vida, especialmente de los grupos más vulnerables. Esta perspectiva ha potencializado el trabajo desde lo local, al hablar de proyectos de cooperación internacional, políticas sociales, proyectos de participación y organización comunitaria así como innumerables procesos de gestión local y regional.

Identificar y hacer uso de estos activos constituye un medio de intervención para reducir la pobreza, tomando al individuo, desde la perspectiva de Sen (1998), no solo como un medio del desarrollo sino su fin último, lo que el enfoque de medios de vida buscaría. Según el DID (1990), este enfoque y su aplicación generan valor agregado que facilita y promueve el trabajo multisectorial, y es útil para quienes trabajan con las necesidades y realidades locales; incluso se relacionan con el enfoque de acceso a derechos, pues los dos promocionan el empoderamiento y la participación. El enfoque de derechos para que puedan disfrutar de los mismos las familias en situaciones menos favorecidas, y el enfoque de medios de vida, para que puedan generar sus estrategias de subsistencia, es el discurso que se desarrolla a nivel institucional a fin de permitir el acceso a derechos y recursos.

Akram-Lodhi (2011) manifiesta que el enfoque de medios de vida sostenible es una perspectiva en torno a la reducción de la pobreza, en el que debe existir una coherencia entre estrategias de subsistencia, contextos sociales y capacidad de la gente para adaptarse al entorno económico y social cambiante. Se necesita para ello implementar una metodología basada en la investigación, la asesoría política y la incidencia alrededor de este enfoque de desarrollo (Akram-Lodhi 2011). Estos tres aspectos permiten analizar los elementos constitutivos de los medios de vida y sus transformaciones a lo largo del tiempo, dando especial interés tanto a las estrategias de subsistencia de los grupos sobre los cuales se aplican como también al uso que hacen de su capital social y humano, activando mecanismos relevantes como la resiliencia.

El concepto de resiliencia puede definirse como “la capacidad para haber frente a circunstancias adversas haciendo uso de los mecanismos que el individuo posee”(Melillo, Suárez, Rodríguez 2004, 42). Se trata de poner en funcionamiento una capacidad subjetiva no preexistente sino construida bajo situaciones adversas, que aumenta las posibilidades de actuar sobre la realidad y transformarla. Este concepto está ligado al tema de desarrollo de medios de vida sostenibles, pues se interpreta aquí como la capacidad de las personas para sostener sus necesidades fisiológicas, económicas, espirituales y sociales. Como señala Akram-Lodhi:

Un medio de vida comprende las capacidades, activos (que incluyen recursos tanto materiales como sociales) y actividades necesarias para ganarse la vida y es sostenible cuando puede afrontar y recuperarse a golpes 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(Akram-Lodhi 2011, 194).

Todas estas capacidades y capitales constituyen los factores principales para consolidar un proceso de integración. Como afirma Fonseca (2001), desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible, la integración tiene que ver con las oportunidades que una sociedad genera y distribuye de manera equitativa respecto a temas de seguridad social y económica. Sin embargo, para que el crecimiento económico se transforme en bienestar económico y social para todos, es necesario que todos participen de su construcción en igualdad de oportunidades.

1.3. Las críticas al modelo

Hay que señalar igualmente que este nuevo modelo de desarrollo es también criticado, pues aprovechar y potencializar las capacidades de los individuos a través del apoyo y la capacitación no conlleva un mejoramiento inmediato de vida, una disminución drástica de la pobreza o el acceso a derechos e integración rápida en una sociedad. En este sentido, el nuevo modelo de desarrollo alternativo ha ido sumando numerosas críticas que van desde la manera en cómo concibe el desarrollo, las formas que tiene de medición de la pobreza, la clasificación que hace de la población beneficiaria de determinados programas o el concepto de bienestar que maneja.

Desde la perspectiva de autores post desarrollistas como Escobar, Quijano y Tortosa, el “desarrollo alternativo” sólo busca eliminar los efectos negativos y los excesos del “mal desarrollo”, pero no ataca el modelo de desarrollo en sí mismo sino que mantiene en el fondo sus características y sus intereses. En este sentido, señala Tortosa que las nuevas formas de intervención sobre el “mal desarrollo, oculta dos hechos relativamente fáciles de constatar: por un lado, que la situación de un país, además de tener causas internas, también las tiene externas, en sus relaciones (de poder) con otros países” (Tortosa 2008, 5). Y por otro lado, cuestiona la supuesta libertad de elección, así como los muchos títulos con los que se ha nombrado al desarrollo: local, sostenible, humano, participativo, etc., bajo discursos en los que el ser humano es el punto central de intervención. Escobar (2007) sostiene que los enfoques dados al desarrollo han acabado invadidos por el giro neoliberal, con una racionalidad economicista que implica otras formas de “gerencialismo” protagonizado por las ONG.

Veltmeyer (2000) menciona, siguiendo a Akram-Lodhi, que el enfoque de medios de vida en realidad no toma en cuenta la distribución equitativa de ciertos recursos, “sugerir que todos los bienes son fundamentalmente de igual valor, y que uno simplemente puede concentrar sus esfuerzos y atención en activos tales como el “capital social”, al que los pobres tienen fácil acceso, es absurdo” (Veltmeyer 2000, 29). Desde esta perspectiva se sugiere que el discurso de empoderamiento y acceso a derechos, como uso de capitales no representa realmente una solución a la reducción de la pobreza, el cual es el objetivo y fin de los medios de vida sostenible, implica solamente una figura de acceso a un sistema que aún sigue siendo movilizad y distribuido por jerarquías de poder. Para que realmente las personas se empoderen y tengan acceso y libertad de elección, las estructuras concebidas en función de desarrollo deberían caer (Veltmeyer 2000).

Finalmente, para Akram-Lodhi (2011), el enfoque de medios de vida cae en la misma lógica de estructuras de poder neoclásica, pues toma al individuo como un ser único que trabaja a nivel individual, buscando solo el bienestar para sí, el cual podrá alcanzar un pleno desarrollo al hacer uso de sus múltiples capacidades, realizando actividades que le permitan afrontar crisis económicas, este enfoque además mantendría estructuras de poder, pues si bien indica que busca minimizar la pobreza, no identifica desigualdades entre y dentro de hogares, comunidades y sociedades que permiten y a la vez son base estructural de la pobreza. Así este enfoque “no llega a prescribir el cambio estructural; es decir, la acción colectiva de los pobres

sí, pero no la acción en contra de la estructura de poder que sustenta y reproduce su pobreza”(Akram-Lodhi2011,195)

2. De desplazados forzosos a ciudadanos. El enfoque de medios de vida y su aplicación a la población en necesidad de protección internacional

Este modelo alternativo de desarrollo fue íntegramente asumido por organizaciones internacionales como ACNUR y desde la segunda mitad de los años 2000 lo ha estado implementado en todos sus programas de protección a los refugiados, enfocados en buscar soluciones duraderas a través de la integración. Al incluirlos en programas enfocados en medios de vida sostenibles, organizaciones como ACNUR pretenden que los desplazados forzosos puedan hacer uso de su capital humano y social, y que esto permita restaurar su dignidad y fomentar su independencia.

Para ACNUR (2011), aplicar el enfoque de medios de vida a sus programas implica no solo cumplir con sus objetivos de derechos y apoyo a refugiados, sino facilitar medios de vida sostenibles y autosuficiencia a los refugiados que se encuentran en ámbitos urbanos. A través de la Guía operativa sobre protección de refugiados y las soluciones en áreas urbanas, ACNUR proporciona orientación operativa en cada país para promover y facilitar el acceso a (y cuando sea necesario proporcionar y/o apoyar) los servicios de calidad de medios de vida sostenibles para los refugiados equivalentes a aquellos disponibles para la población nacional.²⁰

Este enfoque es asumido además desde varios niveles de incidencia, es decir, evitando o sacando a las personas de la pobreza y, al mismo tiempo, apoyando y beneficiando a las comunidades que los albergan, haciendo hincapié en posibles efectos adversos que puedan suscitar la presencia de esta población en las comunidades de instalación, como la competencia económica, la presión sobre los recursos, etc.

Pero además, según ACNUR (2012) este enfoque dota de significado real a la cuestión de las soluciones duraderas, al proveer a los participantes no solo de un aumento de su capacidad económica y autosuficiencia en el lugar de acogida, sino también de herramientas útiles a futuro, ya sea para una repatriación exitosa cuando sea seguro hacerlo, o para una integración

²⁰ http://www.acnur.org/t3/uploads/media/Promocion_de_medios_de_vida_sostenibles_-_Guia_operativa_ACNUR.pdf?view=1

local satisfactoria. El modelo fomentaría así cuestiones como el acceso a empleo y autoempleo a partir de la generación de pequeños emprendimientos, para lo cual la capacitación técnica, vocacional, empresarial, entre otras así como alianzas estratégicas con el sector público y privado son relevantes para asegurar la integración local, la vida social y la política de los refugiados en el país de acogida. Para ACNUR (2012) estas mismas ideas deben de implantarse en un contexto de repatriación, pues el objetivo debe de ser también el asegurar la participación de socios de desarrollo para apoyar el desarrollo local en las zonas de retorno.

Otro de los aspectos relevantes a considerar dentro de este enfoque aplicado a refugiados y solicitantes de refugio, es la diferenciación de los diversos niveles de acción en función de las capacidades existentes en tres escalones de incidencia que dependen del grado de pobreza de las poblaciones sobre las que se trabaja. En este “enfoque de graduación”, la programación de medios de vida tiene todavía en los niveles 1 y 2 un apoyo de subsistencia que va cambiando gradualmente hasta llegar a la autosuficiencia.

