

Facultad de Ciencias Humanas

Escuela de Sociología con mención en Relaciones Internacionales

**DISERTACIÓN PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE
SOCIOLOGÍA**

La relación entre el Estado Nación, ACNUR y los organismos no
gubernamentales en la asistencia humanitaria: caso HIAS en el Ecuador en
el período 2007-2016

Daniela Borja y Cristhian Robalino.

DIRECTORA: Msc. Gilda Alicia Guerrero Salgado

Quito, 2018

DEDICATORIA.

Este trabajo lo dedico a mi mamá Graciela Moscoso, a mi papá Wilson Borja por su apoyo incondicional, además del apoyo de mis hermanos Andrea Borja y Gabriel Borja quienes siempre han sido un pilar fundamental en mi vida. Y a todas las personas que nos motivaron a continuar con el proceso de tesis.

Este trabajo de investigación dedico a mis padres: Luis Robalino y Margoth Robayo por su apoyo incondicional y emocional, siendo fundamentales durante este proceso de crecimiento como persona y a su vez a mi hermano: Rodney Robalino por los consejos que me ha brindado como hermano mayor.

AGRADECIMIENTOS.

A nuestras familias por apoyarnos incondicionalmente e impulsarnos siempre a ser mejores personas cada día.

A nuestros académicos de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador que nos han compartido sus conocimientos.

Especialmente a nuestra tutora de tesis Gilda Guerrero por su paciencia, su apoyo y su conocimiento que nos permitió culminar este trabajo.

Tabla de contenido

Resumen.....	1
Abstract	2
Introducción.	4
Metodología	8
Marco Teórico	9
Capítulo 1.- La relación entre actores en la temática de Refugio.....	15
A.- El Estado-Nación y su enfoque en la asistencia humanitaria.....	15
A.1 Seguridad Nacional.	16
A.2 Cierre de fronteras en el tema de refugio.	22
B. Regímenes Internacionales y los nuevos actores en la ayuda humanitaria.....	28
B.1 Marco institucional de ACNUR en la Ayuda Humanitaria.	29
B.2 ONG especializadas en la asistencia a Refugiados.....	35
B 2.1.- ¿Qué son las ONGs?	35
B 2.2.- ONG especializadas en refugio.	37
B 2.3.- ONG especializadas en refugio en el Ecuador	40
B.3 Debates y la autonomía institucional: la relación entre los actores internacionales y la atención a refugiados.....	42
B 3.1.- Debates y la autonomía institucional entre ONG y el Estado	42
B 3.2.- Debates y la Autonomía Institucional del ACNUR	47
C. La problemática de refugio y la cooperación entre actores.	50
C.1 ¿Qué es ser Refugiado?	51
C1.1 Crisis del paradigma del refugiado.	54
C.2 El cosmopolitismo y los refugiados.....	58
C.3 Conflictos en la asistencia humanitaria para refugiados:	63
Capítulo 2.-Redes de poder entre actores en materia de refugio.....	68
A. Una mirada crítica de las relaciones entre actores.....	69
A.1 El Estado-Nación y el nuevo orden mundial.....	69
A.2 Las relaciones de poder y el papel de la multitud.....	72
B.- Normas y condiciones entre: OIG, ONG, ESTADO.....	77
B1.- Críticas a las normas y condiciones de los instrumentos internacionales para los refugiados.	77
B2.- La participación de nuevos actores en la creación de normas y leyes derivadas de la Multitud.....	81
C.- Globalización y la crisis de la soberanía de los actores.....	84
Capítulo 3.- Estudio de caso: La relación entre HIAS y gobierno ecuatoriano en la problemática de refugio: del periodo 2007-2016	90

A.-Metodología de Michael Foucault y sus conceptos.	92
B. El Marco Institucional de los actores: HIAS-ECUADOR.....	95
C. Cooperación entre actores en el problema de refugio.	101
C.1Relación entre HIAS y Ecuador.	101
C.2Relación entre Ecuador y el Organismo Internacional ACNUR.	109
C.3 Relación de HIAS y ACNUR en el Ecuador.	114
D. Análisis General de la relación entre los actores.....	120
D.1 Ruptura del sistema tradicional del asistencialismo: El paradigma de HIAS.	121
4. Conclusiones.	129
5. Recomendaciones.....	132
6. BIBLIOGRAFÍA.....	133
7. ANEXOS.....	140
Anexo 1	141
Anexo 2	160

Resumen.

La presente investigación es un análisis teórico aplicado que busca analizar la participación de los actores internacionales –ACNUR, ONGs, ESTADO- en la problemática de refugio. Por medio de la teoría del liberalismo y teoría de la movilidad humana se comprenderán, en primera instancia, los roles de las estructuras señaladas y, de esta manera, se observarán las dificultades políticas y sociales que han presentado los actores internacionales para la asistencia humanitaria. En esta línea, junto con la teoría del cosmopolitismo, se logrará analizar la interconexión de los mencionados elementos en cuanto a la apertura del diálogo y la cooperación institucional. Desde esta perspectiva, y en una instancia analítica crítica, mediante los conceptos de Hardt y Negri (2000), se percibirán las redes de poder y las relaciones subsidiarias entre los actores alrededor del tema de refugio, para posteriormente abordar el concepto de Multitud y entender las nuevas estrategias que presentan los organismos no gubernamentales para responder de manera inclusiva al desafío de la movilidad humana. De esta forma, a través de la metodología del análisis de discurso de Foucault (2001), y a partir de datos y entrevistas proveídos por la ONG HIAS, ACNUR y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de Ecuador, se logrará justificar la relación interdependiente y subsidiaria entre el Estado ecuatoriano, la ONG mencionada y el sistema ACNUR de Naciones Unidas, en el periodo 2007-2016, frente a la problemática del refugio.

Palabras claves: Refugio, Interferencia internacional, Seguridad nacional, Relaciones de poder, Cooperación, Ayuda humanitaria, Autonomía institucional.

Abstract

The present investigation is a theoretical applied analysis that looks to analyse in a critical way the International actor's participation - UNHCR, NGO, STATE- in the refugee problematic. By means of the liberalism and human mobility theory, the institutional roles will be understood in first instance and in this way, observe the social and political difficulties that the international actors have presented for humanitarian assistance. In this line, with the theory of Cosmopolitanism, it will be helpful to analyse the new actor's interconnection, regarding the opening of dialogue and institutional cooperation. Therefore, based on Hardt and Negri's (2000) Critical Theory, this network of power will be perceived among the actors in the theme of refugee, to later address the concept of the Multitude and understand the new approaches that non-governmental organizations present in order to respond in an ethical and cooperative manner to the problem of refugee. In this way, through the methodology of discourse analysis, based on the interviews conducted with HIAS, UNHCR and the Ministry of Foreign Affairs and Human Mobility, reports and statistics, the interdependent and subsidiary relationship between the Ecuadorian State will be justified, the NGO HIAS and the UNHCR system, in the period 2007-2016, in response to the refugee's problems.

Key words: Refugee, International interference, National security, Power relations, Cooperation, Humanitarian aid, Institutional autonomy.

Glosario

ACNUR.- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

HIAS.- Organización Hebrea para Ayuda a Inmigrantes y Refugiados

CIDH.- Comisión Interamericana de Derechos Humanos

OEA.- Organización de Estados Americanos.

ONU.- Organización de Naciones Unidas.

ONG.- Organización No Gubernamental

OIG.- Organizaciones Internacionales Gubernamentales

Introducción.

El siguiente análisis permitirá comprender el funcionamiento, la viabilidad, la sostenibilidad institucional y las relaciones entre los actores para tratar el tema de refugio en el Ecuador en el periodo 2007- 2016, debido a que en este rango de tiempo hubo mayor afluencia de refugiados. En este sentido, Ecuador se considera como el país latinoamericano que cuenta con mayor porcentaje de acogida a las personas refugiadas, es decir que “desde el año 1989 hasta abril de 2017 cuenta con un total de 60.560 refugiados” (ACNUR, 2017).

Además, se toman en cuenta los cambios constitucionales que el gobierno ecuatoriano realizó y formuló como el Plan del Buen Vivir del periodo 2013-2017, el cual ha dado apertura a la acogida de personas asiladas; promoviendo la protección de derechos, la inclusión social y cultural de las personas en situación de movilidad humana con criterios de corresponsabilidad binacional (Plan Nacional del Buen Vivir, 2015, pág. 335). Es así que, como investigadores de esta problemática, nos interesa contribuir y dar cabida al tema institucional de refugio, con el cual se relacionan representantes de la sociedad civil para solucionar los temas de inserción social, cooperación institucional y conflictos sociales.

En cuanto al problema a estudiar, se considera en primera instancia el conflicto que generan los flujos de poder provocado por el desplazamiento forzado. Al respecto hay que definir al refugiado como una persona que:

... debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no

pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país (ACNUR, 2017, pág. 3).

Por lo tanto, dichas personas suelen ser víctimas de abuso sexual, psicológico y discriminación, de modo que, las personas acogidas han solicitado asistencia humanitaria tanto a los organismos internacionales y no gubernamentales como a los Estados receptores, quienes influyen en los procesos de reinserción social, controlando así el flujo de refugiados. Por lo tanto, se frecuentan estereotipos y concepciones discriminatorias en cuanto a la sociedad receptora, por ejemplo en el aspecto laboral resulta un proceso difícil para esta población. Por ejemplo, “la percepción negativa sobre las personas refugiadas en el caso ecuatoriano tienen un total de 41.45%” (Zuñiga & Garcia, 2016).

Ante eso, la asociación entre el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), ONGs y Estados se ha orientado a gestionar el ingreso y las necesidades más urgentes de las personas que solicitan refugio. Sin embargo, países en desarrollo, específicamente los latinoamericanos, afrontan problemas internos de carácter político, económico, social. De este modo, la cooperación regional ha implementado instrumentos que garantizan el desarrollo de proyectos por parte de otros organismos, por ejemplo están los estatutos firmados: la Declaración de Cartagena ¹ y sus modificaciones actualizadas definidas por los regímenes internacionales, que de una manera responsabilizan la cooperación entre los países regionales (ACNUR, 2001).

¹ Declaración de Cartagena 1984.- conocida por haber ampliado la definición de refugiados para incluir a aquellos que han huido de sus países debido a que sus vidas, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, agresión extranjera, conflicto interno, violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que han perturbado seriamente el orden público (Splinder, 2006).

Es así que, en el caso del gobierno ecuatoriano, como sucede en otros países, se ha decidido compartir la responsabilidad en la asistencia humanitaria con organismos internacionales como: el Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR) y los organismos no gubernamentales especializados en la asistencia humanitaria como la Organización Hebrea para Ayuda a Inmigrantes y Refugiados (HIAS). (ACNUR, 2014)

De ahí que, la hipótesis a comprobar se determina como:

El Estado ecuatoriano presenta una relación interdependiente y subsidiaria con la ONG HIAS y el sistema de ACNUR frente a la problemática de refugio, en el periodo 2007-2016.

Por ello, esta problemática se encuentra en la relación entre los actores que dentro de la gestión de ayuda humanitaria muestran el funcionamiento y la cooperación frente al refugio. Además, contando con la relación de ACNUR, el organismo no gubernamental HIAS y el Estado ecuatoriano se plantean las diferentes formas que cada actor considera apropiadas para gestionar el ingreso de personas al país receptor. De modo que, se centran en proyectos que permitan la inserción de los refugiados y el compromiso de validar sus derechos.

Por lo tanto, la presente investigación tiene como objetivo general:

- Analizar las relaciones entre el gobierno ecuatoriano, ACNUR y ONG en la práctica de la asistencia humanitaria con refugiados: el caso de HIAS en el Ecuador, periodo 2007-2016

Además, el análisis plantea las diferentes formas que cada actor considera apropiadas para gestionar el ingreso de personas al país receptor, de modo que estas instituciones de control tienen la finalidad de validar los derechos de los refugiados y su reinserción social en los países que los asisten.

Por consiguiente, los objetivos específicos reflejarán los temas de cada capítulo, los cuales son:

- Investigar las relaciones entre los actores que manejan el flujo de refugio mediante los gobiernos, organismos internacionales especializados ACNUR y la ONG HIAS

- Comprender de manera crítica, los flujos de poder en las relaciones entre actores en el tema de refugio.

- Analizar cómo funciona la cooperación del refugio entre el Estado ecuatoriano y los organismos que los asisten.

Metodología

A partir de la metodología foucaultiana del análisis del discurso se logrará comprender los estatutos que firmó el Ecuador en materia de refugio- el Plan de Acción de México 2004 ² y el Plan de Acción de Brasil 2014 ³ -. Esto a su vez, se contrastará con el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 y el cambio constitucional sobre la ciudadanía universal y las entrevistas a los representantes de cada institución -ACNUR, HIAS, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana-, para así dar cuenta de los intereses reales de cada establecimiento para garantizar los derechos de los refugiados. Por ejemplo, las relaciones de dependencia y subsidiariedad que se dan a través de la cooperación entre los países miembros, personas filántropas, ONG y países cooperantes. De hecho, “ACNUR cuenta con un 20% del presupuesto de la ONU y aceptan contribuciones en especie, como son medicinas, carpas, camas, alimentos, salud, etc.” (ACNUR, 2017).

La técnica para obtener información se realizará mediante entrevistas a funcionarios de la ONG HIAS, ACNUR, y el Ministerio de Relaciones Exteriores junto con el departamento general de refugio del Ecuador. No obstante, es posible la utilización de estadísticas para ilustrar los puntos de influencia de uno u otro actor, los cuales son los referentes al análisis para completar los objetivos de esta investigación.

² Plan de Acción de México 2004.- Esta declaración al ser multidisciplinaria, cumple con programas como: “ciudades solidarias” las cuales se encargan de estimular el desarrollo económico y social en el área fronteriza y así beneficiar a los refugiados y a la población local (Spindler, 2017). Cuenta con el programa de “fronteras de solidaridad” que establece el reasentamiento en países latinoamericanos, como una forma de aliviar la presión en las comunidades que han recibido gran población refugiada (Spindler, 2017). Además, del programa de “solución duradera” el cual busca incrementar la integración local y la promoción de autosuficiencia de los refugiados (Spindler, 2017) ³ Plan de Acción de Brasil 2014- la Declaración de Brasilia Sobre la Protección de Personas Refugiadas y Apátridas en el Continente Americano se encuentra firmado por países como: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, y la República Bolivariana de Venezuela (ACNUR, 2010). Estos países buscan continuar con el compromiso de cooperación internacional y la responsabilidad compartida con respecto a la población desplazada, y a su vez reconocen la labor del ACNUR en la promoción del derecho internacional de refugiados y de los lineamientos sobre el desplazamiento forzado y apátrida, así como su responsabilidad de supervisión de los instrumentos en materia de refugio (ACNUR, 2010).

Marco Teórico

La investigación se basa en la literatura que especifica el problema de refugio y la relación entre las instituciones de control, las cuales permiten justificar los objetivos planteados de esta investigación. En primera instancia, se aborda a partir de la teoría liberal, la cual comprende los aparatos burocráticos y los procesos institucionales que inciden en las relaciones entre las instituciones. Por ello, mediante Moravcsik, A. (1997) y Keohane, Robert O. y Nye J. (1984) se entiende que las instituciones se imponen y se vinculan a una estructura del Estado, conllevando que estas permitan maximizar sus beneficios en cuanto a los flujos de capital. “La configuración de las preferencias interdependientes imponen una restricción vinculante a la estructura del Estado, por ende, los Estados configuran sus estrategias en base a sus capacidades para desarrollar su política.” (Moravcsik, 1997)

Por ello, en un sistema interconectado “la formulación de regímenes y convenciones internacionales son capaces de conducir el comportamiento de los actores, moldeando su capacidad de acción en cuanto a la formulación de normas y arreglos que influyen en la conducta de otros actores” (Keohane, 1984).

De esta manera, las instituciones y los Estados colaboran entre sí para enfrentar problemáticas como la seguridad, conflicto armado, crimen organizado transnacional, etc. por ende, “la cooperación no existe en un sistema armonioso”. (Keohane, 1984). Así, los regímenes internacionales frente a la asistencia humanitaria permiten establecer arreglos institucionales con la finalidad de afrontar los retos de un sistema internacional más interdependiente y de alcance global. (Ochoa & Prado, 2017)

Los regímenes internacionales son factores intermedios entre la estructura de poder de un sistema internacional y la negociación política y económica que se produce dentro del mismo (Keohane, 1984)

Además, en línea a la relación institucional planteada por el liberalismo, se tomará en cuenta la teoría de movilidad humana, donde la persona refugiada es considerada un sujeto sin nación que no cumple y no pertenece a una sociedad determinada.

... rompe con la continuidad entre hombre y ciudadano, entre nacimiento y nacionalidad, poniendo en crisis la ficción originaria de la soberanía moderna (Agamben, 2001).

De esta forma, la capacidad de protección de las personas refugiadas por parte de los gobiernos y la formulación de instrumentos internacionales buscan estimular el desarrollo social y económico en áreas fronterizas (Harrell-bond, 1995).

Así, bajo la tradición liberal, la transformación de teorías ha impulsado un sentido más humanista, como es el cosmopolitismo que sustenta la idea de justicia y la obligación moral institucional de ayudar a otras personas (Griffiths, Roach, & Salomon, 2009). Por ello, esta teoría permite destacar los roles que desempeñan las instituciones de la sociedad civil con la finalidad de obtener beneficios compartidos ante problemáticas como es la asistencia humanitaria. Por ende, las instituciones involucradas y los altos flujos de capital, apuestan muy claro al control político y social que busca garantizar sus intereses (Hovil, Lucy, 2016).

De este modo, la ética internacional que reconoce la existencia de las estructuras de poderes globales, y los valores democráticos e incluyentes en cuanto a la interdependencia de los fenómenos sociales, económicos y medio ambientales (Millan,

2014) transforman el orden social existente. Por ello, la soberanía estatal del Estado Nación se ve accesible a ser modificada (Gavin, Woodward, & Skrbis, 2009).

De esta manera, el Estado ya no es la única fuente de autoridad legítima en un mundo más diverso, con nuevos arreglos institucionales y nuevos actores en la toma de decisiones. Por ende, se busca ampliar el marco político para comprender la creación de esta estructura global cambiante (Ochoa & Prado, 2017).

Así, los problemas colectivos son más globales y sin embargo los medios para abordarlos son nacionales o locales, débiles e incompletos. (Ochoa & Prado, 2017). Por lo tanto, ante cuestiones de crisis se busca la razón moral para cooperar, la colaboración permanece con respecto al conflicto ya que los procesos de modernización son diversos, por lo que el cosmopolitismo es capaz de conducir a una sociedad civil global (Deudney & Ikenberry, 1999)

No obstante, a partir de la Teoría Crítica planteada por Hardt y Negri (2000) se comprenderá el interés económico, político y social que tienen las instituciones, creando conflictos y problemas en lo que respecta a la cooperación entre actores. De modo que, permitirán analizar la relación entre instituciones gubernamentales, no gubernamentales y organismos internacionales especializados como ACNUR en el tema de refugio.

De este modo, se considerará cómo las instituciones extienden su poder sobre la soberanía de los Estados, donde aquellos se ven obligados a delegar funciones- que no pueden sostener- a otros organismos, sean parte de la sociedad civil u organizaciones internacionales que cooperan en función a intereses y relaciones de poder (O.Keohane & S.Nye, 1998).

Es decir, las instituciones de control en el sistema internacional empezarían a tener un rol característico en las agendas de los Estados, determinando de esta manera el

accionar estatal que tienen los líderes acerca de la función que deben realizar, sus motivaciones de los demás y de los propios intereses percibidos. Por lo tanto, las instituciones– OIG, ONG, corporaciones internacionales- tendrían aspectos regulatorios hacia los Estados. De modo que, “el Imperio no sólo maneja un territorio y una población, sino que también crea el mundo que habita. No sólo regula las interacciones humanas, sino que también busca directamente regir sobre la naturaleza humana” (Hardt & Negri, 2000).

Por ello,

... el Imperio está emergiendo como el centro que sostiene la globalización de las redes productivas y modela su red ampliamente inclusiva pretendiendo incorporar a todas las relaciones de poder dentro de su orden mundial desarrollando al mismo tiempo una poderosa función de policía contra los nuevos bárbaros y los esclavos rebeldes que amenazan su orden (Hardt & Negri, 2000, pág. 16).

Es por eso que, mediante el concepto de “multitud”. (Hardt & Negri, 2000), se produce una nueva forma de responder al Imperio –ACNUR- y de esta manera minimizar el sistema jerárquico, ya que se determina que el punto de vista del sistema internacional es buscar un modelo de cooperación mutuamente beneficioso entre gobiernos y actores no gubernamentales frente a sistemas de dominación –Imperio- (Hardt & Negri, 2000).

De esta manera, El debate que surge a partir de las crisis humanitarias de movilidad humana, ha atraído a varios académicos a repensar la soberanía del Estado y la connotación del ser refugiado con respecto a la ciudadanía y al Estado democrático de

derecho. De tal manera que: “Nada mejor que esta fórmula permite medir la diferencia entre la libertad antigua y la medieval, y la que está en la base de la democracia moderna: el nuevo sujeto de la política no es ya el hombre libre, con sus prerrogativas y estatutos, y ni siquiera simplemente homo, sino corpus, la democracia moderna nace como reivindicación y exposición de este «cuerpo»” (Agamben, 2001). Por ende, la reivindicación de los derechos humanos va más allá de las estructuras jurídicas, de las cuales las instituciones de control pretenden posesionarse de la problemática globales como es el refugio.

Dentro del concepto de multitud, Hardt y Negri (2004), se comprenden los procesos alternativos que surgen de la población civil para que no solo se reconozcan sus derechos, sino que se logre un cambio institucional para garantizar los derechos de las personas en cuanto al marco de la ciudadanía universal. (Mato, 2004).

Por lo tanto, en línea de la teoría crítica se comprenderá en primera instancia las redes de poder en el sistema internacional y a su vez la formulación de modelos alternativos que a pesar de que no son emancipatorios, configuran un discurso que surge de los grupos subalternos como la sociedad civil, ONG, filántropos, etc. que buscan rescatar los compromisos plasmados en los regímenes internacionales.

El uso de estas teorías, tanto el liberalismo como la teoría crítica permiten contrastar las realidades institucionales en base al derecho institucional y a la vez en base a las realidades sociales en cuanto a la organización civil generadas por las estructuras de control que asisten a las personas refugiadas.

En el primer capítulo, se investigará las relaciones entre los actores que manejan el flujo de refugio mediante los gobiernos, organismos internacionales especializados ACNUR y organismos no gubernamentales HIAS. Por ende, se cuenta con el análisis

del marco institucional de los actores como: ACNUR, Estado y ONG, que a partir de los regímenes internacionales de los refugiados que se han involucrado en la asistencia humanitaria. De esta forma, se comprenderá los debates y la autonomía institucional de cada actor.

En el segundo capítulo, se analizará de manera crítica las relaciones de poder en entre los actores que cooperan en el problema de refugio. Tal es el caso que, el marco crítico se encontrará determinado en el análisis de la variable de refugio y de los actores internacionales que juegan un papel en un mundo definido por nuevos y complejos regímenes de diferenciación y homogenización.

Y como tercer capítulo, se analizará cómo funciona la cooperación del refugio en el estudio de caso; en el cual se ve implicado la relación entre el Estado ecuatoriano, ACNUR y la ONG en el periodo 2007 - 2016. De modo que, se estudiará el paradigma de HIAS en relación a la ruptura del sistema tradicional del asistencialismo, que permitirá observar como los actores tienden a cooperar y dar soluciones duraderas para la población solicitante.

Capítulo 1.- La relación entre actores en la temática de Refugio.

A.- El Estado-Nación y su enfoque en la asistencia humanitaria.

El nuevo enfoque del Estado Nación en la asistencia humanitaria se aborda en primera instancia por los conceptos de Seguridad Nacional, en donde la estructura del Estado y su soberanía se encuentran dentro de múltiples cambios ante la aparición de fenómenos internacionales como son la movilidad humana y los refugiados (Das & Poole, 2004, págs. 3-33).

De esta manera, la formulación de política pública se ha destinado a controlar los flujos migratorios, provocando que las instituciones y las organizaciones civiles cooperen con el Estado. Por lo que, desde una perspectiva liberal, “las instituciones independientes han tomado el control ante esta problemática” (Moravcsik, 1997)

Como siguiente punto, el cierre de fronteras en la ayuda humanitaria ha generado que los Estados establezcan políticas, con la finalidad de controlar el ingreso de personas. Así, existen hostilidades entre las instituciones de control y la soberanía Estatal. De esta manera, los refugiados se encuentran desprotegidos y sometidos a otros fenómenos sociales como la trata de personas, narcotráfico, etc (Bets & Loescher, 2011).

No obstante, los países del Norte han optado por delegar a instituciones como el ACNUR, la cual permite la relocalización de las personas refugiadas hacia países latinoamericanos. Es decir, mediante las políticas de contención - los Estados del centro occidental-, han incrementado el flujo de refugiados en Latinoamérica, logrando desestabilizar aún más las condiciones de estas personas y de los países receptores (Harrell-bond, 1995).

De esta manera, los Estados del Sur- Ecuador, Chile, Brasil, Perú, etc.- se han caracterizado por ser más accesibles ante el ingreso y la reinserción de estas personas solicitantes con un total de 3,6 millones de asilados, siendo el segundo continente en proteger los derechos de estas personas. Por lo que, sus políticas migratorias se encuentran en constante reformulación (ACNUR, 2009).