Ilustración 1 Orientación y secuencias de intervención de medios de vida sostenibles para refugiados



Fuente: UNHCR/RoudyFraser 2010

En las orientaciones para la aplicación de medios de vida existen algunos desafíos, los cuales se detallan en la siguiente tabla:

Ilustración 2 Orientación para la aplicación de medios de vida sus desafíos

| Desafío / Justificación general | Objetivo estratégico |
|---|--|
| Restricciones gubernamentales sobre el derecho al trabajo para refugiados y solicitantes de asilo. Alta tasa nacional de desempleo impide aún más su integración a la fuerza laboral. | Crear entorno propicio para que refugiados y comunidades de acogida puedan llevar vidas productivas. |
| Falta de acceso a educación, salud y otros servicios básicos, incluyendo empleo e infraestructura deficiente siguen siendo factores claves agravantes para la población del distrito. | Mejorar capital humano y social. |
| Pobreza en el distrito es el más alto del país. Ciclo de pobreza se ve reforzada por los factores antes mencionados (educación, salud). Acceso a oportunidades de medios de vida sostenibles/ autosuficiencia ayudará a reducir la pobreza. | Sostenibilidad de empresas y empleo productivo. |

Fuente: programa de ACNUR sobre medios de vida sostenibles, Directrices operativas (2012)

A estos desafíos se suman otros, fundamentalmente en el tema de acceso a empleo a través de la sensibilización en el campo laboral pues “los gobiernos de acogida podrían ser reacios a apoyar las intervenciones de medios de vida sostenibles que benefician a los refugiados, ya que pueden temer que las intervenciones de medios de vida sostenibles vayan a crear “ factores tire/empuje”, y/o promover la “integración local” por encima de otras soluciones duraderas promovidas por el gobierno (reasantamiento, repatriación) (ACNUR 2012, 121).

La integración de la población refugiada supone un proceso largo, complejo y gradual dentro del país donde se ha obtenido protección, o donde se ha producido el asentamiento, el cual se da en tres ámbitos: económico, socio cultural y legal.²¹ Cuando se habla de autosuficiencia económica y contribución a la economía local, participación de la vida social y acceso a derechos similares a los ciudadanos del país de acogida, estaríamos ya en el último paso que les permite pasar de desplazados forzosos a ciudadanos de plenos derechos.

No obstante, las agendas regionales globales en temas de migración, específicamente respecto a población refugiada y desplazada están marcadas, como lo critica Domenech (2008), por una “globalizaciones desde arriba”, ya que las realidades de la población desplazada y

²¹ <http://www.acnur.org/que-hace/soluciones-duraderas/integracion-local/>

refugiada o solicitante de refugio en países del Sur se ve manejada en función de determinados intereses defendidos por las Agencias internacionales como ACNUR, priorizando la integración local o el retorno antes que posibles reasentamientos en terceros países. En este sentido, las Directrices Operativas de ACNUR 2012, hablan fundamentalmente de la intervención en los países primeros de acogida y en los de origen, buscando en este último la alternativa del retorno como una solución duradera.

Capítulo 3

La integración de los refugiados a través de la aplicación del enfoque de medios de vida sostenible. El caso de Ecuador

Introducción

Los proyectos aplicados bajo el enfoque de medios de vida sostenible buscan la disminución de la pobreza a través del uso de activos. Tomando el ejemplo de Ecuador, vamos a ver cómo se ha ido aplicando este enfoque dentro de la ayuda a la población refugiada, y sus resultados en cuanto a los procesos de integración.

Este capítulo desarrolla tres apartados en torno a la integración local como una solución duradera a través de sus tres dimensiones: jurídica, económica y socio cultural, las cuales serán desarrolladas en relación al Modelo de medios de vida sostenible y su aplicación a nivel de atención a la población refugiada y solicitante de refugio. Veremos también cómo este enfoque se distingue o no de otros proyectos desarrollados anteriormente, además, se presentará en cada una de estas dimensiones, las particularidades de las localidades de Quito y Lago Agrio.

La integración presenta una peculiaridad, ésta se vive subjetivamente, es decir se refuerza o debilita dependiendo de la percepción en cuanto al acceso a servicios y relaciones comunitarias, es por esto que se hace necesario conocer los aciertos pero también las limitaciones del enfoque y su visión sobre la inclusión, participación y acceso a derechos de ciudadanía de la población refugiada y solicitante de refugio en Ecuador.

1. El modelo de medios de vida en el contexto del Ecuador

El contexto ecuatoriano en temas y políticas de Movilidad Humana supone un interesante campo para la aplicación de nuevos enfoques y modelos de desarrollo. Agencias internacionales como ACNUR, gobiernos municipales (GAD) y ONG se han servido de ellos para poner en práctica una de las tres soluciones duraderas existentes en materia de refugio y considerada como más apropiada a nivel internacional: la integración local.

Esta idea viene ya fraguándose en Ecuador desde la puesta en marcha del Plan de Acción de México 2004,²² en donde se reconoció a Quito y a Nueva Loja como “Ciudades Solidarias”, debido a su voluntad de acogida de poblaciones refugiadas dentro de un marco de solución regional al problema del desplazamiento forzoso. Posteriormente, mediante el Plan de Acción de Brasilia 2014,²³ se produjo un reforzamiento del programa de “Ciudades Solidarias” al adjuntársele un nuevo programa de integración local que daba especial relevancia al Estado, a las autoridades locales a nivel municipal, a la comunidad de acogida, a la cooperación internacional a través de ACNUR y a los organismos internacionales y regionales de desarrollo y financiación, para fomentar programas de integración a partir del enfoque de medios de vida sostenible.

Desde esta perspectiva ACNUR Ecuador ha ido proponiendo de manera continuada intervenciones aplicadas a población en necesidad de protección internacional a través del empoderamiento económico, contribuyendo además desde la Iniciativa Integral de Soluciones (IIS), propuesta por el gobierno ecuatoriano, a la implementación del Plan Nacional del Buen Vivir para el período 2013-2017.

Los informes de ACNUR con respecto a Quito y Lago Agrio ponen de manifiesto los esfuerzos que se han ido realizando en estas dos espacios con respecto a la aplicación del enfoque de medios de vida,²⁴ los cuales buscan generar impacto a través de tres ejes: el legal, que implica el acceso a derechos; el económico, que conlleva el acceso al empleo y autoempleo; y el social, que implica la integración a través de la participación, conformación de redes y buenas relaciones con la población de acogida.

1.1. Datos generales sobre la aplicación del modelo

Para el año 2016 HIAS había atendido entre Quito y Lago Agrio un total de 1.681 hogares, lo que representa 6.154 personas entre estas niñas, niños, adolescentes, adultos de diversos perfiles: recién llegados, personas en proceso de admisibilidad y solicitantes de asilo, personas con el estatus de refugiado, personas con visa Mercosur y visa de amparo, así como personas de interés para ACNUR cuya solicitud de refugio ha sido negada, rechazada, cesada o que se encuentran en apelación; o con necesidades específicas debido a: incapacidad para

²²<http://www.acnur.org/cartagena30/declaracion-y-plan-de-accion-de-mexico-para-fortalecer-la-proteccion-internacional-de-los-refugiados-en-america-latina-2/>

²³<http://www.acnur.org/cartagena30/declaracion-y-plan-de-accion-de-brasil/>

²⁴ <http://livelihoods.acnur.org/buscar-por-categoria/cat/ecuador/>

cubrir sus necesidades básicas, que sean mujeres u hombres solos a cargo de menores, personas de la tercera edad a cargo de menores y cabezas de familia, adultos mayores que no pueden cuidarse solos, personas con discapacidades, personas con problemas de salud, menores no acompañados o personas sobrevivientes de casos de tortura.

Entre estos grupos familiares a los cuales se atiende se encuentra también un 26,96 % de ecuatorianos, ya sean hijos de población refugiada o de solicitantes de refugio que han nacido en Ecuador, o parejas conformadas por ecuatorianos que se benefician también de los servicios que brinda HIAS, esto proporciona una idea del tipo de población que es beneficiaria de los diferentes programas. En función de las necesidades presentadas son derivadas a cada una de las áreas de asistencia, y si en cualquiera de ellas la persona manifiesta interés por desarrollar un emprendimiento o se revelan características específicas, en el área de medios de vida se le orienta y asiste para que pueda desarrollar un emprendimiento.

Es importante en un inicio valorar, reforzar, desplegar o empoderar de las habilidades, aptitudes y capacidades que aseguren la sostenibilidad del emprendimiento, por cuanto la población que manifiesta interés por acceder al mismo debe cumplir un proceso de capacitación que incluye el acompañamiento psicológico o de otras áreas. En situación de desplazamiento forzoso suplir de necesidades básicas es prioritario y los medios para hacerlo muchas veces se confunden. Es por lo tanto necesario priorizar dichas necesidades y valorar las aptitudes de cada persona a fin de lograr que los emprendimientos se mantengan y logren cumplir el objetivo de sostenibilidad.

El conjunto de esta población se beneficia de manera directa de atención psicológica individual, de pareja, o familiar, participación en talleres de emprendimiento, capacitación en temas económicos y financieros, talleres de integración social y cultural, capacitación en nutrición y seguridad alimentaria, capacitación a líderes comunitarios, atención desde el área de trabajo social con asistencia, acompañamiento y seguimiento de casos que así lo requieran, capitales o valores entregados en herramientas de trabajo, atención desde el área de orientación laboral, inclusión en bolsa de empleo de HIAS, acercamiento con posibles empleadores, capacitación vocacional gratuita, talleres de integración y empoderamiento de derechos, capacitación de ahorro y transferencias de activos, grupos de reflexión donde se comparten experiencias y vivencias, saberes, etc.