En este contexto, se abordará desde la definición de seguridad nacional como el Estado Westfaliano ha cambiado ante los nuevos fenómenos internacionales que de una u otra manera alteran el sistema institucional que mantiene la integridad territorial.

A.1 Seguridad Nacional.

El orden mundial ha ido cambiando, desde la consolidación de los Estados westfalianos en 1648, los mismos que han evolucionado de acuerdo a la inestabilidad económica, social y otros factores externos que han aumentado para cada uno de los representantes internacionales (Mangold, 1990).

Sin embargo, dentro de los alcances que posee el Estado Nación, la formulación de políticas económicas y sociales que realiza, alteran el comportamiento internacional y las posibles relaciones con otros países, ya que el Estado anteriormente se comprometía a dar orden y equilibrio en el sistema internacional. Sin embargo, frente a la aparición de nuevos fenómenos como el terrorismo, los desplazados, los refugiados, etc., algunos Estados han optado por buscar alianzas y fortalecer sus relaciones con otros países y otros han tomado medidas de prevención y así asegurar su interés soberano (Mangold, 1990).

En el sistema internacional, alterado por la lucha del poder y control mundial, se han formado instituciones legitimadas por los Estados para así garantizar de una manera

institucional, tanto los derechos de cada Estado como el control del comportamiento de cada uno de estos (Das & Poole, 2008).

A su vez, cabe tener en cuenta que los Estados y la cooperación abarcan los intereses individuales, sean estos económicos, territoriales y sociales, como colectivos. Ante estas amenazas “el Estado tiene la función de defender a sus ciudadanos de la invasión extranjera y de las posibles amenazas” (Mangold, 1990, pág. 7). De esta manera, las alianzas resurgen como medios de supervivencia, control, poder y orden, con el fin de crear un espacio de paz, diálogo y equilibrio internacional:

La integración política entre los Estados sería escasa y duraría en tanto sirviera a los intereses nacionales de los Estados más poderosos. Los actores transnacionales no existen o bien carecen de importancia política. Sólo el experto ejercicio de la fuerza o la amenaza de su empleo - permiten sobrevivir- a los Estados y sólo con estadistas capaces de adaptar sus intereses, en el marco de un equilibrio de poder en adecuado funcionamiento, se consigue la estabilidad del sistema (O.Keohane & S.Nye, 1998, pág. 40).

Sin embargo, en vista a estos nuevos fenómenos internacionales, la estructura del Estado ha sido cambiante. El Estado moderno está constituido por prácticas escritas basadas en la constitución y dentro de la ley, lo cual le permite imponer su autonomía como país, de esta manera consolida su control en su territorio, en su población y así asume la responsabilidad de solucionar y eliminar cualquier ilegibilidad que altere la estabilidad y paz del Estado soberano, por lo que “las reglas domésticas, al ser parte de la estructura del Estado, se encuentran retadas por las distintas identidades y fenómenos que no han sido reconocidas” (Hovil, Lucy, 2016, pág. 17).

Por lo tanto, el Estado se encuentra amenazado y obra por aplicar políticas en donde garantice la seguridad nacional como parte de su derecho soberano. Así que, el “Estado como forma administrativa de organización política racionalizada tiende a debilitarse o desarticularse a lo largo de sus márgenes territoriales y sociales” (Das & Poole, 2008). Por ende, el concepto de seguridad nacional se añade para garantizar y fortalecer el interés nacional y el derecho a la soberanía de los Estados y justificar sus medidas de toma de decisiones ante la resolución de estos fenómenos.

En primera instancia la seguridad nacional abarcaba los problemas relacionados con lo territorial, recursos naturales y conflictos bélicos. En segunda instancia, el número de problemas internacionales se han derivado de cuestiones políticas, económicas y de seguridad como: ciberterrorismo, terrorismo, desplazados, refugiados, etc., los cuales, alteran el orden estatal y ponen en cuestión la injerencia del Estado y otras instituciones al momento de resolverlos. Ya que, en estos nuevos actores se involucran intereses y relaciones de poder (O.Keohane & S.Nye, 1998, pág. 42)

Estos actores son importantes no sólo por sus actividades en la concreción de sus propios intereses, sino también porque actúan como correas de transmisión, haciendo más sensibles a las políticas gubernamentales en distintos países. Como los fines de las actividades internas de los gobiernos se han dilatado y como las corporaciones, bancos y (en menor medida) los sindicatos adoptan decisiones que trascienden las fronteras nacionales, las políticas internas de los diferentes países interfieren entre sí cada vez más (O.Keohane & S.Nye, 1998, pág. 42).

Para comprender el término de seguridad nacional, se lo debe entender desde el espacio cambiante y flexible, puesto que “la seguridad de un Estado se constituye y adapta de manera circunstancial, modificándose de acuerdo a las necesidades de cada país y adaptándose a los contextos de historia, cultura y sociedad” (Meyer, 1990, pág. 14).

De este modo, las capacidades de los Estados, su situación interna y externa, difiere en la interpretación de las diversas amenazas, las cuales se encuentran ligadas a los efectos de acción y reacción ante cualquier toma de decisiones. La seguridad se encuentra entendida como aquel sentimiento de libre peligro, dado que un país en vulnerabilidad va hacer uso de sus capacidades para garantizar el control interno y externo del país (Meyer, 1990).

Así también, los ciudadanos, la legitimidad y el prestigio ante otros países se correlaciona con el bienestar de un Estado bajo los términos de la seguridad nacional, “la cual asume, con la aparición de los Estados, su naturaleza política que la ubica como un fenómeno social circunscrito al proceso político” (Serrano, 2001).

Además, la estructura estatal se encuentra en una posición defensiva y a su vez en un cambio constante de ideas, en las cuales busca garantizar los derechos del Estado soberano. Dentro de los márgenes del Estado-Nación, las personas desarraigadas, desplazadas, refugiadas por guerra, son consideradas como sujetos constituidos como alteración al orden territorial y soberano de un Estado. Por ende, se debe tener en cuenta que “las interacciones entre las personas y el Estado son totalmente diversas” (Das & Poole, 2008), ya que, las reformas que se formulan para solucionar el problema de los solicitantes de refugio, podría o no afectar al Estado.

De esta manera, en el Estado moderno la seguridad alcanza altos niveles de prevención. Por lo que, el Estado adquiere el control de documentos, estadísticas de los sujetos que ingresan y salen del país. Además, sus territorios se encuentran fortalecidos por nuevos mecanismos, en muchos casos tecnológicos, los cuales se conocen como puntos de control ya que en ellos se registran, mediante una base de datos, la identidad de las personas que desean ingresar al país sean estos por medio terrestre o de manera aérea (Das & Poole, 2008).

El Estado al ver que estos factores son ilegibles - ya que la mayoría de personas refugiadas no cuentan con documento de identificación- se realiza prácticas más extremas las cuales generan tensión en los puestos de control y es así que los derechos de estas personas pueden ser negados.

El ejemplo paradigmático de esto, para Agamben, 2001 es el campo de concentración en el que los judíos fueron primero despojados de su ciudadanía para luego ser confinados a los campos y sometidos a sus atrocidades. Otros ejemplos de tales excepciones desde dentro incluye la internación de los ciudadanos americanos de descendencia japonesa durante la Segunda Guerra Mundial o la legislación reciente respecto de categorías tales como “terroristas” (Das & Poole, 2008).

Es así que, el Estado busca prever sus territorios mediante los puntos de control, garantiza o deshace identidades de manera arbitraria, bajo el discurso de su derecho a la soberanía y su control en el espacio físico. Por lo que, tanto los puntos fronterizos como los puestos de control son lugares en los cuales la soberanía de un “Estado experimenta un constante peligro” (Das & Poole, 2008), donde estos territorios se mantienen en alerta mediante el control militar, como aquel medio de cohesión, orden y estabilidad.

Sin embargo, los grupos de personas refugiadas configuran nuevas zonas fronterizas ya que ellas presentan un problema particular, el cual se ven perseguidos por células terroristas o amenazas que atentan contra sus derechos, por lo tanto, requieren protección e importancia internacional (Das & Poole, 2008).

Por ende, el Estado reconfigura de manera constante las acciones políticas, ya que aparece una nueva retórica global, la cual corresponde a los derechos humanos y así se prioriza la seguridad de la comunidad.

En esos campos, los gobiernos tratan de establecer a través de sus principios soberanos y legislaciones nacionales, los límites que consideran adecuados para diferenciar la migración legal de la ilegal o para discriminar situaciones de regularidad o irregularidad (Vélez, 2006, pág. 1).

Un país, al verse amenazado por estos factores, busca posibles medidas de seguridad, las cuales se presentan en su agenda internacional, determinándose así como un verdadero asunto de seguridad nacional.

Además, en la construcción de temas de seguridad surge como el resultado de un consenso entre varios actores, los cuales poseen el poder, quienes impulsan las acciones de los Estados (Buzan, O, & J., 1998, pág. 25). Por ello, se encuentra politizado y considerado como un problema que atenta contra la soberanía del Estado.

En el ámbito internacional el sistema de gobernanza y la toma de decisiones se encuentran vinculados por las relaciones de poder e interés económico. Las instituciones involucradas y los altos flujos de capital, apuestan muy claro al control político y social que busca garantizar sus intereses (Hovil, Lucy, 2016).

Sin embargo, las condiciones sociales, los representantes políticos y las instituciones cooperantes, además de que muestran una posible colaboración para brindar soluciones a este fenómeno internacional- que ha sido problematizado- surgen nuevas instituciones de carácter de organización civil independientes al Estado, quienes muestran apoyo para la reinserción de las personas solicitantes o caso contrario otros que buscan obtener algún beneficio económico o político (Keohane, 1984)

De modo que, el Estado empieza a perder injerencia en lo que respecta a la formulación de políticas públicas, ya que estas se ven encargadas por los gobiernos locales descentralizados e instituciones de orden civil u organismos internacionales como: es el Alto Comisionado de Naciones Unidas (ACNUR), las ONG especializadas, Organización de Naciones Unidas, etc (Hovil, Lucy, 2016).

Es por eso que, el Estado-Nación bajo su derecho de soberanía, intenta superar estas adversidades por medio de la legalidad y políticas de movilidad humana y regímenes internacionales, en donde se comparten soluciones y obligaciones, las cuales garantizan los derechos y la protección de las personas refugiadas, así como la integridad y seguridad de la estructura estatal.

A.2 Cierre de fronteras en el tema de refugio.

Las zonas fronterizas se han caracterizado por ser zonas de canalización económica y de movilidad humana, las cuales se encuentran diseñadas bajo políticas estatales, quienes regulan el comportamiento de ingreso y salida de aquellas. Por tanto, las fronteras han sido “utilizadas como dispositivos de control, de permeabilidad, impulsados por el Estado” (Godenau & Lopez Sala, 2016)

Sin embargo, los diferentes factores externos del sistema internacional han conducido a los Estados hacia la incapacidad de controlar y gestionar soberanamente temas que se encuentren ligados al ingreso de personas a través de sus zonas fronterizas (Godenau & Lopez Sala, 2016).

De este modo, la problemática de refugio y el tema de la ayuda humanitaria en las relaciones internacionales en el periodo del 2001 al 2017, específicamente en los Estados del Norte como Estados Unidos, Italia, Reino Unido, Alemania, Australia, etc. se encuentran en debates constantes debido a los efectos que ha generado la globalización como: el terrorismo, narcotráfico, contrabando, etc. (Godenau & Lopez Sala, 2016)

Dado esto, a partir de una mirada liberal, los Estados como instituciones en el sistema internacional, se han encontrado en constantes cambios de sus políticas estatales por coaliciones provocadas por los actores sociales. La teoría liberal asume que la configuración de las preferencias interdependientes impone una restricción vinculante a la conducta del Estado. Es así que, los Estados elaboran estrategias, comparando sus características con las de otros los Estados extranjeros para desarrollar su política sobre refugio y migración. (Moravcsik, 1997)

Este fenómeno ha provocado que los Estados receptores cierren sus fronteras al verse amenazados por la gran afluencia de personas solicitantes de protección. Por lo que:

... es evidente la marcada tendencia al cierre de fronteras en varios países, especialmente de aquellos que son considerados destinos de refugio y migración. Esta idea surge bajo una perspectiva de seguridad nacional ante ataques terroristas, como el suscitado el 11 de septiembre

de 2001 en Estados Unidos. Dicho acontecimiento marcó un punto de inflexión en las relaciones geopolíticas y expandió la tendencia de asegurar las fronteras a nivel internacional (Carrión, 2010, pág. 8).

Esto, a su vez ha generado que la toma de decisión sea mucho más severa en relación al tema de ayuda humanitaria. Es decir, “en términos más generales, los Estados han impuesto límites al asilo que ofrecen a los refugiados, al negarles los derechos de ingresar sin restricciones al Estado solicitante, la cual se encuentra encarnado en la Convención de 1951 ⁴⁷” (Loescher, Betts, & Milner, 2008, pág. 101).

En efecto, el ser refugiado en los Estados que han implementado estos límites, se ha contextualizado:

... en dos dimensiones conflictivas de la política internacional. Por un lado, la cuestión de la realpolitik representada por las tensiones que los refugiados crean entre Estados y otros actores internacionales. Por otro lado, los refugiados que representan un desafío a la soberanía obligan a los actores internacionales a considerar los principios y cuestiones fundamentales de los Derechos Humanos, que forman parte de sus obligaciones. (Harrell-bond, 1995, pág. 2)

Por lo tanto, el amparo al refugiado en el sistema internacional, se ha visto amenazado frente al cierre de fronteras. Por tanto, ha ocasionado una serie de controversias entre los Organismos Internacionales, los Organismos No Gubernamentales y los Estados. De esta forma, la mayoría de críticos han argumentado que “la Convención de 1951 es eurocéntrica, inflexible, anticuada y no es capaz de abordar las complejidades de la actual crisis mundial de los refugiados.” (Loescher,

Betts, & Milner, 2008) . Por ello, los Estados se han visto obligados a controlar las normas de comportamiento de los actores no gubernamentales en el tema de refugio.

El carácter restrictivo de las políticas de asilo en el Norte y el cierre de ingreso a refugiados, ha puesto en cuestionamiento las capacidades del ACNUR para hacer cumplir con los aspectos de protección a refugiados. Así, esta institución internacional ha sido desafiada por las acciones limitadas de los Estados en el control de ingreso de personas (Loescher, Betts, & Milner, 2008)

Ante eso, los refugiados quedaran desprotegidos y vulnerables al verse rechazados por las acciones tomadas por los actores. Los Estados se han mostrado cada vez más estrictos a proporcionar reasentamiento e integración territorial a refugiados, y en su lugar han incentivado la repatriación como una solución. (Bets & Loescher, 2011). Por tanto “El refugiado que habría debido encarnar por excelencia los derechos del hombre, marca por el contrario la crisis radical de este concepto” (Agamben, 2001).

Por ejemplo, el 05 de Julio del 2017, el Ministerio de Defensa Austriaco envió cuatro unidades blindadas y otros equipos a la provincia de Tirol, que limita con Italia, para hacer frente a la afluencia de inmigrantes y de esta forma frenar la gran acumulación de personas solicitantes de refugio. Esto provocó que el Ministerio de Relaciones Exteriores de Italia criticara las acciones realizadas por este país, calificando la iniciativa como "injustificada e inédita" y estimó que, si no se corrige de inmediato, creará repercusiones inevitables en la cooperación en materia de seguridad. Por el contrario, las autoridades austriacas han hecho referencia a la “insostenible” situación que vive Italia para intentar legitimar su cierre de fronteras, generando de esta manera críticas hacia ACNUR y organismos no gubernamentales, por las políticas inadecuadas que se están estableciendo en materia de refugio (Planes, 2017)

Por lo que, la mayoría de críticos estimaron que 85.000 inmigrantes y refugiados se ubicaron en Italia en lo que va del año 2017 y, si esa tendencia continúa, no podría dar cabida ni garantizar su seguridad a todas las personas sumadas a la población local, con lo cual se concluye que una nueva crisis de refugiados en Europa es inevitable (Planes, 2017). Dando como consecuencia que la mayoría de refugiados tomen otras vías de acceso a otros sectores del mundo.

El desplazamiento de algunos refugiados, desde el Norte hacia otros países receptores, ha permitido que los gobiernos donantes ejerzan presión hacia ACNUR. De este modo, la solicitud de asilo se ha percibido como temporal, al igual que la solución duradera y la integración. Esto dio como consecuencia que los Estados más débiles se conviertan en los anfitriones de la gran mayoría de los refugiados. De este modo, los países ricos donantes los utilizan como una estrategia de contención política, y como un mecanismo eficaz para la prestación de asistencia que conduce a la autosuficiencia económica (Harrell-bond, 1995)

No obstante, esto ha provocado que el porcentaje de asilo de refugiado en los Estados del Sur, se incremente exponencialmente. Es así que, la cooperación internacional en el régimen de refugiados en el sur se ha inclinado hacia la vinculación material, ideacional o institucional hacia la ayuda humanitaria (Carrión, 2010)

En consecuencia, ha generado que los Estados del Sur se adscriban a la propuesta de Fronteras Solidarias², con la finalidad de otorgar facilidades de ingreso al solicitante de refugio (Carrión, 2010)

En este contexto, el rol de las ONG en el Sur, se han caracterizado por su carácter mediador ante el problema del cierre de fronteras de los Estados del Norte, es decir, las organizaciones humanitarias, que hoy en día acompañan de manera creciente

a las instituciones supranacionales, no pueden empero, comprender en última instancia la vida humana más que en la figura de la nuda vida o la vida sagrada y por eso mismo mantienen, a pesar suyo, una secreta solidaridad con las fuerzas que tienen que combatir (Agamben, 1995). La mayoría de países que se han inclinado hacia la concepción de fronteras solidarias², han optado que:

... en lugar de dos Estados nacionales separados por fronteras inciertas y amenazadoras, sería posible imaginar dos comunidades políticas instaladas en una misma región y en situación de mutuo éxodo, articuladas entre ellas por una serie de extraterritorialidades recíprocas, en que el concepto guía no sería ya el ius del ciudadano, sino el *refugium del individuo*” (Agamben, 2001, págs. 28-29)

De tal manera que se comprende a los individuos, como personas y a donde vayan se consideran sus derechos.

² Plan de Acción de México 2004.- Esta declaración al ser multidisciplinaria, cumple con programas como: “ciudades solidarias” las cuales se encargan de estimular el desarrollo económico y social en el área fronteriza y así beneficiar a los refugiados y a la población local (Spindler, 2017). Cuenta con el programa de “fronteras de solidaridad” que establece el reasentamiento en países latinoamericanos, como una forma de aliviar la presión en las comunidades que han recibido gran población refugiada (Spindler, 2017). Además, del programa de “solución duradera” el cual busca incrementar la integración local y la promoción de autosuficiencia de los refugiados (Spindler, 2017)

B. Regímenes Internacionales y los nuevos actores en la ayuda humanitaria.

Esos nuevos actores – ONG, Organismos Internacionales- en el sistema internacional han logrado fortalecer la defensa de los derechos de las personas que solicitan refugio (Duplat, 2010) . Es por ello que, instituciones como el Alto Comisionado de Naciones Unidas (ACNUR), gran representante de esta constante ayuda, ha involucrado a gobiernos y organización civil a trabajar en conjunto para la reinserción de las personas refugiadas.

Sin embargo, estas relaciones alteran la soberanía de los Estados, ya que las instituciones especializadas asumen la injerencia para continuar con sus proyectos (Padro Lallande , 2014). Es decir, asumen la responsabilidad y el compromiso económico, político y social para cumplir con los estatutos previamente firmados.

Aunque, la comunidad internacional actualmente se encuentra abierta a los diálogos entre las distintas instituciones que buscan brindar solución, se debe tomar en cuenta los intereses que las instituciones de control realmente tienen, sean estos de prestigio, económico y político. (Padro Lallande , 2014).

Si bien, en el discurso buscan salvaguardar los derechos de las personas que solicitan refugio, el beneficio económico es fundamental en los espacios de diálogo. Por ende, “los debates surgen en primera instancia por el porcentaje que recibe cierta organización en comparación de otra, o a su vez, cómo un Estado restringe la acción de una ONG teniendo un previo acuerdo firmado” (Duplat, 2010). De esta manera, se pone en cuestión la autonomía institucional y es por ello que, “la acción humanitaria no puede reemplazar la voluntad política de las partes interesadas en lograr la paz” (Ambroso, 2011) .

Por ende, el siguiente apartado tomará en cuenta el marco institucional del organismo internacional ACNUR quién representa a la resolución de problemas y la reinserción de las personas que solicitan refugio.

Desde la visión liberal de Moravcsik 1997 y Duplat 2010 se analizará como los organismos no gubernamentales especializados, han brindado apoyo y cooperación para ejecutar sus proyectos en los países receptores, campamentos o zonas seguras.

Por último, se pondrá en cuestión y análisis a los debates de la autonomía institucional, en donde la lucha de intereses es por disputas políticas y económicas entre los actores, ya que provocan un terreno de hostilidades y amenazas ante la injerencia de los gobiernos, las ONG y los organismos internacionales.

B.1 Marco institucional de ACNUR en la Ayuda Humanitaria.

La ayuda humanitaria se distingue por los cooperantes, la financiación de proyectos y la división del trabajo entre los distintos actores (Duplat, 2010). El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados (ACNUR) ha sido delegado como uno de los departamentos en resolución de conflictos ante las históricas crisis migratorias que han afectado tanto a Occidente como a países en vías de desarrollo (ACNUR, 2008).

Gracias a la formulación de estatutos que aparecieron después de la guerra fría, como es el Estatuto para los refugiados de 1951⁴, el ACNUR ejerce su ayuda, su poder y su cooperación como organismo internacional. En la cual: “de acuerdo al artículo número 35 de la convención, ACNUR es considerado por la Organización de Naciones Unidas en vigilar los convenios internacionales para la protección de los refugiados y controlar como los Estados partes aplican dichos instrumentos” (ACNUR, 2008).

Se debe tomar en cuenta que, hace más de 50 años el trato a las personas, solicitantes de refugio, no se ha cumplido adecuadamente (ACNUR, 2008, pág. 4). De modo que, este organismo internacional es el encargado de que se apliquen las convenciones y acuerdos entre los Estados partícipes y a su vez “los Estados contratantes deben ayudar a vigilar la aplicación de las disposiciones contenidas en la convención” (ACNUR, 2008).

Por ende, mediante estos instrumentos se busca garantizar los derechos de personas refugiadas, apátridas, migrantes, niños, madres, población LGBTTI los cuales intentan rehacer su vida en los países receptores, en espacios seguros o campamentos (ACNUR, 2008).

Sin embargo, la función de esta institución de control de los flujos migratorios cuenta con la cooperación de 126 países (ACNUR, 2017) en orden a los estatutos actualizados. De modo que, de manera anual ACNUR rinde cuentas a la Organización de Naciones Unidas (ONU), ya que cuenta con un 20% del presupuesto de la ONU y acepta contribuciones en especie, como son medicinas, carpas, camas, alimentos, salud, etc. (ACNUR, 2017).

Actualmente, existe alrededor de más de 65 millones de personas solicitantes de refugio (ACNUR, 2017). Es por ello que, las oficinas regionales, locales y fronterizas que representan al ACNUR, reciben de los gobiernos y de la Unión Europea una contribución del 87%, para de esta manera, en campo, lograr emitir informes en los cuales se logre predecir cuántas personas necesitan ayuda (ACNUR, 2017). Por ejemplo, a nivel mundial Turquía es el mayor receptor de personas refugiadas con una acogida de 2.9 millones de personas, es decir, un refugiado por cada seis ciudadanos. (ACNUR, 2017).

ACNUR de acuerdo a sus estatutos de orden jurídico emite los requisitos para ser un refugiado y obtener la ayuda necesaria, en ello se encuentra que:

... cualquier persona que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad u opinión política, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores o de razones que no sean de mera conveniencia personal, no quiera acogerse a la protección de ese país o que por carecer de nacionalidad y estar fuera del país donde antes tenía su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores o de razones que no sean de mera conveniencia personal, no quiera regresar a él (ACNUR, 2008).

ACNUR, para lograr cumplir sus programas y proyectos, financia con el 40% de sus gastos anuales a ONG internacionales o de carácter local. (ACNUR, 2017). De esta manera, la cooperación entre los gobiernos, ONG, organización civil, filántropos, etc. se encuentran en constante comunicación, donde se busca el intercambio de ideas y nuevos modelos para manejar el flujo migratorio, por lo tanto existe una relación de dependencia económica y de ayuda humanitaria. “Actualmente depende de las organizaciones no gubernamentales para la implementación de muchos proyectos incluyendo la distribución de la ayuda, protección, logística, albergue, salud, agua, saneamiento, nutrición, y proyectos de educación” (ACNUR, 2017).

Por ende, es necesaria la buena comunicación y la constante formulación de ideas y nuevos proyectos entre el organismo internacional y sus socios para así asegurar la validación de los derechos humanos y los objetivos que tiene ACNUR.

B 1.1 El Alto comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados en América Latina.