Estos servicios y asistencias que afectan positivamente también a los ecuatorianos implican para HIAS una apertura hacia la integración, ya que las redes afectivas poseen beneficios secundarios que desmitifican y rompen estructuras. Como señala uno de los trabajadores de HIAS entrevistado, el personal de esta organización, si bien maneja ámbitos específicos, ya sea de medios de vida o de las otras áreas, confluye en un lenguaje de integración que transversaliza las áreas de trabajo, lo que genera un trabajo con directrices y estructuras macro pero que trabaja en las particularidades:

HIAS orienta y brinda acompañamiento personalizado, mediante visitas periódicas, determina una solución duradera, buscando siempre la más óptima para cada caso, es decir que los servicios no serán los mismos para todos, estos se direccionarán según las características de cada familia, en lo que respecta a familias con miembros ecuatorianos, representa una oportunidad que permite replicar buenas relaciones y una nueva mirada del refugiado y solicitante de refugio, dejando atrás estigmatizaciones y la xenofobia (Orientador 1, entrevista por la autora, Quito, enero 2017)

Hay que señalar, por otra parte, que no es solamente población colombiana y ecuatoriana la que se beneficia de los programas. Bajo el contexto que caracteriza al Ecuador desde el 2008 por su énfasis en las políticas de movilidad humana, personas de varias nacionalidades han ido solicitando apoyo y asistencia dentro de estos programas. En Quito, el 79,77% de los beneficiados son colombianos, seguidos por el 7,72% de ecuatorianos, el 6,09 % de venezolanos y el 6,42% de otras nacionalidades;²⁵ mientras que en Lago Agrio, el 79,95% son colombianos, el 19,24% son ecuatorianos y el 0,81% corresponden a otras nacionalidades.²⁶

1.2. La implementación de medios de vida g a través del modelo de Graduación en Quito y Lago Agrio

En el año 2015 HIAS formo parte del plan piloto llamado Modelo de Graduación,²⁷ puesto en marcha en la provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas, y en el cual participaron las autoridades locales y HIAS, el Servicio Jesuita para Refugiados, el Banco Nacional de Pichincha y la Fundación CRISFE para la educación financiera, con el objetivo de fomentar el autoempleo, el empleo formal y las micro finanzas (ACNUR 2015). Se trataba de un programa

²⁵ Anexo 1

²⁶ Anexo 2

²⁷<https://www.youtube.com/watch?v=G81WXUcVFfQ>

de medios de vida sostenible que por el momento solo había sido aplicado en tres países del mundo: en 2013 en Egipto²⁸, en 2014 en Costa Rica,²⁹ y en 2016 en Ecuador, el cual se aplicó a 1000 refugiados. Señala ACNUR al respecto:

La graduación se centra en aquellos sin activos, que están en extrema pobreza y busca sacarlos de ésta, a través de la combinación de medios de subsistencia, protección social y micro finanzas. En 2006, 10 organizaciones de ocho países evaluaron el Modelo de Graduación, una iniciativa liderada por the *Consultative Group to Assist the Poor (CGAP)*, Centro de investigación y política del Banco Mundial y la Fundación Ford. Tras varias evaluaciones de impacto, demostró efectividad y luego de conversaciones, UNCHR decidió probar su viabilidad en refugiados (ACNUR2014, 2).

Este programa, según ACNUR, ha sido aplicado en países con importantes cifras de refugiados y solicitantes de refugio, en donde ya se ha abierto campo con el trabajo en integración local y soluciones duraderas, además fueron tomados en cuenta al considerar que se trataba de países con un contexto legal favorable.

Este nuevo Modelo de Graduación tiene como objetivo, según los entrevistados, apoyar a las familias de refugiados y solicitantes de refugio que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad y extrema pobreza, pero que tienen el potencial de generar ingresos a través de la aplicación de varias alternativas que surgen de los medios de vida, así lo resalta uno de los orientadores de HIAS al afirmar que “a través del modelo de graduación pueden desarrollar un medio de vida sostenible y alcanzar un mayor nivel de integración en la sociedad local y poco a poco salir de la dependencia de la asistencia” (Orientador 2, Quito, enero 2017).

A cada familia que ingresa al modelo de graduación se le realiza un acompañamiento por periodo de doce a dieciocho meses, el cuál pasa por cinco etapas, así lo describe uno de los entrevistados:

La primera comprende la selección de hogares más vulnerables, seguida por apoyo al consumo a través de transferencia monetaria periódica y mensual lo que permite cubrir necesidades básicas, seguidas por el ahorro, a través del refuerzo o desarrollo de habilidades para ahorrar dinero para construir resistencia, capacitación de habilidades: mejora de

²⁸http://trickleup.org/wp-content/uploads/2016/05/2014_UNHCR_Graduation_Pilots_Newsletter_1

²⁹<http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2014/9878.pdf?view=1>

habilidades técnicas y empresariales a través de entrenamientos y acompañamiento de medios de vida: acompañamiento continuo y cercano (Orientador 1, entrevista por la autora, Quito, enero 2017).

Los ejes transversales para la integración implican trabajar con diversas áreas pero inicialmente, y a lo largo del modelo, con el área laboral y de psicología, “la atención entrelazada de estas áreas a lo largo del proceso, busca generar que los beneficiarios desarrollen la confianza en sí mismos, pudiendo ser empresarios o empleados en dependencia, apropiándose de sus derechos. De abril a diciembre de 2016 HIAS incluyó 1515 familias en este programa” (Psicóloga, Quito, enero 2017).

En el 2016, el 28 % del total de hogares beneficiarios de las ayudas de HIAS en Quito, ingresaron al programa de Graduación, mientras que en Lago Agrio fueron un 42% de los hogares con los que se trabaja. En ambas localidades la población colombiana fue mayormente favorecida al representar un 94% de los beneficiados. El 1% restante corresponde a personas de otras nacionalidades como venezolanos, cubanos, iraníes y sudaneses, además dentro del grupo familiar se encuentra un 5% de población ecuatoriana.

Este modelo se diferencia de aquellos que se brindaban con anterioridad (los que se basaban en proyectos de medios de subsistencia; o los que ponían énfasis en la integración local y el empleo pero de forma dispersa), presentando una visión más integral al estar transversalizado, por una parte, por el tema laboral y la asistencia psicológica y, por otra parte, al introducir el tema de la sostenibilidad. Esto implica trabajar sobre bases operativas como capacitaciones e incidencia en las organizaciones públicas y privadas, conciencia civil e integración de la sociedad de acogida en el proceso. Se considera que el modelo puede permitir abandonar el enfoque asistencialista e incluso conseguir progresivamente el apoyo de la población local que se encuentra también en situaciones de pobreza, puesto que se atenderían las necesidades no suplidas por el Estado por medio de sus relaciones con los refugiados y solicitantes de refugio.

1.3. El acceso a derechos de ciudadanía como vía de integración

En lo que respecta al acceso a derechos, los resultados son medidos en base a los acercamientos hacia entidades públicas y privadas que trabajan en el contexto, generando un trabajo coordinado y extendiendo una red de asistencia mediante la firma de acuerdos de

cooperación con gobiernos locales. HIAS destaca, por ejemplo, los acuerdos de cooperación que se han realizado con universidades, gobiernos locales, ministerios y otras organizaciones privadas y no gubernamentales. En estas instituciones se han impartido talleres a funcionarios relativos a la atención a víctimas y a refugiados, técnicas de entrevista a personas sobrevivientes de tortura, niños niñas y adolescentes, cuidado, temas relativos al género y a la atención de grupos LGBTI, así como atención psicosocial a víctimas y sobrevivientes de tortura. Esta iniciativa se replicó de manera específica para el área de Trabajo Social del Hospital Eugenio Espejo de Quito.

Desde el año 2015, HIAS estableció un convenio con la Municipalidad de Quito para realizar talleres en los centros de desarrollo comunitario, ubicados en cada barrio de Quito. Este proceso comenzó con talleres para los funcionarios que trabajaban en estos centros sobre los desafíos psicológicos que enfrenta la población refugiada y posteriormente se inició el desarrollo de talleres para población local y refugiada sobre temas de interés general como nutrición, salud sexual y reproductiva. Estos talleres son una herramienta importante para crear conciencia sobre los desafíos que enfrentan los refugiados y para mejorar las condiciones de vida de las personas que viven en Quito, estas prácticas han sido replicadas en otras localidades como Lago Agrio. HIAS indica que desde el año 2013, se hacen referencias al GAD de Pichincha y Sucumbíos para que población refugiada pueda acceder a los servicios institucionales y actividades grupales desarrolladas por los GADS como clases de español, charlas informativas sobre acceso a derechos y aplicación para formalizar su estatus.

Los acercamientos han sido más fáciles, debido a la norma de que todo programa a nivel local debe estar alineado a los objetivos del plan nacional del Buen Vivir, y políticas de inclusión, que son valoradas a través de los acercamientos que se tenga con la población refugiada. Así se puede ver que cada GAD en su página web posee resultados de talleres en los que ha participado en coordinación con organizaciones como HIAS, visibilizando el cumplimiento de objetivos de inclusión y participación de grupos prioritarios. Como señalaba una de las entrevistadas:

Cada vez se visibiliza de mejor manera el tema de movilidad humana en general, los gobiernos locales están más sensibles al tener dentro de sus objetivos los lineamientos de objetivos asociados a movilidad humana, en Quito se han ampliado los programas que tiene el gobierno local para acceso a población refugiada, el enlace ha dependido mucho de las

propuestas nacionales que se delegan a cada localidad, para que éstas sean proactivas al incrementar sus políticas hacia los grupos de atención prioritaria (Orientador 3, entrevista por la autora autor, Quito, enero 2017).

2. Aciertos y límites del enfoque de medios de vida en los procesos de integración local

El dato del último trimestre de 2016 en Quito y Lago Agrio sobre personas cabeza de hogar que se encuentran dentro del Modelo de Graduación, indica que el 47,4 % de los cabeza de hogar son solicitantes de refugio y el 24,8 % han obtenido ya el estatus de refugiado, mientras que un 4,6% poseen algún tipo de Visa, y el porcentaje restante se encuentra en proceso de admisibilidad o sin registro.