A nivel de Latinoamérica, ACNUR ha abierto sus redes de cooperación con la Organización de Estados Americanos, quienes han creado nuevos “órganos de vigilancia” (Duplat, 2010) que permitan cumplir con los tratados.

Por ejemplo, se cuenta con: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) creada en Chile en 1960, la cual registra visitas a los países para recaudar informes, observar la vigencia general de los derechos humanos en los Estados, realizar recomendaciones y brindar opciones consultativas con respecto a intervenciones en casos urgentes (Duplat, 2010).

ACNUR trabaja también con el apoyo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos la cual, se encarga de recibir, analizar e investigar peticiones individuales que hacen referencia a la violación de derechos humanos. Además, exige a los Estados que tomen medidas para evitar daños graves e irreparables a los mismos (Duplat, 2010).

La Corte posee dos funciones las cuales son: en primer lugar la función consultativa que se encuentra legitimada por todos los países miembros de la OEA. En este aspecto: un Estado parte puede demandar a otro si existe violación de los Derechos Humanos. Por ejemplo: La Corte para finales del año 2011 ha emitido 211 sentencias (Duplat, 2010). Además, se encarga en realizar consultas sobre la interpretación de tratados de Derechos Humanos o sobre la compatibilidad existente entre dichos tratados. En este aspecto, se han emitido 20 opiniones consultativas (Duplat, 2010).

En segundo lugar, la función contenciosa que consiste en adoptar medidas provisionales para casos urgentes y así evitar daños irreparables. Dentro de esta medida existen 21 Estados que están de acuerdo, estos son: Argentina, Barbados, Bolivia,

Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Uruguay, Venezuela (Duplat, 2010).e

Por lo tanto, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y su división en la Comisión Internacional de Derechos Humanos (CIDH) toma en cuenta el aspecto político y la injerencia en la política pública ante la defensa de los derechos de las personas (Duplat, 2010).

Sin embargo, la Corte Internacional de Derechos Humanos que maneja casos jurídicos individuales, aunque garantice los derechos desde el orden civil, económico y político, se limita en encargarse directamente de la supervisión de las personas desplazadas. (Duplat, 2010). Por ende, es necesario especializar una institución en tema de refugio.

De este modo, para la validación de los derechos de los refugiados se ha creado un instrumento especializado, el cual es el Derecho Internacional del Refugiado (DIR) que surge bajo el Sistema Universal de Derechos Humanos. El DIR cumple con los artículos del Estatuto de los refugiados de 1951, el cual vela por los derechos económicos, sociales y culturales de las personas solicitantes de refugio (Duplat, 2010).

Para ejecutar estos avances en los instrumentos y su vigilancia en la constante aplicación de los mismos, ACNUR desde el año 2009 ha creado mecanismos de evaluación como por ejemplo: la “evaluación de necesidades globales” (ACNUR, 2008) que consiste en determinar con mayor exactitud las condiciones de los refugiados a nivel mundial y así ejecutar proyectos pilotos y avanzar en la validación de los derechos (Duplat, 2010).

Para lograr un mejor control, se han creado nuevos tratados como fue la Declaración de Cartagena en 1984 ¹ la cual, trabaja con denuncias emitidas por Estados, organismos no gubernamentales de la sociedad civil y personas particulares en nombre de un tercero afectado (Duplat, 2010). Además, permitió la expansión de la definición de los refugiados incluyendo a “aquellas personas que han huido de sus países debido a que sus vidas han sido amenazadas por la violencia generalizada y la violación masiva de derechos humanos” (Spindler, 2017).

A su vez, en el año 2004 se firmó el Plan de México ², adicionalmente, existe el programa para evaluar las necesidades de los refugiados y de las comunidades anfitrionas, el cual contiene la capacidad de discutir sobre asuntos como la seguridad y protección de las mismas, por ejemplo: el programa de “solución duradera” ². Sin embargo, actualmente se necesita la colaboración de la comunidad internacional, debe exigirse un mayor compromiso de los Estados, organizaciones de orden internacional y no gubernamental. “El principio de solidaridad no es local, es universal” (Spindler, 2017).

³ Plan de Acción de Brasil 2014- la Declaración de Brasilia Sobre la Protección de Personas Refugiadas y Apátridas en el Continente Americano se encuentra firmado por países como: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, y la República Bolivariana de Venezuela (ACNUR, 2010). Estos países buscan continuar con el compromiso de cooperación internacional y la responsabilidad compartida con respecto a la población desplazada, y a su vez reconocen la labor del ACNUR en la promoción del derecho internacional de refugiados y de los lineamientos sobre el desplazamiento forzado y apátrida, así como su responsabilidad de supervisión de los instrumentos en materia de refugio (ACNUR, 2010).

Estos nuevos instrumentos permiten generar “beneficios compartidos” (Ambroso, 2011) entre los actores, sin embargo la creación de nuevos problemas internacionales como es el desplazamiento masivo de personas refugiadas, altera la armonía del sistema internacional provocando el desequilibrio y generando nuevos mecanismos, instrumentos, organizaciones, instituciones internacionales que cooperen entre sí para lograr un balance adecuado en el sistema internacional. Por ende “la cooperación no existe en un ambiente armonioso” (Keohane, 1984).

Por lo tanto, la especialización de nuevos convenios internacionales y organizaciones expertas en el derecho internacional del refugiado han optado por trabajar en conjunto y colaborar entre sí para que las personas puedan obtener un porcentaje de ayuda para realizar sus vidas en otros países receptores.

B.2 ONG especializadas en la asistencia a Refugiados.

B 2.1.- ¿Qué son las ONGs?

Las ONGs se han caracterizado en el sistema internacional por ser instituciones arraigadas a fenómenos sociales, políticos o económicos. Por ende, son reconocidas y respaldadas en su labor a través de organismos internacionales, como por ejemplo la ONU (Duplat, 2010).

En el régimen Internacional, el umbral de la ONG se le localiza temporalmente después de la Segunda Guerra Mundial - en 1950 a través de las Naciones Unidas-, con la finalidad de socorrer a las víctimas afectadas por el conflicto bélico y de igual manera colaborar en la ayuda a las poblaciones afectadas por la hambruna, las sequías, las enfermedades, los desastres naturales, etc. Al principio fueron organizaciones predicadas por las instituciones religiosas, como por ejemplo la Iglesia Católica y

protestante, auspiciados económicamente con fondos de las instituciones internacionales y agencias bilaterales de cooperación (Chiriboga, 2014).

En consecuencia, según Keohane y Nye las organizaciones no gubernamentales “son burocráticas, con reglas explícitas y asignaciones específicas de reglas a individuos y grupo” (1993, pág. 17). Por lo tanto, se puede establecer que el objetivo de las organizaciones no gubernamentales en las relaciones internacionales, está en la realización plena de las capacidades humanas y el acompañamiento en la búsqueda de la felicidad individual y colectiva (Pinzón Camargo, 2005). Con ello, según las Naciones Unidas, la definición de ONG radica como una: organización voluntaria de ciudadanos sin ánimo de lucro, nacional o internacional (Pinzón Camargo, 2005).

Por ende, las ONG se han determinado en representar de cierta forma el pensar, sentir, decir, hacer y anhelar de la sociedad civil (Pinzón Camargo, 2005). Bajo esta línea, las organizaciones no gubernamentales se han vuelto relevantes y complementarias para el accionar de los Estados frente a los diferentes factores que presenta la sociedad. Como por ejemplo, en los últimos años las ONG especializadas en ayuda humanitaria –especificadas en la tabla 1- en conjunto con los Estados han trabajado recíprocamente para añadir en sus agendas temas que permitan la inclusión y la protección de los derechos de la sociedad civil.

Tal es el caso que el número de organismos no gubernamentales, después del siglo XX se incrementó exponencialmente, dando paso a una nueva era, en donde temas como refugio, protección de derechos humanos, protección animal y ambiental, etc. podrían ser manejados y elaborados por estas instituciones, bajo normas, con la finalidad de que aquellos fenómenos de la globalización sean manejados responsablemente sin fines lucrativos por estas instituciones (Pinzón Camargo, 2005).

Es decir, se encuentran inscritas bajo el

... código de ética y conducta para las ONG, la cual fue delineada para ser aplicada a una extensa franja de la comunidad internacional de las ONG, en la que es aplicable para las organizaciones que se enfocan en programas internacionales, así como para aquellas que buscan el mejoramiento de los asuntos referidos a la comunidad local, y esto es tanto para las “ONG del Norte,” como para las “ONG del Sur.” Las reglas del código son aplicables independientemente del enfoque de la ONG, ya sea para la ayuda humanitaria, promoción o apoyo, prevención de conflictos, investigación, educación, monitoreo de los derechos humanos, cuidado de la salud, o acciones en el medio ambiente (Asociación Mundial de Organizaciones No Gubernamentales, 2005, pág. 3).

B 2.2.- ONG especializadas en refugio.

De esta manera, las ONG especializadas en refugio se encuentran localizadas en la categoría de ONG en defensa de los derechos humanos, las cuales constituyen una red importante en casi todos los países, fundamentalmente en aquellos en los que su violación ha sido más aguda (Splinder, 2006).

Por lo tanto, las ONG encargadas en el campo de refugio, se han encaminado en auxiliar a las personas que se vean amenazadas por los conflictos internos de un país, dando de cierta forma protección y resguardo en los Estados que se encuentran circunscritos bajo los Convenios de 1951⁴.

⁴ Convención de Ginebra 1951- La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 constituye la fundación de la protección internacional de los refugiados. La Convención define quién es un refugiado y establece una serie de derechos de los refugiados además de las obligaciones de los Estados.

En este caso, se pueden clasificar aquellas de la siguiente manera:

Tabla 1

ONG especializadas en Refugio

ONG en asistencia	Son aquellas que trabajan en la asistencia material, contribuyendo en el establecimiento y mantenimiento de los refugiados en los campamentos. (ACNUR, 2008). Como por ejemplo: ONG CEAR de España que tiene como propósito realizar dentro de sus centros, alojamiento y atención psicológica contribuyendo en el proceso de integración social.
ONG en protección	Son quienes se encargan en promover y proveer de protección legal en las zonas fronterizas, con la finalidad de minimizar la amenaza de violencia a la que muchos refugiados se enfrentan e incluso en los países de asilo” (ACNUR, 2008, pág. 16). Como por ejemplo: Accem que es una ONG española que busca la protección, atención y acogida a refugiados, promoviendo la inserción y la igualdad de derechos de aquellos solicitantes.
ONG en el campo jurídico	Estas ONG especializadas en refugio se han encaminado en ofrecer asesoramiento o servicios jurídicos a los solicitantes de asilo, con la finalidad de que estas personas puedan ingresar al país solicitante legalmente. (ACNUR, 2001). Como por ejemplo la ONG ASYLUM, quienes se encargan de la parte legal para los refugiados con fin de que tengan sus documentos respectivos para la inserción al país solicitante.

Fuente: ACNUR, Protección a refugiados y el papel del ACNUR, 2008.

Elaborado por: Cristhian Robalino y Daniela Borja, 2017.

Las organizaciones no gubernamentales en el campo de refugio se establecen en una declaración de misión, por la que se comprometen a dar ayuda, con la finalidad de obtener efectos positivos en garantizar los derechos de las personas refugiadas (ACNUR, 2001). Esto causó que la Asamblea General de las Naciones Unidas reconociera el papel de las ONG en la protección del refugiado al adoptar el Estatuto del ACNUR, permitiéndole tener al Alto Comisionado un mayor contacto con este tipo de instituciones, y así incrementar los trabajos mutuos con las ONG.

Por lo que,

La Conferencia felicita a las organizaciones no gubernamentales encargadas de brindar socorro y asistencia a los refugiados y los desplazados internos y pone de relieve la necesidad de que los Estados apoyen a esas organizaciones. (ACNUR, 2001, pág. 31).

De esta forma, en América Latina, ACNUR en un trabajo mutuo con las ONG regionales y a su vez bajo regímenes internacionales como: la Declaración de Cartagena, adoptada en 1984 ¹ y posteriormente el Plan de Acción de México ² adoptado en el 2004, ha permitido evolucionar el proceso y el avance del desarrollo de la ayuda humanitaria en América, la cual fue diseñada para atender las necesidades de las personas que huyen de la violencia del país de origen (Splinder, 2006).

En este sentido, el trabajo de las ONG en el Ecuador con el Gobierno local le permitió ser considerado como el país latinoamericano que cuenta con mayor porcentaje de acogida a las personas refugiadas, es decir que desde “el año 89 hasta abril de 2017 cuenta con un total de 60.560 refugiados” (ACNUR, 2017).

B 2.3- ONG especializadas en refugio en el Ecuador

En primera instancia, históricamente el proceso de constitución de las ONGs en el Ecuador se remota a un periodo actual. El 34% de las ONGs ecuatorianas se constituyen entre 1980- 1989 y el 46% a partir de 1990 (Chiriboga, 2014).

Es decir, el 80% de las ONG registradas en el Ecuador se formaron en los últimos 27 años. Actualmente se encuentran registradas un total de 142 ONG, quienes cumplen con los requisitos para poder funcionar y cumplir sus objetivos, es decir, efectuar con los lineamientos y estatutos previos que el Estado otorga a cada organización no gubernamental bajo el Decreto N°16, como por ejemplo: a través del Artículo 7; entre una de las obligaciones de los organismos no gubernamentales son:

...cumplir con la Constitución, la Ley y sus estatutos, entregar a la entidad competente del Estado la documentación e información establecida en este reglamento en forma completa y clara, incluyendo con la que se genere en el futuro como consecuencia de la operatividad de la organización social, registrar, durante el último trimestre de cada año, en el portal de Registro Único de Organizaciones Sociales (SUIOS), la declaración de los proyectos financiados con fondos provenientes del exterior, incluyendo la fuente de financiamiento y el avance de los mismos, promover y fortalecer la organización social, contribuir en el ámbito de sus objetivos, para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, especialmente de aquellos sectores que hayan sido excluidos o discriminados, cumplir las obligaciones asumidas con el Estado y con la sociedad, para el diseño, ejecución y control de programas y proyectos en beneficio de la comunidad, ejercer el control y supervisión sobre el financiamiento y cumplimiento de sus obligaciones

estatutarias, a través de sus propios órganos de fiscalización y control interno (Asamblea General de la República del Ecuador, 2008).

De esta manera, entre las ONG especializadas en el tema de refugio registrado en el Ecuador y que cumplen con las funciones ya mencionadas, podemos aludir:

Tabla 2

ONG de refugio en Ecuador

ONG ESPECIALIZADAS	VISIÓN
Organización Hebrea de Ayuda a Inmigrantes y Refugiados – HIAS	HIAS: ayuda a los refugiados judíos y otros inmigrantes huyen de la violencia, la represión y la pobreza para buscar seguridad y protección en los Estados Unidos, Israel y otros lugares; facilita su reasentamiento y otras formas de asistencia a través de una red de agencias de servicios locales.
Cooperativa de Solidaridad “Ama-Aquilone”	Los proyectos de trabajo están dirigidos a la reinserción de los grupos desfavorecidos, como personas refugiadas, inmigrantes, etc.
Servicio de los Jesuitas para los Refugiados y Migrantes	Contribuyen a que refugiados, desplazados y migrantes reduzcan sus condiciones de vulnerabilidad y de esta forma ejerzan plenamente sus derechos y mejoren sus condiciones de vida.
The Foundation for the Refugee Education Trust	RET contribuye a cerrar la brecha entre la asistencia humanitaria y el desarrollo.
Fundación Salem	SALEM está trabajando activamente en puntos de acceso global para ayudar a las personas en situaciones difíciles, independientemente de sus creencias o nacionalidad.
Consejo Noruego para Refugiados	En su accionar, el NRC busca brindar soluciones duraderas para mejorar la calidad de vida de la población refugiada y en situación de desplazamiento.

Fuente: SETECI, lista de ONG debidamente registradas en el país (Documento), agosto del 2014.

Elaborado por: Cristhian Robalino y Daniela Borja, 2017.

Según cifras del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del Ecuador hechas públicas en 2016, el número de refugiados colombianos reconocidos había llegado a 57.325, de un total de 60.253 refugiados reconocidos (95.2% del total); por tanto, 2.928 son refugiados de otras nacionalidades (4.8%) y 233. 049 es el número de solicitudes de asilo receptadas en total en Ecuador hasta fin de 2015 (ACNUR, 2016).

De igual forma, en cumplimiento de su mandato internacional y de conformidad con las garantías constitucionales nacionales, ACNUR ha intentado combatir la xenofobia y la discriminación, en colaboración con los organismos no gubernamentales, a través de campañas diseñadas para promover la solidaridad y la convivencia pacífica (ACNUR, 2016).

Se puede decir que, las ONG especializadas cuentan con el apoyo de organismos internacionales como El ACNUR para agilizar sus proyectos. Sin embargo, las relaciones existentes para rescatar la autonomía institucional se encuentran muy cuestionadas debido a factores políticos y económicos, lo cual se abordará a continuación.

B.3 Debates y la autonomía institucional: la relación entre los actores internacionales y la atención a refugiados.

B 3.1.- Debates y la autonomía institucional entre ONG y el Estado

Los diferentes factores políticos y económicos a nivel mundial dado por una globalización mercantilista, ha conllevado a que exista ciertos debates entre los actores internacionales, poniendo en cuestión la independencia institucional de aquellos.

En este caso, conforme ha aumentado el número de personas desplazadas en el mundo- un total de 65,6 millones de personas al finalizar el 2016, es decir el 65% de

incremento en los últimos 5 años-, el interés de los actores internacionales ha provocado que las instituciones presenten discrepancias entre sí. Como por ejemplo en el marco económico, el presupuesto anual del ACNUR aumentó a mil millones de dólares a principios de los años 90 y se ha mantenido en niveles similares desde entonces. Esto generó que ONG y Estados vieran al refugiado como un “capital humano” (Díaz Aguilera & Bel Adell, 2003) debido a que la mayor parte de donación tributaria por parte del ACNUR -con un total de 90,96 millones en el 2016-2017- se encuentran destinados hacia proyectos y programas en ayuda humanitaria (ONU, 2015).

En este contexto,

... mientras que la mayoría de las ONG de los países desarrollados recibe una parte importante de su financiamiento de contribuciones voluntarias, la dependencia del financiamiento externo se ha vuelto hoy una cuestión central para la mayoría de las ONG de los países en desarrollo. Por otro lado las ONG del Sur dependen de un apoyo que viene de afuera de sus países. No se trata, por consiguiente, de una red de iguales, sino de un mundo fundado en una estructura asimétrica de poder (Sorj, 2007, pág. 134).

Es decir, los debates económicos y políticos entre las instituciones se han encontrado limitadas bajo la pugna de poderes, quien recibe más o menos o quien juega un papel mayor en el sistema internacional, dando como consecuencia que se ponga en cuestionamiento la soberanía institucional de los actores –ONG, OIG-.

En particular, esto generó que el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR) se involucrase directamente y profundamente dentro de los Estados para el mejoramiento estructural del tema de refugio en el mundo, cumpliendo

de cierta forma roles que ONG debiesen realizar, debido a la mala dirección de los actores por el roce de intereses.

ACNUR ha ampliado en ocasiones su ayuda para incluir la reconstrucción de hogares, así como la infraestructura comunitaria como por ejemplo: colegios, centros médicos, caminos y pozos en sitios donde los necesitan. Dichos proyectos se planifican, a menudo, para socorrer tanto a desplazados internos como a los refugiados que retornan. Por ejemplo, en los años 90 el ACNUR dirigió el puente aéreo más largo del mundo como parte de la operación de asistencia a las poblaciones asediadas y desplazadas en Bosnia y Herzegovina (ACNUR, 2008).

La falta de auto reconocimiento hacia las ONG, ha provocado que en ciertas ocasiones el derecho internacional no defina con exactitud qué es una ONG, por lo que cada vez más textos, tratados, convenciones entre Estados u OIG no reconocen *de iure* la existencia y la acción de las ONG (Ryfman, 2007).

La autonomía institucional de las ONGs como empresas privadas se ha definido por la prestación de sus servicios en la ayuda humanitaria con la finalidad de dar cabida a problemas sociales, pero se han visto limitadas frente a las políticas públicas de los gobiernos quienes cuentan con su injerencia individual (Ryfman, 2007). Dando como resultado la dependencia entre las ONG y las políticas estatales para su funcionamiento.

Sin embargo,

... se presenta un fenómeno de esquizofrenia, porque por un lado, los Estados y las OIG como el ACNUR quieren regular el accionar de los actores no gubernamentales y por otro lado, tanto los organismos no gubernamentales proponen la autorregulación. Es decir el Estado tiene interés de controlar mediante normas los comportamientos de esos

actores no gubernamentales. Consiguientemente hasta el momento esto se encuentra en el límite ya que una de las razones es que no existen convenciones sobre lo que es una ONG en el ámbito internacional (Eberwein, Wolf-Dieter, 2010, pág. 8).

Por ejemplo: 14 ONG humanitarias fueron expulsadas de Sudán, por el conflicto de Darfur en el año 2009 de un día para el otro debido a que el Estado no le parecía apropiado la intervención de estas ONGs, ya que se ocupaban cerca del 70% de la población que vivía en campos de refugiados a quienes les daban asistencia sanitaria y médica. Se puede ver a través de este hecho hasta qué punto las actividades simbólicas de los Estados pueden tener consecuencias fatales para los actores no gubernamentales como para los beneficiarios (Eberwein, Wolf-Dieter, 2010, pág. 7).

Estas discrepancias de intereses han dificultado la elaboración de políticas públicas y planes de contingencia para afrontar la situación, además de limitar la coordinación entre los diferentes actores involucrados en la protección a refugiados, cada uno de los sectores defiende sus intereses particulares con miras a formular políticas públicas (Eberwein, Wolf-Dieter, 2010).

Si bien, las ONG se han caracterizado a lo largo de su recorrido por su carácter participativo y comprometedor en la sociedad civil, no como sustituto del Estado, sino como ciudadanía que expresa en su ser y estar, las convicciones profundas sobre los derechos de la humanidad. (Díaz Aguilera & Bel Adell, 2003). Las ONGs se han ajustado a las políticas estatales y de una o cierta forma, han encaminado el trabajo en conjunto con los gobiernos con la finalidad de dar cabida a nuevos proyectos que fomenten la cooperación en la ayuda humanitaria.

De igual forma, la falta de autonomía institucional de los Estados ha provocado que estos no sean capaces de controlar, manejar y gestionar independientemente los problemas internos, dando como consecuencia que actores externos al Estado presenten un rol característico en el impacto administrativo. Por ejemplo la intervención de la ONG FARAMUNDI en la República del Congo por medio de instrumentos internacionales como el convenio de emergencias de la Xunta de Galicia, donde la ONG ha atendido recientemente las necesidades básicas de la población siria y asistido con clínicas móviles a los refugiados en Nairobi por el conflicto en Sudán del Sur y Somalia donde existe una inestabilidad política (FARMAMUNDI, 2015). De esta manera, la intervención de actores externos u organismos civiles en las Relaciones Internacionales se presentan constantemente a través de intervenciones y cooperaciones.

Todo esto a pesar de que,

... la responsabilidad principal de proteger a los refugiados en su territorio debería recaer en los Estados, esta colaboración se lo ha venido realizando en concierto con organizaciones locales no gubernamentales (ONGs) y OIGs. No obstante, en muchos países el personal del ACNUR trabaja junto a ONGs y otros socios en una variedad de espacios, desde las capitales pasando por remotos campos o áreas fronterizas, intentando promover el resguardo legal y física, minimizando la amenaza de violencia – incluidas las agresiones sexuales – a la que muchos refugiados se enfrentan” (ACNUR, 2008, pág. 14).

En este sentido, las políticas sociales del Estado en el sistema internacional han presentado en su gran mayoría cambios, debido a la incorporación en la agenda pública de nuevos enfoques y proyectos destinados a la sociedad, a través del trabajo en

conjunto con los organismos no gubernamentales y organismos internacionales (Bodilla Díaz & Barreto Huaman, 2000).

Para ilustrar, tenemos los Estados en un mundo interdependiente incluidas las ONG, donde las actividades del interior y del exterior no están claramente separadas. Esto significa simplemente que necesitamos mecanismos que permitan al menos encontrar soluciones colectivas. Por eso se han creado las organizaciones internacionales no gubernamentales. En términos generales se puede decir que los Estados abandonan una parte de su soberanía para dársela ya sea a organizaciones internacionales o no gubernamentales o a un sistema bastante complejo como el de la UE (Bodilla Díaz & Barreto Huaman, 2000).

De esta manera, ACNUR se encuentra comprometido con los Estados con la finalidad de clarificar y reconstruir el régimen prevaleciente de los Derechos Internacionales elaborado en la convención sobre refugiados de 1951. (ACNUR, 2001)

En el año 2001 la conferencia global sobre refugiados amparó una declaración en la cual reafirma el compromiso de los Estados en la protección a los asilados. Mediante un proceso de análisis global, el ACNUR estableció una serie de objetivos manifestados en la Agenda de Protección, en la que rectifica la continuación del servicio de guía a los gobiernos y a las organizaciones humanitarias en sus esfuerzos para fortalecer la protección global de los refugiados (ACNUR, 2008).