Estos datos nos permiten hablar de una barrera ligada al problema de la documentación, pues las personas que están como solicitantes dentro del modelo pueden encontrarse en la situación de estar bajo el modelo de seguimiento durante 18 meses y en ese periodo o después no lograr la regularización de su estatus. Parte de la integración consiste efectivamente en tener acceso a derechos, lo cual no lo puede lograrse si en un momento determinado los solicitantes son rechazados y se encuentran en situación irregular. Este hecho ya fue considerado en los primeros programas piloto desarrollados en Egipto y Costa Rica y, los informes de ACNUR (2014) ya dieron cuenta de esta realidad, al indicar que una de las limitantes de su puesta en práctica efectiva son los tiempos de espera para la resolución del estatus de refugiado.

Esta situación no es diferente en Ecuador, los tiempos de espera para obtener una entrevista dentro del proceso de admisibilidad y periodos de espera para obtener respuestas a una solicitud de refugio difieren entre provincias, puesto que en Quito se podría conjeturar que debido al gran número de población los tiempos de respuesta son más largos que en Lago Agrio, no ha sido posible obtener un dato exacto pudiendo variar entre quince días, hasta un mes o más.

Además, muchas veces estos tiempos de espera o la negativa a la solicitud se traducen en que una persona en necesidad de protección internacional renuncie al refugio y opte por otras alternativas. Como indicaba, Juan, uno de los refugiados entrevistados; “si no se posee papeles, ni el acompañamiento de una organización o fundación, es difícil lograr salir adelante, se ha visto que en algunos casos quien no logra tener el refugio, va por la Visa Mercosur” (Juan, Quito, Enero 2017). Del mismo modo, Jhon, otro beneficiario del Modelo

de Graduación afirmaba que: “todo depende de lo que uno dice en la entrevista, la verdad, que te confirmen, te crean y aunque lleva tiempo, unos pueden lograr el refugio y otros no, unos se regresan a Colombia porque ven que es difícil y otros se cambian de ciudad y vuelven a pedir ayuda” (Jhon, Quito, enero 2017).

Hay que señalar, sin embargo, que el problema en cuanto al otorgamiento de estatus de refugiado y/o acceso a documentación que conlleva el acceso a derechos, no solo es para quienes ingresan al Modelo de Graduación. El 72% de la población en Quito y el 58% en Lago Agrio que no se encuentran insertos en el Modelo de Graduación, si bien continúan recibiendo la atención y asistencia de organizaciones no gubernamentales, deben de igual manera, seguir luchando por acceder a una documentación que les permita hacer uso de los derechos que les otorga la Constitución. A esto se suma que no todas las personas han accedido a la asistencia de organizaciones que les señalen e instruyan sobre sus derechos, sobre todo a las que tienen acceso al ser desplazadas forzadas y en necesidad de protección internacional, así lo señala la psicóloga de HIAS:

Muchas de las personas que ya han formado hogares con ecuatorianos y llevan tiempo en el Ecuador y/o cuyos hijos han nacido en el Ecuador, aún desconocen que pueden aplicar a una Visa de amparo y más aún cómo hacerlo, son personas que requieren no solo la asistencia legal para conocer los derechos en materia de refugio que poseen, sino también por sus características requieren la asistencia psicológica, para salir de la mentalidad de víctimas, muchas veces integrada en su auto concepto por las circunstancias y motivos que les hizo desplazados forzados (Psicóloga, entrevista por la autora, Quito, enero 2017).

Aquí nos encontramos ante otra limitante, el desconocimiento por parte de los refugiados y solicitantes de sus derechos y su aplicación. Aunque podría parecer que al empoderarse de los mismos y reclamarlos esta limitante se saldaría, la realidad es distinta, puesto que las barreras van más allá del reclamo y tienen que ver con el pleno acceso a servicios y documentación. De esta manera es claro ver que son las mismas leyes las que no permiten el pleno ejercicio de derechos. Como señalaba uno de los orientadores de HIAS:

La articulación en las localidades con las organizaciones gubernamentales es importante a fin de promover espacios para un trabajo conjunto con grupos de familias refugiadas y solicitantes. Existe un buen número de familias refugiadas y solicitantes de refugio con algún miembro con discapacidad, sin embargo la ley no siempre concuerda con los

requisitos. Si bien la ley indica que pueden acceder al carnet, para la obtención del mismo deberán presentar la cédula ecuatoriana (Orientador 4, entrevista por la autora, Lago Agrio, enero 2017).

Esto implica que organizaciones no gubernamentales como HIAS busquen estrategias para que, desde las mismas instituciones del gobierno que han sido creadas para brindar asistencia, se piense en las contradicciones que existen entre la ley y las normativas; o incluso que deban trabajar para cambiar los imaginarios gubernamentales en torno a quiénes son los responsables de esta población, pues finalmente la delegación de funciones es evidente. Insistía en este aspecto uno de nuestros entrevistados:

En las localidades, HIAS y ACNUR junto con el Ministerio de Relaciones Exteriores se encuentran realizando capacitaciones y sensibilización en materia de acceso a servicios de la población refugiada y solicitante al personal del Ministerio de Salud, pues al asumir que los refugiados y solicitantes de refugio son atendidos por organizaciones como HIAS o ACNUR, no se les proporciona la receta en su totalidad. Es una realidad que se vive en cada localidad (Orientador 4, entrevista por la autora, Quito, enero 2017)

Por lo tanto además, se hace necesario continúe participando en las mesas de movilidad, el cual constituye el espacio propicio para dar cuenta sobre las inconsistencias que en el día a día se presentan, de esta manera poder institucionalizar los acuerdos que se logran, lo que contribuiría también a esa salida del asistencialismo de manera responsable.

2.1. La idea de ser productivo a nivel económico para estar integrado

En cuanto al aspecto económico, el enfoque de medios de vida que aplica HIAS ha tratado de generar la autosuficiencia por medio de estrategias que tengan en cuenta el acceso al empleo y las oportunidades de emprendimiento para refugiados que se encuentran en entornos urbanos. La estrategia se desarrolla a través de tres ejes centrales propuestos por ACNUR : 1) sociabilización e identificación de personas mediante trabajo en barrios; 2) procesos de capacitación popular adaptados a las necesidades y requerimientos técnicos y prácticos de los refugiados, 3) financiamiento de emprendimientos de una manera combinada entre fondos no reembolsables (aportes en capital semilla), y fondos reembolsables (crédito), mediante alianzas con instituciones especializadas en servicios financieros, buscando no solo el financiamiento sino el acceso a otros servicios financieros.

Para HIAS el acompañamiento en búsqueda de soluciones duraderas a través de medios de vida ha pasado por dos etapas previas.³⁰ La primera, llamada inclusión económica y social, buscaba que las personas con estatus de refugiado o reconocido bajo mandato y de interés, accediera a un empleo en dependencia o generación de un negocio, esto se realizaba desde una selección de perfil en función de la experiencia laboral y habilidades.

La segunda etapa responde a la mirada de la integración económica a través de los preceptos de los medios de vida, punto desde el cual el programa toma este nombre. ACNUR pasa a trabajar sobre procesos de acción a nivel de escala, desde el análisis del contexto de necesidades inmediatas, a la valoración de activos en función de sus capitales y la construcción de estructuras a través de la capacitación y la formación. ACNUR apertura el Departamento de medios de vida, con oficiales en esta área cuya función consistía en capacitar y trasladar los procesos de este enfoque a sus socios.

Dentro de este nuevo esquema de intervención se propone como punto fundamental el desarrollo económico a través de emprendimientos y la generación de bolsas de empleo para población refugiada. Sin embargo, las dificultades respecto al tema de la documentación, señaladas arriba, van a afectar a la hora de poder emprender un negocio formal, por lo que con el tiempo se han ido implementando otras estrategias como es el caso del Grant³¹.

Ante el reto que se presentaba con la población colombiana, debido a la dificultad que tenían para acceder al estatus de refugiado o cuya solicitud de refugio había sido negado y que, sin embargo, por mandato de ACNUR era considerado como persona de interés, lo que no les permitía integrarse a empleo formal o negocio, surge el Grant que constituye un apoyo creado, para que las personas puedan generar un medio de vida inmediato, de esta manera accedían a un apoyo para la adquisición de materiales que les permite iniciar un negocio informal, hasta que su estatus sea regulado (Orientador 3, entrevista por la autora, Quito, enero 2017).

Esta idea se va afirmando en función de los objetivos de la integración económica. La donación con el tiempo es entregada también a quienes han trabajado sobre un plan de

³⁰ Aunque se hable de momentos distintos, que responden a los diversos contextos del Ecuador en materia de refugio, HIAS ha mantenido la línea de atención integral, es decir, el área de psicología siempre ha sido un eje transversal cuando se habla de integración económica. Si bien el nombre de los proyectos ha ido cambiando, el fin de todos ellos ha sido alcanzar la autosuficiencia y el bienestar a través del desarrollo económico.

³¹<http://www.acnur.org/t3/index.php>

negocio, el cual podrá ser reforzado económicamente después de un seguimiento. Además del Grant, existe otro apoyo llamado Capital Semilla, que como afirma un entrevistado “corresponde a un valor determinado, el cuál es entregado en material, es decir existe una valoración previa, un plan de negocio, capacitación y reconocimiento de habilidades cuando se habla de emprendimiento” (Orientador 3, Quito, enero 2017).

Cada apoyo se entrega una sola vez, por separado y por situaciones particulares y excepcionales se pueden entregar tanto el Grant como el Capital semilla en distintos tiempos a un solo beneficiario. Este último apoyo, es decir Capital Semilla, constituiría una estrategia que pretende garantizar la sustentabilidad del proyecto económico.