B 3.2.- Debates y la Autonomía Institucional del ACNUR

No obstante, a causa de la gran complejidad de la crisis humanitaria, su estructura institucional se ha visto vulnerado de igual forma, por lo que el organismo se vio obligado a extender tanto el número, como el tipo de organizaciones con las que

trabaja, entre las cuales se puede mencionar: el Programa Mundial de Alimentación (PMA /WFP), el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización Mundial de la Salud (OMS/WHO), el Programa sobre Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD/UNDP), la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH/OCHA), el Comité Internacional de la Cruz Roja (CIRC/ICRC) y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OHCHR) (ACNUR, 2008).

Por lo tanto, encontrar soluciones duraderas para los refugiados y los desplazados sigue siendo el objetivo final del trabajo de ACNUR.

Una de las principales preocupaciones para esta institución internacional se encuentra en un sistema de acogida insuficiente, el uso desmedido de la detención -incluso como elemento disuasorio para otras personas que quieran entrar al país- y la falta de acuerdos adecuados para compartir responsabilidades entre los países. Además, según el ACNUR no todos los países están haciendo lo suficiente para luchar contra la intolerancia, el racismo y la violencia por motivos raciales, que ponen en grave peligro la seguridad de los refugiados y otros extranjeros (Ferre, 2013, pág. 1).

Esta gran masa de movilidad humana desde el 2013 causada por diferentes factores ha conllevado a que funcionarios del ACNUR concluyan la necesidad de elaborar nuevos enfoques a través de respuestas coordinadas a nivel regional (Ferre, 2013).

El Alto Comisionado ha advertido que el derecho de asilo, garantizado mediante acuerdos internacionales, está siendo sometido a una presión cada vez mayor, incluso en

algunos países del mundo desarrollado, por ejemplo en los Estados Unidos los refugiados y los solicitantes de asilo a menudo se ven obstaculizados en las fronteras o reciben una atención deficiente si son admitidos (Ferre, 2013). Además, las resoluciones que se realizaron en diciembre del año 2016 ante una posible cooperación entre todos los actores involucrados ha creado cierto ambiente de hostilidad, ya que por ejemplo, Estados Unidos no aceptó los principios y acuerdos que se proponían en la nueva agenda en la Declaración de Nueva York 2016, donde se manifiesta la protección a los refugiados y migrantes, en ello se encuentra que estas políticas no son compatibles con la soberanía y la política migratoria que posee la administración de Donald Trump (AFP, 2017), por ende en el 2018 se ejecutarán nuevas reglas, las cuales implicarían la responsabilidad de todas las instituciones, los Estados, las organizaciones locales y regionales que reafirmen la obligación, compromiso y apoyo al pleno derecho de las personas refugiadas (ACNUR N. , 2017).

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR) ha expresado la preocupación ante los peligros a los que se enfrentan los refugiados, las personas que solicitan asilo político y otras que viajan en corrientes migratorias mixtas debido a la mala administración por parte de los actores que se encuentran colaborando en la ayuda humanitaria. (Ferre, 2013) Por ende, estas personas suelen verse obligadas a recurrir a traficantes, exponiéndose al acoso y la explotación, a las palizas, al riesgo de la trata o incluso a la muerte.

De igual forma, el sistema presupuestario de esta institución se ha visto amenazada por el flujo de refugiados. No obstante, esto generó que redujeran los gastos desde el 2013 en adelante entre un 14 % a un 8 %. Para los funcionarios del ACNUR aquella reducción en costos estructurales, significaría asignar muchos más recursos a protección, ayuda y soluciones para las personas a las que protegen (Ferre, 2013).

Como se ha visto existen muchos factores económicos, políticos y sociales que impiden establecer los derechos de los refugiados. Cada día hay millones de personas que se ven forzadas a huir de sus hogares en busca de protección, sin embargo hasta la actualidad los debates frente a esta problemática se obstaculiza la cooperación en el marco internacional (Ferre, 2013).

En particular, se prevé que la seguridad y el establecimiento de los derechos humanos y el Estado de derecho serán esenciales para el regreso de los refugiados a sus países de origen siempre y cuando las políticas estatales y los regímenes internacionales sean manejadas acorde a la problemática presentada (Ferre, 2013).

Como siguiente punto, se abordará el análisis del término de refugiado y como esta se ha puesto en cuestionamiento por los actores, conllevando a que se comentan en ciertas ocasiones abusos por parte de las instituciones respecto a la ayuda humanitaria.

C. La problemática de refugio y la cooperación entre actores.

El término de refugiado en las últimas décadas se ha contextualizado como un paradigma que ha puesto en cuestionamiento el marco institucional de las Relaciones Internacionales. Reproduciendo constantes debates entre actores internacionales – Estado, ONG, OIG- en relación a la situación social, política y económica de aquellos.

En primera instancia, la dilucidación del ser refugiado se encarnó a través tres convenciones: La convención de 1951⁴, la Convención de la Organización para la Unidad Africana (OUA) de 1969, y la Convención de Cartagena de 1984¹. Estas permitieron definir el deber ser de los actores para establecer el marco universal del refugiado, como figura que busca la protección en otros Estados debido a que su vida se encuentra amenazada (ACNUR, 2008). De modo que, se consideran como las primeras

pautas para regir el marco institucional de cada actor internacional para la protección y ayuda a refugiados.

Como segundo punto, a pesar de que existen regímenes sociales, convenciones, convenios que respaldan y obligan a la protección de aquellas personas, la gran afluencia de movilidad humana en el mundo ha provocado que ciertos Estados y ONG irrespeten los acuerdos y de una manera se cometan delitos e irregularidades al momento de prestar sus servicios para la solicitud de albergue en el Estado solicitado. Como por ejemplo: el cierre de fronteras en Europa, la Convención de Refugiados ha sido incumplida ya que Turquía al recibir gran cantidad de personas solicitantes, no abastece y según ONG humanitarias no es un país seguro para la asistencia. A pesar de ello, el acuerdo entre Europa y Turquía ha permitido la devolución de inmigrantes ilegales (Afanasieva, 2016).

Por ende el debate frente a la autonomía institucional de los tres actores da cuenta de los intereses individuales y la relación de interdependencia que la asistencia humanitaria requiere.

El siguiente apartado abordará una nueva tendencia teórica que es definida como el cosmopolitismo, el cual cuenta con la participación de las instituciones y los nuevos actores en la gobernanza internacional, para así garantizar los derechos de las personas refugiadas, en relación con el análisis de la poca participación de las instituciones donde se han incrementado los actos de corrupción, los cuales obstaculizan las redes de cooperación y ayuda humanitaria.

C.1 ¿Qué es ser Refugiado?

En el marco institucional, según con la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, un refugiado es

... una persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de su país; o que careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores no quiera regresar a él (ACNUR, 2008, pág. 6).

De acuerdo a los diferentes factores sociales del Sistema Internacional, el término de refugiado ha tenido ciertas modificaciones. En primera instancia, se encuentra la reforma que amplía la definición de la Convención de 1951. En segundo lugar, la Convención de la OUA de 1969, quién regula los aspectos específicos de los problemas de los refugiados en África.

Aquella recalca que:

... toda persona que debido a agresiones externas, ocupación, dominación extranjera u otros eventos que alteren gravemente el orden público en una parte o en la totalidad del territorio del país de su origen o nacionalidad, se vea obligada a huir del lugar donde habitualmente reside (ACNUR, 2001, pág. 5).

La tercera readecuación del término de refugiado se la ejecutó en 1984 a través de un coloquio de representantes de los gobiernos de América Latina y de eminentes juristas, quienes adoptaron para elaborar la Declaración de Cartagena. La cual hace elocuencia a aquellas personas que;

... han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público (ACNUR, 2001, pág. 5).

De esta manera, un refugiado tiene derecho a un asilo seguro en el país solicitado; Para la persona refugiada, la protección internacional no se debe referir solamente a la seguridad física de las personas, sino que implica también que aquellos deben gozar de derechos y de una asistencia al menos equivalentes a los que recibe cualquier otro extranjero en situación regular (ACNUR, 2001). Así pues, todo refugiado goza de derechos civiles fundamentales, como por ejemplo la libertad de pensamiento y de circulación, el derecho a no ser sometido a tortura o a un trato degradante.

De igual manera, los refugiados han de tener los mismos derechos económicos y sociales que cualquier otra persona como: acceso a la atención médica, derecho al trabajo para los adultos, derecho a la educación para los niños (ACNUR, 2001).

Por otro lado, los refugiados tienen obligaciones, en particular la de respetar las leyes del país de asilo y las medidas adoptadas por las autoridades, a fin de mantener el orden público en estos lugares que residen y de una forma u otra no ser deportados por actos ilegales cometidos.

Bajo este contexto, según ACNUR (2008) una persona no puede ser reconocida como refugiado en el momento en que se le haya encontrado:

- culpable de actos contrarios a los principios y propósitos de las Naciones Unidas.

- Que hayan cometido un crimen contra la paz, un crimen de guerra o contra la humanidad.
- Que hayan cometido un grave delito común en su país de origen antes de solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado.
- Que no cumplan con los requisitos de la definición legal de refugiado.

Por ende, la concepción de refugiados se encuentra en una constante redefinición de acuerdo a las circunstancias y las políticas de cada actor. Sin embargo, la problemática se localiza en la falta de información y conceptualización de este término, el cual refleja la dificultad de la protección internacional.

C1.1 Crisis del paradigma del refugiado.

En ciertas ocasiones el ser refugiado se ha implicado como dificultoso debido a causas que terminan por generalizar a este tipo de personas - las cuales han impedido regir con la normatividad de los Estatutos de 1951 y de Cartagena 1984-.

Hay casos en donde la definición de refugiado, tiende a ser confundida con los términos de desplazados internos e inmigrantes económicos, por lo que son propensos a recibir un trato de desconfianza e incluso con odio y abierto al rechazo (ACNUR, 2001)

El impresionante cúmulo del Derecho internacional diseñado para proteger a los refugiados se halla sometido por tanto a una intensa presión. Entre aquellos efectos negativos se puede relacionar con los controles fronterizos, los cuales son constantemente reforzados y cada vez más estrictos. El objetivo es mantener fuera a los inmigrantes ilegales y mejorar la seguridad; algo que los Estados están en todo su derecho a hacer. Pero los refugiados podrían estar también pagando por ello y, en su caso, el no poder acceder a un Estado seguro podría, en

algunas circunstancias, ser sometidos a actos ilegales (ACNUR, 2008, pág. 11).

Asimismo, la mayoría de los traficantes de personas tampoco distinguen entre refugiados e inmigrantes; ellos simplemente pasan ilegalmente a cualquiera que pueda pagar (ACNUR, 2008).

A partir de ello, las deportaciones por parte de los Estados han sido usadas consiguientemente como una herramienta para asegurar la paz, un hecho que ha provocado que personas solicitantes de refugio sean sometidos a este tipo de mecanismo de protección, impidiéndoles cumplir con el ingreso al Estado solicitado.

El ser refugiado ha entrado en una etapa de crisis, convirtiéndose en un desafío por aquellas personas. De igual manera, la figura universal de Estado- Nación ha sido un reto para asegurar el resguardo hacia este tipo de personas.

En determinadas circunstancias, por ejemplo, en caso de afluencia masiva de refugiados, los países de asilo pueden verse obligados a restringir ciertos derechos, como la libertad de circulación e ingreso al país, la libertad de trabajo o la adecuada escolarización para todos los niños. Por ejemplo:

... en las fronteras entre Grecia y la Antigua República de Macedonia, y la de este país con Serbia, a los refugiados y migrantes sirios, afganos e iraquíes se les permite el cruce fronterizo mientras que unas mil personas de otras nacionalidades están siendo retenidas. ACNUR afirmó que estas restricciones tienen implicaciones negativas ya que los afectados se ven forzados a retroceder y carecen de una solución adecuada para afrontar su situación (ONU Noticias, 2015).

La situación ha provocado la protesta de nacionales provenientes de Irán, Bangladesh y Pakistán.

El ser refugiado ha implicado contextualmente ser sujetos sin Nación, lo cual pueden ser sometidos abusos y a su vez visualizados por actores internacionales – Estado, ONG- como capitales económicos para sus fines institucionales. (Agamben, 2001). Es decir, el paradigma del refugiado ha llegado a un punto en donde el derecho internacional del hombre ha sido cuestionado. Si bien hay estatutos y regímenes internacionales que velan por estas personas, en ciertos países no se llega a cumplir con normalidad.

Por ejemplo,

... en Grecia hay una epidemia creciente de casos de explotación y prostitución por parte de las ONGs hacia las personas refugiadas. De igual forma, un número desconocido de menores de edad en la República Centroafricana fueron presuntamente abusados por soldados que pertenecían a contingentes de la fuerza de la Unión Europea (Perez, 2015).

La paradoja está aquí en que precisamente la figura —el refugiado— que habría debido encarnar por excelencia los derechos del hombre, marca por el contrario la crisis radical de este concepto (Agamben, 2001).