Según HIAS, aportando datos del 2016 con respecto a los logros del programa, 447 posibles empleadores fueron añadidos a la bolsa de empleo de HIAS, 27% de las personas que han sido referidas para aplicar a un empleo fueron contratadas (142 personas), 567 personas participaron en capacitaciones técnicas vocacionales, 714 familias recibieron subvenciones para iniciar sus emprendimientos. De estos últimos, el 70% de los emprendimientos apoyados se mantienen y registran mayores ingresos tras un lapso de 6 meses a partir de la recepción de la subvención, 22 familias refugiadas y 4 familias ecuatorianas forman parte de 8 grupos asociativos apoyados con fondos.³²

En Quito, el 71% de la población que ha accedido a Capital Semilla ha sido apoyada para emprender en negocios relacionados con alimentación, el 14% relacionado con el sector artesanal y el 14% relacionado con el sector de belleza y ventas. Mientras que en Lago Agrio el 57% ha estado destinado al sector alimentación, el 8% al sector agrícola, el 3% al sector mecánico, un 16% al sector de fabricación de menaje de casa, artesanías y elaboración de prendas para vestir, así como calzado, el 8% al sector belleza y el 8% al sector de servicios y ventas.

HIAS junto con el Ministerio de Trabajo ha realizado talleres sobre la situación laboral de los refugiados. En estos talleres han participado representantes de la Policía de Migración, del Ministerio de trabajo, del Ministerio de Relaciones exteriores entre otros. Adicionalmente, en coordinación la Dirección de Refugio, el Ministerio de Trabajo y el Consorcio Ecuatoriano para la Responsabilidad Social (CERES) se organizó el primer debate sobre “Derechos

³²Estos datos no se encuentran desagregados por las localidades sino a nivel nacional.

Humanos e Inclusión Laboral sin Discriminación”, con el fin de promover la integración de personas refugiadas en el Ecuador. Así mismo, junto con el Ministerio de trabajo –a través de la Red Socio Empleo– se realizaron eventos en Cuenca, Lago Agrio y Esmeraldas con el objetivo de afianzar las relaciones entre posibles empleadores y la Bolsa de Empleo de la Organización para de ésta manera incluir a la población refugiada en plazas de empleo formal.

También se han establecido acuerdos con el IEPS para la formalización de grupos asociativos fomentando la Economía Popular y Solidaria. Adicionalmente, en el marco de la generación de capacidades para la integración económica se han desarrollado actividades con la Banca Privada para que la población refugiada tenga acceso a capacitación sobre ahorro, así como a la apertura de cuentas de ahorro y crédito. Finalmente, se han realizado capacitaciones laborales de refugiados con la SECAP.

2.2. Aciertos y limitaciones desde la integración económica a través de medios de vida

Respecto a la integración económica de los refugiados y sus límites hay que partir señalando dos realidades presentes en el Ecuador. Por un lado, el tema laboral es de por sí una barrera. Según datos proporcionados por el INEC,³³ Ecuador registró en junio 2016 una tasa de desempleo del 5,3% a nivel nacional, mientras que en Quito, la tasa de empleo adecuado/pleno disminuyó de 66,5% en diciembre 2015 a 57,6 a diciembre de 2016. En lo que respecta a desempleo aumentó de 4,9 % en diciembre de 2015 al 9,1% a diciembre de 2016. Por otro lado, según la CEPAL (2012), Ecuador se encuentra en el puesto diez de los países donde hay más pobreza y según estadísticas del INEC³⁴ (2016), en el área urbana la pobreza extrema varió de 3,90% en marzo de 2015 a 5,60% en marzo de 2016.

Por otra parte, el refugiado y solicitante de refugio se enfrentan a dos realidades más: la presencia de migrantes retornados que también han debido adaptarse y hacer uso de su resiliencia; y en segundo lugar, la existencia de migrantes que no representan población en necesidad de protección internacional, y que poseyendo algún tipo de visa o no que les permite laborar, están dispuestos a trabajar en el mercado informal. Sigue siendo necesario, además, sensibilizar a la sociedad de acogida de la situación de la población en necesidad de protección internacional y de la responsabilidad que el estado asume al acoger a esta

³³ http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2016/Diciembre-2016/122016_Presentacion_Laboral.pdf

³⁴ http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2016/Marzo_2016/Informe%20pobreza-mar16.pdf

población. En el tema laboral, aun habiendo tenido buenos resultados con empleadores, la reflexión general de los empresarios es por qué contratar a refugiados si hay también ecuatorianos que quieren trabajar y las vacantes son limitadas.

Con el tema de los emprendimientos también pueden señalarse problemas que tienen que ver con la competencia entre negocios. Es decir, los pequeños negocios compiten entre sí por la captación de clientela, y a pesar de que esto sucede cotidianamente entre población ecuatoriana, hablando en términos de integración del refugiado y solicitante, no aporta, pues estas situaciones conllevan a dar más énfasis en la discriminación, así lo mencionaba uno de los refugiados entrevistados: “no siempre es fácil, hay que irse ganando la clientela, creo como en todo negocio, pero siempre hay la discriminación, hay que ponerle ganas al negocio y salir adelante, aunque otros digan que nos vienen a quitar el trabajo” (Jhofre, Quito, enero 2017)

Si bien los emprendimientos tanto en Quito como en Lago Agrio han logrado mantenerse durante los seguimientos que HIAS realiza, es cierto también que no los pueden asistir a perpetuidad, pues el fin mismo del programa es lograr la autosuficiencia, permitir la sostenibilidad y la autosuficiencia. Según uno de los orientadores e HIAS entrevistados, hay muchos retos aún por tratar en temas de integración económica de población refugiada en Ecuador:

Aún hay que trabajar en temas de responsabilidad empresarial, que deben cumplir un rol representativo, cadenas de valor, acceso al sistema financiero y espacios aún no explotados como es la empresa privada y su corresponsabilidad, para lo cual, además de otros acercamientos, se realizan desayunos de empleadores, junto con representantes de ministerios.” (Orientador 1, entrevista por la autora, Quito, enero 2017)

Para los beneficiarios, las dificultades se centran en la adquisición de microcréditos para crecer y poder estar a la par en un mercado competitivo como es el de Ecuador, donde hay variedad de negocios y se genera competencia cuando dan rédito. Lo señalaba un beneficiario “aquí cuando ven que le va bien a uno con un negocio, rápido aparecen más con el mismo, por ejemplo el guanabanaso (jugo de guanábana), ahora hay muchos que lo están vendiendo” (Carlos, Lago Agrio, diciembre 2016). En la misma línea señalaba Jhofre “hemos participado en ferias de emprendedores, donde podemos hacer contactos, pero es difícil competir con

grandes empresas que hacen lo mismo, pero con mejores herramientas, más modernas y a mayor producción, hay que ir poco a poco, pero se necesita apoyo” (Jhofre, entrevista por la autora, Quito, enero 2017).

A pesar de las limitaciones, también hay aspectos positivos que suman en la aplicación de este modelo y que lo diferencia del anterior. Años antes, a través de la ayuda emergente, era muy probable que la población refugiada o solicitante volviera con mayores carencias después de haber agotado la ayuda monetaria. El nuevo enfoque y su aplicación a nivel de escala (apoyo para subsistencia mientras son partícipes de espacios que buscan modificar el discurso de vulnerabilidad), busca también a través del eje transversal de la psicología que ellos mismos se desliguen del discurso de la victimización. Como señalan los Orientadores “el discurso cambia, así como su visión de saberse requeridos por el trabajo que han demostrado realizar”.

Para algunos de los beneficiarios de los programas de medios de vida, el trabajo junto con la atención psicológica ha funcionado, ya que según ellos el realizar una actividad acorde a sus aptitudes ha sido la clave. Algunos de los beneficiarios con los que se dialogó tanto en Quito como en Lago Agrio se refieren a ello en los siguientes términos:

Me hice conocer poco a poco por mi sazón, ahora me llaman a eventos, participo en ferias que hace la organización con otros emprendedores. (Jhon, entrevista por la autora, Quito, enero 2017).

Las habilidades se demuestran y la gente empieza a acercarse a uno, ya lo va conociendo y lo llaman para pequeños eventos. (Jhofre, entrevista por la autora, Quito, enero 2017).

El trabajar también me ha ayudado emocionalmente, soy feliz al ver que mi negocio poco a poco va creciendo, y yo mismo poder comprar más cosas para equipar mi negocio. (Kesie, entrevista por la autora, Quito, enero 2017).

Con el Modelo de Graduación se estaría asumiendo un acompañamiento de mayor responsabilidad, pues implica un apoyo de doce meses seguidos, donde se estaría no solo reforzando habilidades sino también acompañando en las altas y bajas que toda familia posee a nivel económico, es decir que se establece un compromiso entre acompañante y la familia beneficiaria del programa. No obstante, ya que en la presente investigación se han tomado datos del año 2016, recién a mediados del 2017 se podría ver si las metas que se construyeron

se han cumplido y si el acompañamiento a estas familias del modelo de Graduación ha logrado verdaderamente sus objetivos.

De lo expuesto es evidente que tanto los temas desarrollo como la integración económica del refugiado han quedado bajo responsabilidad de las ONG. Las limitaciones en las políticas de acceso al tema financiero y de comercio con los altos intereses que se cobran por microcréditos y la dificultad de acceder a los mismos han hecho que las ONG brinden estos apoyos económicos a través de los Capitales Semilla y los Grants. Estas ayudas aportan para la constitución de un negocio y permiten que el refugiado sea económicamente activo, generado un ruc, rise, patentes, contribuyendo a la economía del país con impuestos y generando incluso empleo a través de sus negocios formales e incluso informales, no solo a sus connacionales sino también a ecuatorianos.

El estado se beneficia por lo tanto de su actividad económica, sin embargo su integración se ve limitada por el tema de la documentación, los requisitos que deben cumplir para poder acceder a microcréditos y permisos. Es decir, aquí es donde se produce la gran contradicción porque son ciudadanos para aportar y cumplir con sus obligaciones pero no lo son para poder acceder a derechos e inclusión laboral.

2.3. Sentirse parte para estar integrado socio-culturalmente

Finalmente, la integración social y cultural necesita de mayor trabajo de sensibilización pues, según ACNUR, este aspecto comprende uno de las mayores barreras a las que hacen frente las personas en necesidad de protección internacional. Esto implica no solo la apertura y aceptación de la sociedad de acogida sino también aspectos socio-culturales, es decir imaginarios de pertenencia e identidad que incluso afectan de una región a otra dentro de un mismo país. Además, otros temas como la existencia de violencia intrafamiliar, violencia de género, enfermedades psiquiátricas o de diversidad de género tienen su incidencia en la integración y las relaciones sociales.

La población colombiana refugiada y solicitante de refugio ha pasado por diversas situaciones violentas, lo que constituye factores a considerar en cuanto a la relaciones que se pueda mantener en la comunidad de acogida, “muchas veces el temor por la violencia y persecución sufrida en el país de origen, genera rechazo a participar de los talleres y grupos que se realizan” (Psicóloga, entrevista por la autora, Quito, enero 2017).

Hablar de integración local implica pensar a futuro si se habla en términos de soluciones verdaderamente duraderas y que puedan mantenerse en el tiempo, puesto que la realidad del refugiado implica situaciones de violencia ya vividas o nuevas. Hoy por hoy, la realidad a la que se enfrentan en el acceso a servicios y apoyo desde las instituciones públicas y privadas, es lo único con lo que cuentan para hablar de integración social. Propiciar la aceptación social constituye todo un reto, pues existe al momento de su llegada una población que cuenta con una identidad colectiva de apego y vinculación simbólica, en la cual se inserta el refugiado buscando encajar y salir adelante, ubicarse en un nuevo espacio que le permita su manutención y el de su familia. Como nos señalaba una de las personas encargadas del área psicológica de HIAS

Muchos de los refugiados ya han construido lazos afectivos y relaciones con personas ecuatorianas, por cuanto el reto de la comunidad y las ciudades es también conseguir que éste sea un lugar acogedor, permitir lazos y espacios para compartir, participar e implicar a grupos sociales y específicos como los refugiados. (Psicóloga, entrevista por la autora, Quito, enero 2017).

Según informaciones aportadas por HIAS, en el año 2016 y dentro del Modelo de Graduación, el 34% de las familias participantes percibían que se habían integrado en la comunidad; mientras que el 61% de las familias participantes eran ya conocedoras de sus derechos y sus hijos habían accedido a servicios de educación. Sin embargo, hablamos de una percepción que está dentro del modelo de Graduación, es decir en donde prima el acompañamiento, lo que puede estar influenciando sus percepciones en un sentido positivo y no del todo real.

En Quito, además de las actividades de integración que realiza HIAS, hay otras actividades de uso pedagógico que se implementan en las escuelas, para lo cual se usan herramientas como el cuento “Un Nuevo Hogar para Totoy”. Esta es una metodología que permite trabajar sobre la discriminación y la xenofobia al hacer que tanto los estudiantes como los docentes se familiaricen con conceptos relativos a la movilidad humana para así reforzar la integración de niños y niñas refugiados, valorando sus diferencias.

Las estrategias y herramientas para trabajar la integración que son realizadas en cada localidad presentan múltiples particularidades, en Quito la demanda de asistencia es mayor

por cuanto la población que se acerca no solo es colombiana. La multiplicidad de nacionalidades e idiomas debe ser abordado de alguna manera, lo que representa un reto más en la integración pues constituyen limitantes al momento del acceso a servicios.

2.4. Aciertos y limitaciones del enfoque en el proceso de integración socio-cultural

Las limitaciones en la aplicación del enfoque con respecto a la integración socio cultural se ven ahondadas por las particularidades y la cotidianidad de la población tanto de acogida como refugiada y solicitante de refugio. La puesta en marcha de programas con este enfoque suelen chocar con la realidad de ciudades como Quito en donde la llegada de población extranjera suele implicar, por ejemplo, un aumento en los costos de la vivienda. Nos decía al respecto la psicóloga entrevistada que “cada vez el tema de acceso a vivienda es más complejo, por lo que los montos de asistencia se quedan limitados por el incremento en el costo, muchas familias se ven obligadas a ocupar espacios reducidos y vivir en situación de hacinamiento, desde HIAS realizamos acompañamiento para que las familias consigan lugares más seguros y con acceso a servicios básicos.” (Psicóloga, entrevista por la autora, Quito, enero 2017). Los propios refugiados también hacen referencia a este tipo de barreras. En este sentido señalaba una beneficiaria “Cuando llegué me quede en un hotel, pero al poco tiempo me quede sin dinero, fui a la Dirección de Refugio y de ahí me enviaron a HIAS, ingrese al modelo y he podido alquilar un cuarto con servicios, donde vivo con mis hijos” (Tamara, entrevista por la autora, Quito, enero 2017).

Por otra parte, el acceso a la salud tanto en Quito como en Lago Agrio se dificulta para solicitantes de refugio e inmigrantes y específicamente si hablan otro idioma. Esta preocupación está presente constantemente en los trabajadores de la organización, especialmente cuando las personas que necesitan el servicio no hablan español. Acceder al sistema de salud es mucho más complejo en estos casos, pues requieren comprender sus diagnósticos y tratamiento en su lengua materna. Estos problemas se resuelven temporalmente con apoyo de voluntarios y traductores que puedan realizar conjuntamente con otras áreas de la organización, un mejor acompañamiento y en algunas localidades se brinda clases básicas de español.

En cuanto a educación, aún persisten dificultades, si bien desde la percepción de HIAS, esto se ve en menor proporción en Lago Agrio, al ser un espacio fronterizo donde es más aceptada la presencia de población colombiana. En Quito, sin embargo, ha representado un reto por la

inclusión de niños, niñas y adolescentes de otras nacionalidades. Una de las beneficiarias comentaba: “no fue difícil ingresar a mis hijos a la escuela, con el apoyo de la institución, nos hicieron conocer los derechos que tenemos, pero siempre está la discriminación por ser de otro país” (Tamara, Quito, enero 2017).

Tanto en Quito como Lago Agrio se presentan además situaciones particulares debido a las diferentes vivencias de las personas en necesidad de protección internacional. Por ejemplo, en el año 2015, HIAS había brindado atención psicosocial individual a 343 personas sobrevivientes de tortura. Es importante tomar en cuenta este dato, pues detrás de él se encuentra una situación específica, la existencia de mucha población colombiana joven reclutada en su infancia por grupos armados y que ha decidido huir de su país. Este tipo de situaciones inciden mucho en la integración social y el discurso de apertura y acogida, implica un tema de derechos humanos y apoyo psicosocial de una población que también ha sufrido en su infancia situaciones de amenaza y tortura.

De todo lo expuesto es evidente que la integración social y cultural es la que más retos implica para las organizaciones que trabajan con el enfoque de medios de vida sostenible y quizás la que menos incidencia tiene por parte de las organizaciones no gubernamentales y el Estado. En ese aspecto, no solo se trata de trabajar con la población refugiada y solicitante sino también con la población que está para atenderlos o los espacios en los cuales se insertan, con aquellos que construyen políticas y, además, con las diferentes poblaciones en necesidad de protección internacional, pues en los últimos años asistimos a un mayor ingreso de población de otras nacionalidades –no solamente colombianos–, cuyo único punto de apoyo y referencia son las organizaciones no gubernamentales.

Conclusiones

Con esta investigación se ha tratado de llegar a los discursos de los trabajadores y beneficiarios de los proyectos con enfoque de medios de vida, a fin de conocer si las herramientas proporcionadas en dicho enfoque, han permitido dar respuestas a sus necesidades, es decir, si han logrado incidir en su integración económica y social.

Para efecto, es necesario establecer tres puntos que hacen referencia a varias condiciones en el ámbito legal, económico y social, que se presentan en los hallazgos, que son los que permiten o no hablar de integración y a los cuales se ha podido llegar a través de dar respuesta a la pregunta que envuelve la investigación, que es conocer los alcances y limitación que los programas con enfoque de medios de vida, aplicados a la población refugiada y solicitante de refugio presentan. Para hablar de los mismos las conclusiones se desarrollarán de manera inicial sobre los alcances que se presentan en cada una de estas áreas, seguidas por las limitantes.

Desde la esfera legal, que es considerada como el aspecto más importante para poder hablar de una verdadera integración, desde la aplicación de proyectos enfocados en medios de vida, y aquí es necesario diferenciar a los refugiados y solicitantes de refugio.

Para los primeros, es decir personas que ya poseen el estatus de refugiado, el poseer un medio de vida sostenible, le permite asegurarle al estado ecuatoriano, que es una persona que aporta a la economía del país y que su permanencia puede llegar a ser definitiva y para esto es también el acompañamiento y orientación que la personas dentro de los programas tienen acceso, el beneficio de contar con una organización que los derive o acompañe personalmente a un trámite u otro o los apoye económicamente, les permite sin duda un sentimiento de integración, de sentirse parte de un todo, pues de una u otra manera los accesos al estar mediados o impulsados, permiten mejores accesos.

Por otra parte, para los solicitantes de refugio, el acompañamiento, orientación y asistencia entregada por parte de una organización, también les permite cierto sentimiento de integración, cabe mencionar que existen muchos solicitantes de refugio que llevan muchos años en este proceso y han logrado encontrar medios de vida que les permita su supervivencia y la de los suyos.

En cuanto al ámbito económico, los alcances evidentemente son variados pues van desde poder acceder a un trabajo en dependencia o formar emprendedores que puedan salir adelante y poder atender a su grupo familiar, que como se vio en los hallazgos están también conformados por ecuatorianos.

Podría indicarse que para los solicitantes de refugio, el fin mismo es que a partir de una contratación formal puedan regular su estatus, haciendo incidencia tanto en empleadores para su contratación, como en instituciones bancarias en la concesión de microcréditos, por ejemplo. Además está el apoyo, al poder participar en ferias de emprendedores donde pueden dar a conocer sus servicios y poder captar clientela y el hecho de que aquellos refugiados que ya han logrado asentarse con sus negocios den trabajo no solo a sus connacionales sino a población ecuatoriana.

Esto nos lleva al tercer punto que es la integración social, desde esta perspectiva de que son generadores también de empleo, ha sido también en parte permitir la integración socio cultural, que minimiza los estigmas y da apertura a la aceptación de el otro.

En lo que respecta al tema socio cultural, la participación en diferentes cursos o proyectos, donde también se ven beneficiada la población ecuatoriana, ha logrado una mejor aceptación, sin mencionar la conformación de familias multiétnicas y plurinacionales, además del trabajo desde estas organizaciones que buscan hacer generar aceptación y romper estructuras, promoviendo la aceptación desde los más pequeños, en sus propias escuelas.

Respecto a las limitantes, se puede indicar que en el ámbito legal, la integración solo es factible para quienes ingresan a los programas con un estatus de refugiado o que han logrado obtenerlo durante su participación en dichos programas, lo que representa un número poco significativo con respecto al número total de personas en necesidad de protección internacional dentro del país. La documentación es un asunto que trasciende las buenas intenciones de organizaciones no gubernamentales, pues implica decisiones de un gobierno, cuyas decisiones varían en función de intereses mayores.

En lo que respecta al ámbito económico, no siempre será posible llegar a todos los empleadores, ni tampoco todas las instituciones financieras querrán llegar a acuerdos donde posiblemente no vean réditos, a esto se suma, la competitividad en el mercado laboral, no solo

al buscar empleo bajo dependencia, donde hay muchos ecuatorianos que también están dispuestos a ganar valores bajos y bajo condiciones de informalidad, a fin de lograr un ingreso que permita su subsistencia, está también los diferentes niveles de competitividad para pequeños emprendedores ante grandes empresas, que ya tienen cubiertos muchos sectores comerciales y al ser negocios grandes y masivos den mayores facilidades y seguridades a sus clientes.

El acceso a créditos y otros servicios se ve limitado por las mismas normativas que en cierta etapa realizan requerimientos que son pueden cumplir los ecuatorianos, y algunos otros que, incluso los mismos ecuatorianos bajo las mismas situaciones económicas, no alcanzan a cumplirlos. Para los solicitantes de refugio el tema se complica aún más si no cuentan con la documentación.

En cuanto al ámbito social, las limitantes que se presentan, también pueden regirse por la realidad en temas de desarrollo económico del Ecuador, pues al existir también población con necesidades, al ver que hay organizaciones que apoyan a población internacional, puede alterar el sentido de la integración y más bien generar el efecto contrario, sin embargo este es solo un aspecto que limita la integración laboral, pues este viene desde la propia construcción social y obedece a estructuras.

Son aspectos como estos que han dado paso a que al momento de la aplicación de los programas de medios de vida, si bien se parta de un referente ya establecido, se dé el valor individual y característico, a las necesidades particulares de los asistidos y beneficiarios de estos programas, evidenciando de esta manera que la forma de aplicación de los programas ha incorporado una estructura integral, donde la psicología constituye un eje transversal, para así lograr los resultados esperados de la integración.

Desde esta perspectiva, y así indican los discursos de los beneficiarios, su perspectiva es sentirse integrados, sin embargo cabe destacar que este discurso esta dado desde un posicionamiento donde el beneficiario aún se encuentra siendo asistido, es decir que aún cuenta con una organización que vela para que aquellas trabas que se han encontrado en el camino, puedan ser cubiertas ya sea con apoyo directo o a través de la incidencia no solo en las mesas de movilidad humana, sino también en la gestión directa hacia instituciones públicas y privadas.

Sin embargo estas estrategias de gestión, también poseen sus limitantes, pues implican incidencia en temas estrechamente ligados tanto a políticas públicas en temas de fortalecimiento y promoción de derechos como en lo que respecta a regularización de documentación, además de la obtención de los recursos económicos provenientes del exterior, necesarios para llegar con el apoyo a muchas más personas.

De tal forma que hablar de una verdadera integración en base a la investigación realizada, solo es posible al tratarse de población que posee el estatus de refugiado, sin embargo será interesante a futuro retomar el tema de la integración de estos mismos beneficiarios, toda vez que ya no cuenten con la asistencia y/o seguimiento de una organización.

Como puntos finales cabe hacer mención que ha sido importante ver que el ámbito económico prima ante el social e incluso legal, poseer un medio de subsistencia para poder vivir, implica que no importe las circunstancias en las que se viva, no obstante con el paso del tiempo y un acompañamiento continuo tal como se desarrolla en los programas aplicados, dan cuenta que lo social, predomina incluso sobre el legal, pues el bienestar emocional, da la pauta para seguir ya sea en un emprendimiento, un trabajo en dependencia, en poder participar en diversos grupos que no estén conformados por sus propios connacionales, poder dejar las diferencias y buscar ser parte de un todo.

Por otra parte está la realidad enmascarada bajo el nombre de integración económica y social en el país de acogida, la importancia de que Organismos Internacionales y Organizaciones no gubernamentales, trabajen en la prevención, más que en buscar soluciones a un problema que ya se lo vive ante el gran número de población en necesidad de protección en busca de ayuda, es más que la búsqueda de filtrar población para que no sea reasentada en países desarrollados, ¿ porque no hay directrices de trabajar en los países de donde huye esta población, porque seguir con modelos que dan continuidad a crisis y guerras, porque buscar soluciones bajo el discurso de integración que deja la responsabilidad solo a los países receptores de esta población en necesidad de protección?, son preguntas que han surgido a lo largo del curso, pero cuyas respuestas han dado paso a una verdad tacita que responde a una perpetuidad de estructuras de poder, lo que nos lleva entonces a saber si esta segunda alternativa propuesta como una solución duradera, efectivamente permite contener y cumplir con los roles asignados a países en desarrollo que son quienes poseen el mayor número de población en necesidad de protección internacional y que son designados países solidarios y

un ejemplo a pesar de tener también una población propia cuyas necesidades tampoco han podido ser cubiertas.

Anexos

Anexo 1

Nacionalidades de población desplazada y en busca de asistencia en Quito y Lago Agrio

Quito

| Nacionalidad | Porcentaje |
|--|----------------|
| Guinea-Bissau | |
| Chipre, España, Italia, Rumania | |
| Dubái, Irán, Nepal, Srilanka, Pakistán, Iraq | |
| África del Sur, Angola, Congo, Algeria, Nigeria, Somalia, Costa de Marfil. | |
| Egipto, Marruecos, Sudan, Guinea, Camerún | |
| Siria, Yemen | |
| Afganistán | |
| USA, Honduras, Chile, Costa Rica, Perú, México, Dominica, El Salvador, | |
| República Dominicana, Haití, Cuba | 6,42% |
| Venezuela | 6,09% |
| Ecuador | 7,72% |
| Colombia | 79,77% |
| Total | 100,00% |

Lago Agrio

| Nacionalidad | Porcentaje |
|-------------------------------------|----------------|
| Dubái | |
| Chipre, Eslovaquia | |
| Omán , Vanuatu | |
| Costa de Marfil , Congo, Cabo verde | 0,81% |
| Ecuador | 19,24% |
| Colombia | 79,95% |
| Total | 100,00% |

Lista de referencias

- ACNUR. 2012. “*Programación del ACNUR sobre medios de vida sostenibles; Directrices Operativas*”. Ginebra. http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Ecuador/2015/ACNUR_Ecuador_2015_General_ES_Mayo_v2.pdf?view=1
- ACNUR. 2014. “*Soluciones Duraderas*” <http://www.acnur.org/que-hace/soluciones-duraderas/csi/>
- Aldo Melillo, Elbio Néstor Suárez, Daniel Rodríguez. 2004. “Subjetividad y Resiliencia; de azar a la complejidad”. En *Resiliencia y Subjetividad*, de A Murillo, 360. New York: Paidós.
- 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.
- Arcos Cabrera, Carlos. 2001. “Ecuador: cooperación para el desarrollo. Balance de una década”, Abya Yala y CEP, Quito.
- Arcos Cabrera, Carlos y Palomeque Vallejo, Edison. 1997. *El mito al debate. Las ONG en Ecuador*, Abya Yala, Quito.
- Arriagada, Irma. 2006. “*Cambios de las políticas sociales: políticas de género y familia*”. Buenos Aires: CEPAL
- Carranza, Laura. 2008. *Fronteras en el Limbo. El plan Colombia en el Ecuador*. Ed. INREDH. Cotopaxi, pp 306
- CEPAL. 2013. “*Migraciones, vulnerabilidad y políticas públicas: impacto sobre los niños, sus familias y sus derechos*”. <http://www.cepal.org/es/publicaciones/7178-migraciones-vulnerabilidad-politicas-publicas-impacto-ninos-sus-familias-sus>
- Cortés Maisonave, Almudena. 2011. “La gobernanza transnacional de la migración ecuatoriana a través del codesarrollo”, *Oñati: Socio-Legal Series*, v. 1, n.3.
- Chiriboga, Manuel. 2014. *Las ONG Ecuatorianas en los procesos de cambios*. Quito- Ecuador. Ed Abya Yala
- DFID. 1999. “Hojas Orientativas sobre los Medios de vida Sostenibles”. En *Department for International Development*. <http://community.eldis.org/.59c21877/SP-GS1.pdf>
- Domenech, Eduardo. 2005. “Inmigración, anarquismo y deportación: la criminalización de los extranjeros “indeseables” en tiempos de las “grandes migraciones” *REMHU*, XXIII: 45, págs. 169 – 196.

- Domenech, Eduardo. 2008. “La ciudadanía de la política migratoria en la región sudamericana: Vicisitudes de la agenda global”, en *Las migraciones en América Latina: Políticas, culturas y estrategias*, Buenos Aires: CLACSO, pp. 53-72.
- Domenech, Eduardo, “Las migraciones son como el agua”: Hacia la instauración de políticas de “control con rostro humano”. Polis, pp. 35.
- Estupiñán Serrano, Mary Luz .2013. “Acerca de la gobernanza y la gestión migratoria. Crítica del papel de la OIM en el gobierno de la migración internacional y regional”. Buenos Aires: CLACSO.<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/posgrados/20131118040902.pdf>
- Fonseca, Rolando .2001. “Integración social y equidad en la perspectiva del desarrollo humano sostenible” en: Cuadernos de Desarrollo Humano Sostenible 1 PNUD. Tegucigalpa.22p.<http://132.247.1.49/BibliotecaV2/Documentos/Libros/IntegracionSocialEquidad.pdf>
- Guerrero, Fernando. 1995. “La migración de colombianos al Ecuador: El caso de Santo Domingo de los Colorados”, en Conferencia Episcopal Ecuatoriana, Departamento de Movilidad Humana, Inmigrantes colombianos en el Ecuador y derechos humanos, Conferencia Episcopal Ecuatoriana, Quito
- Kliksberg, B. 2000. “El rol del capital social y de la cultura en el proceso de desarrollo”, en Kliksberg, B. y L. Tomasini: *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*. Washington: BID/Fund. F.H./Univ. Maryland/FCE. (pp. 19-58).
- Mariri, Ruy, Millán Mágina. 1996. *La Teoría social contemporánea. Cuestiones contemporáneas* México, El Caballito
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración. 2007. *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010. Política Exterior*, Quito.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración. 2008. *Política del Ecuador en Materia de Refugio*, Quito.
- Moty, Benyakar, Alvaro, Lezica. 2005. “Lo traumático”. En *Clínica y paradoja*. Tomo II. Abordaje clínico. Editorial Biblos.
- Novick, Susana. 2011. “Migraciones en el Cono Sur: políticas, actores y procesos de integración”. En Feltman, “*La Construcción del sujeto migrante en América Latina. Prácticas, representaciones y categorías*” Quito: FLACSO, pp 111-146.
- Ortega, Carlos y Ospina, Oscar (coord). 2012. “No se puede ser refugiado toda la vida”. Refugiados urbanos: el caso de la población colombiana en Quito y Guayaquil. FLACSO, Sede Ecuador, Quito

- Ospina, Oscar, Santacruz, Lucy, Vallejo, Alexandra.2012. “Vivir en la ciudad. El proceso de inserción sociocultural”, en *No se puede ser refugiado toda la vida. Refugiados Urbanos: el caso de la población colombiana en Quito y Guayaquil*, FLACSO Ecuador, pp. 57- 120
- Parpart, Jane . 2011. “Género, empoderamiento y desarrollo”.En H.Veltmeyer, I. Farah e I. Ampuero (eds.), *Herramientas para el Cambio: Manual para los Estudios Críticos del Desarrollo*, La Paz: Plural Editores
- Petras, James.2011. «Globalización, imperialismo y desarrollo»En H.Veltmeyer, I. Farah e I. Ampuero (eds.), *Herramientas para el Cambio: Manual para los Estudios Críticos del Desarrollo*, La Paz: Plural Editores
- Riechmann, J. 1995. “Desarrollo sostenible: la lucha por la interpretación”, en Riechmann, J. , Naredo, J. M. y otros: “De la economía a la ecología”, Trotta, Madrid, 1995.
- Rodas, German, 2008. “El Plan Colombia. Análisis de una estrategia neoliberal”. Quito,AbyaYala.
- Rodriguez, Lourdes,1995. “Migración y desplazamiento colombiano hacia la provincia del Carchi”, en Conferencia Episcopal Ecuatoriana, Departamento de Movilidad Humana, Inmigrantes colombianos en el Ecuador y derechos humanos, Conferencia Episcopal Ecuatoriana, Quito.
- Sen, Amartya.2000. “Desarrollo como Libertad” (Ed. Planeta). Ul-Haq, Mahbub (1999) “Reflections on Human Development” (Oxford University Press). Cabe subrayar que esta concepción ha orientado el trabajo del PNUD y el Informe sobre Desarrollo Humano desde su primera edición en 1990.
- SenAmartya. 1998. “Capital humano y capacidad humana”; en: Cuadernos de Economía, Universidad Nacional de Colombia, N° 29, 1998.
- Sen, Amartya. 2000. “Los Derechos Humanos y el Desarrollo Humano”, capítulo primero de PNUD: Informe de Desarrollo Humano 2000: Derechos Humanos y desarrollo humano. México: Mundi-Prensa. (pp. 19-28) Disponible en: http://hdr.undp.org/reports/global/2000/sp/hdr_sp_2000.pdf
- SCHUSSLER, Stuart, Entre Sospecha y Ciudadanía. Refugiados Colombianos enQuito, FLACSO-Sede Ecuador / Abya-Yala, Quito, Primera edición, diciembre de2009.
- UIHaq, Mahbub. 1995. “El paradigma del desarrollo humano” en Reflexiones sobre Desarrollo Humano. Oxford UniversityPress (capítulos 2 y 3)

- Unceta, Koldo y Pilar Yoldi. 2000. *La Cooperación al Desarrollo: surgimiento y evolución histórica*. Donostia: Publicaciones del Gobierno Vasco. Leer el Capítulo “El surgimiento histórico y las primeras décadas de la cooperación al desarrollo (1945-1970)”, pp. 15 – 43. http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0029/La_cooperacion_al_desarrollo._manual_1_castellano.pdf
- Unceta, Koldo. 2009. “Desarrollo, Subdesarrollo, Maldesarrollo y Postdesarrollo. Una Mirada transdisciplinar sobre el debate y sus implicaciones”
- Veltmeyer, Henry. 2011. “Capital social y desarrollo local”. 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. 187-190.

Informes

- ACNUR 2000-2015, El trabajo de ACNUR en la frontera norte, Informes. Disponibles en: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Ecuador/El_trabajo_de_ACNUR_en_la_provincia_de_Sucumbios.pdf?view=1
- ACNUR 2000-2015, El trabajo de ACNUR en la frontera norte, Informes. Disponibles en: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Ecuador/2012/El_trabajo_de_ACNUR_en_Sucumbios_y_Orellana_2012.pdf?view=1
- ACNUR 2000-2015, El trabajo de ACNUR en la frontera norte, Informes. Disponibles en: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Ecuador/2014/ACNUR_Ecuador_2014_Frontera_ES_Abril_v2.pdf?view=1
- ACNUR 2000-2015, El trabajo de ACNUR en la frontera norte, Informes. Disponibles en: http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Ecuador/2015/ACNUR_Ecuador_2015_Frontera_ES_Mayo_v1.pdf?view=1
- ACNUR Diagnóstico Departamental Putumayo
http://www.acnur.org/t3/uploads/media/COI_2183.pdf?view=1
- Coalico 2007. Informe Conflicto Armado en Colombia. Fronteras La Infancia en el Límite.
<http://www.acnur.org/t3/uploads/pics/2206.pdf>
- CODHES. 2003. Compilacion de boletines de la Consultoria para los Derechos Humanos y el desplazamiento publicados entre el 13 de abril de 1999 y noviembre 26 de 2001. Nro 18-03. <https://www.unicef.org/colombia/pdf/codhes.pdf>
- Laverde ,Zully Tapia, Edwin. 2009. “Tensión en las Fronteras” Un análisis sobre el conflicto armado, el desplazamiento forzado y el refugio en las fronteras de Colombia con

Ecuador,, Venezuela y Panamá. Bogotá.

CODHES.http://www.acnur.org/t3/uploads/media/COI_2689.pdf?view=1

Leech,Garry.2002.” Colombia cincuenta años de violencia”. En Red de Información de Las Américas Citado el 20 de junio de 2002,

<https://www.rebellion.org/hemeroteca/plancolombia/leech290602.htm>

Plan Operativo del Ecuador de Derechos Humanos. Capítulo sobre Derechos Humanos de los Extranjeros, Migrantes y Refugiados. Disponible en:

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2004/2532.pdf?view=1>

Sitios Web

<http://www.acnur.org/noticias/noticia/ciudades-solidarias-trabajan-para-integracion-de-refugiados-en-las-americas/>

http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Ecuador/2012/El_trabajo_de_ACNUR_en_Pichincha_Imbabura_y_S_Domingo_2012.pdf?view=1

<http://www.acnur.org/cartagena30/declaracion-y-plan-de-accion-de-mexico-para-fortalecer-la-proteccion-internacional-de-los-refugiados-en-america-latina-2/>

<http://www.acnur.org/donde-trabaja/america/costa-rica/modelo-de-graduacion/>

<http://www.acnur.org/cartagena30/declaracion-y-plan-de-accion-de-brasil/>

<http://www.buenvivir.gob.ec/>

<http://www.HIAS.org>

<https://es-la.facebook.com/HIAS-Ecuador>

<http://livelihoods.acnur.org/buscar-por-categoria/cat/ecuador/>

<http://www.unhcr.org/55005bc39.pdf>

Vídeos

El Modelo de Graduación para los refugiados

<https://www.youtube.com/watch?v=G81WXUcVFfQ>

<https://www.youtube.com/watch?v=MulOuo4gznM>

Ecuador Modelo de graduación

<https://www.youtube.com/watch?v=TKYry8jsrJI>

Costa Rica Modelo de Graduación

<https://www.youtube.com/watch?v=5OFCUByFJUQ>

<https://www.youtube.com/watch?v=rSqVAHrwVak>