Ante eso, Arendt (2005) argumenta

...que los refugiados dentro de la categoría de los Derechos del Hombre, supuestamente inalienables, demostraron ser inaplicables –incluso en países cuyas Constituciones estaban basados en ellos- allí donde había personas que no parecían ser ciudadanas de un Estado soberano. El escándalo que implica la situación de los fuera de la ley no es la privación de su felicidad, ni de la igualdad ante la ley, sino su situación de no-pertenencia a la comunidad. Es así que su condición no es la de no

ser iguales ante la ley, sino la de que no existe ley alguna para ellos (Arendt, 2005, pág. 7).

Así mismo, bajo esta línea, para los Estados modernos la figura de ser refugiado ha implicado un arduo compromiso hacia el sistema internacional, poniendo en trances las categorías fundamentales del Estado- Nación.

En otros términos, la figura de los refugiados resulta tan compleja, la cual rompe con la continuidad entre hombre y ciudadano, entre nacimiento y nacionalidad, poniendo en crisis la ficción originaria de la soberanía moderna (Agamben, 2001).

En particular, la gran movilidad de refugiados hacia Europa desde el 2011 y la falta de previsión por parte de los países adherentes en la ayuda humanitaria, se limitó a activar en mayo del 2015 el artículo 78, de la Unión Europea, el cual hace alusión a situaciones de emergencia: si uno o varios Estados miembros se enfrentan a una situación de emergencia, esta activación se traduce en un aumento en el control fronterizo (Perez, 2015).

De esta forma, Agamben afirmaba que

... si hoy existe una condición o categoría que a mí me parece ciertamente desesperanzada y desesperada, ésa es la ciudadanía en la llamada sociedad democrática. A partir de ahí, claro está, la del refugiado –y pensaba en la concepción original del término como alguien que busca y encuentra refugio- se me antoja una condición menos desesperada (Agamben, 2001, pág. 25).

Por tanto, la imagen del refugiado en el sistema internacional ha implicado un esfuerzo social, político y económico para los Estados, ONG, OIG debido a la complejidad de protección que presenta en la actualidad. Dado esto, como siguiente

punto se analizará el cosmopolitismo, en donde se visualizará el deber ser institucional hacia los refugiados.

C.2 El cosmopolitismo y los refugiados.

El cosmopolitismo es considerado como aquella teoría que enfrenta en la actualidad los nuevos retos del Sistema internacional, el cual se define como interdependiente e interconectado (Ochoa & Prado, 2017) Sin embargo, a partir de los nuevos fenómenos internacionales como es el desplazamiento forzado de personas solicitantes de refugio, los Estados y los regímenes de la gobernanza global se encuentran frágiles y se someten a los lineamientos de la agenda internacional (Ochoa & Prado, 2017). De este modo, el apoyo y la cooperación internacional tienen el objetivo de solventar de manera solidaria estos nuevos retos (Figueroa, 2014).

La solidaridad entre los actores de la comunidad internacional trasciende la lógica del Estado-nación, ya que tiene como finalidad obtener beneficios compartidos entre los actores cooperantes. No obstante, la cooperación internacional de desarrollo, reconocido como un recurso de poder, someten a los actores gubernamentales y privados para que estos asuman la responsabilidad frente a la toma de decisiones y acciones. Sin embargo, existen países como Italia, Estados Unidos, Australia, entre los que se ha ido analizando, no cumplen con este sentido democrático, participativo y solidario (Ochoa & Prado, 2017).

Es por ello que, se han impulsado nuevas teorías que abarcan premisas más humanistas que surgen de la propuesta liberal idealista, la cual comprende los principios de ética y justicia de las Relaciones Internacionales (Ochoa & Prado, 2017). Por ende, ya no existe un solo actor en el sistema internacional, de hecho ingresan de manera participativa los organismos internacionales, gubernamentales no gubernamentales y

civiles que ejercen un accionar moral de ayudar a otras personas que se encuentran en vulnerabilidad - como son las personas refugiadas- (Ochoa & Prado, 2017).

De este modo, se configura un nuevo orden internacional donde la noción de justicia se encuentra distribuida de manera global y está presente en la toma de decisiones de cada actor, por otro lado la ética internacional permite la distribución de recursos para sostener los principios de justicia, equidad y responsabilidad política (Griffiths, Roach, & Salomon, 2009).

Además, el cosmopolitismo se encuentra definido por distintos aspectos teóricos como:

Tabla 3

Aspectos teóricos del Cosmopolitismo

Teorías	Epistemológico	Deontológico (lo que es necesario)	Pragmático
Cosmopolitismo	Se define como realista ya que describe a los actores y sus intereses Reconoce la existencia de las estructuras de poder. Describe el <i>statu quo</i> del poder mundial y de esta manera busca otras posibilidades de transformación.	Lo detallan de forma liberal, por la contención de los principios de solidaridad y justicia. Considera la reproducción de la organización de la sociedad civil, Instituciones y organizaciones multilaterales. Además, es imaginativamente universal.	Es una doctrina adecuada para entender y gestionar la nueva realidad social y los fenómenos políticos, económicos, sociales y migratorios. (Millan, 2014)

Fuente: Ochoa Luis Bilbao, 2017, cosmopolitismo constructivismo y liberalismo institucional, diálogo teórico entorno a la cooperación internacional para el desarrollo.

Elaborado por: Cristhian Robalino y Daniela Borja, 2017.

Esta teoría humanista liberal, al reconocer los cambios estructurales del sistema internacional propone la reconfiguración del orden social existente (Moravcsik, 1997), ya que la condición humana es primordial para el desarrollo de las agendas internacionales de cada actor (Gavin, Woodward, & Skrbis, 2009). La base del cosmopolitismo, abarca el concepto fundamental para el desarrollo de políticas, acuerdos y planes de acción para las personas refugiadas, donde la “ciudadanía universal” cuyo significado corresponde a la virtud de todas las personas, con independencia de su estatus, creencias políticas, deben ser consideradas miembros de una o varias comunidades ético-políticas (Santos, 2007).

Esta “macro-comunidad”, conformada en base a instituciones y actores que sostienen el principio del universalismo kantiano, permite la formulación de proyectos y programas que velen por los derechos humanos de las personas, específicamente refugiadas.

... éticamente no es posible excluir a nadie del disfrute pleno de sus derechos fundados en necesidades humanas universales como: la alimentación, un medio ambiente sano, paz, seguridad, y condiciones materiales para una vida digna (Santos, 2007).

De esta manera, los patrones de control de los nuevos actores, generarán beneficios compartidos (Moravcsik, 1997). Por lo que, en el análisis de las personas refugiadas se puede comprender que bajo la institucionalización de los principios de solidaridad, responsabilidad en cuanto al financiamiento de la ayuda, el compromiso para el desarrollo de los proyectos formulados por instituciones especializadas, permite la reformulación de una “democracia cosmopolita” (Santos, 2007). Donde las personas

refugiadas buscan la cohesión social de cualquier país receptor, lograr sobrevivir y restablecerse socialmente (Santos, 2007).

Por ende, el cosmopolitismo

... busca entender todo lo que concierne a la humanidad, busca la formulación de normas válidas para toda la humanidad y de cierta manera, lucha contra la mala concepción de la economía puesto que en ella se desarrolla la desigualdad social, provocando un caos en la sociedad internacional (Zarka, 2017).

Por otro lado, la concepción de la soberanía estatal se encuentra modificada y los Estados ya no son suficientes ni autónomos en sus acciones de política exterior e interior (Gavin, Woodward, & Skrbis, 2009). Por ende, adjuntar nuevos actores es una novedosa opción para cumplir con los objetivos de justicia que tiene esta nueva perspectiva teórica. “Los Estados ya no son la única fuente de autoridad legítima en un mundo más diverso y complejo con nuevos arreglos institucionales y nuevos actores en la toma de decisiones” (Czempiel & Rosenau, 1992). De este modo, la estructura internacional comprende una autoridad más global y diversa que sea capaz de plantear soluciones ante estos nuevos cambios transnacionales.

Lo ético y lo moral de esta nueva tendencia apunta a un mundo más interdependiente en el cual se generan consecuencias globales. Por lo tanto, la interconexión constante del mundo necesita un arreglo ético para la política y orden internacional, y el cosmopolitismo es una respuesta de carácter ético ante el hecho social de los refugiados, ya que en un mundo de globalización y transformación continua se generan instrumentos de cooperación, donde los actores rediseñan políticas e instituciones para garantizar los derechos de las personas solicitantes. “el

cosmopolitismo es una promesa de una sociedad civil global basado en el principio de solidaridad” (Gavin, Woodward, & Skrbis, 2009).

De acuerdo con David Held (2005) quién promueve ocho principios del cosmopolitismo moderno, los cuales son: igual valor y dignidad, participación activa, responsabilidad personal y pública, consentimiento legal, toma de decisiones colectiva, inclusividad y subsidiariedad.

Estos principios pueden ser entendidos en diversos contextos históricos ya que se los puede considerar como una forma de acción política y como un ideal que enfrenta obstáculos particulares (Ochoa & Prado, 2017). En ello, la constante redistribución del trabajo de los organismos especializados en materia de refugio busca garantizar los derechos de estas personas. (Hanners, 2004).

Por ende, la búsqueda de una sociedad civil global requiere del comportamiento adecuado del cooperante entre los actores internacionales (Deudney & Ikenberry, 1999). De modo que, se refuercen las normas de las instituciones de control para que contribuyan en la gobernanza global y de esta manera logren resolver los retos globales.

Se puede decir que, la afluencia de refugiados permite una mayor conexión cultural ya que involucra la participación de instituciones y organización civil para así generar nuevas ideas que prevengan conflictos como por ejemplo el nacionalismo o la xenofobia, ya que estos obstaculizan la reproducción ética transnacional. (Hanners, 2004).

Por ejemplo: en las relaciones bi-continetales en materia de migración, el apoyo a personas refugiadas hacen de las geografías particularidades territoriales (Hanners, 2004), de modo que los países receptores encuentran de una manera beneficiaria el enriquecimiento cultural que propician las personas refugiadas.

Por lo tanto, el análisis cosmopolita en materia de refugio recae en la cooperación de los actores internacionales y en la manera ética y moral de conllevar los procesos migratorios que han surgido por otros hechos sociales, sin embargo existen conflictos en la asistencia humanitaria como organismos que no cumplen con su verdadera misión y aun así obtienen beneficios. Los cuales se abordarán a continuación.

C.3 Conflictos en la asistencia humanitaria para refugiados:

Los problemas en la asistencia humanitaria para refugiados surgen por medio de los intereses individuales de cada actor y en esta acción, el sentido de corrupción se encuentra implícito, ya que solo se busca obtener los beneficios individuales. (Ramos, 2003). Por lo tanto, la sociedad civil debe prestar mucha atención en las consecuencias de estos actos y deberían colaborar en las denuncias de estas prácticas corruptas.

De esta manera, la ambigüedad de la asistencia humanitaria, se considera a la ayuda como un flujo de activos exteriores que pueden ser objetivos de actividades corruptas, trayendo como consecuencia la decadencia de la fiabilidad de organizaciones, instituciones que se manejan a raíz de la asistencia humanitaria especialmente para salvaguardar los derechos de las personas refugiadas (Ramos, 2003).

Por ejemplo, existen situaciones donde el donante al colaborar con su financiación obtiene ventaja y controla a su conveniencia a las instituciones receptoras las cuales eliminan todo sentido de independencia y actúan de acuerdo los intereses ideológicos, políticos, comerciales de los donantes. (Ramos, 2003). Por otro lado, el receptor de la ayuda puede utilizar esta situación como medio de corrupción para reforzar su poder y financiar otras prioridades que no supongan cambios reales para la población en vulnerabilidad, incrementando de esta manera la desigualdad. (Ramos, 2003).

En ello se puede encontrar casos como:

... un representante de una ONG africana menciona que mientras los donantes no se den cuenta que financian actos de corrupción, el discurso sobre la ayuda al desarrollo carecerá de toda credibilidad, provocando el aumento de los conflictos y la guerra entre quienes controlan la redistribución de la ayuda y los supuestos beneficiarios (Ramos, 2003).

Por ende, la ayuda humanitaria para evitar el desprestigio del concepto de asistencia utiliza mecanismos tecnológicos que permitan adquirir información para combatir con la corrupción, como es el sistema de Transparencia Internacional la cual es una ONG que impulsa la concientización ante los efectos nocivos que puede provocar la corrupción. (Ramos, 2003).

Sin embargo, para la protección y validación de los derechos de las personas solicitantes de refugio los actores locales como las ONG, ante los principios humanitarios, tienen el objetivo de rescatar la dignidad de estas personas frente a la ayuda humanitaria. (García, 2010).

Tabla 4

Los principios de la ayuda humanitaria

Principio de Humanidad y Acción Benefactora	Principio de Neutralidad	Principio de Independencia
Principio de Autonomía	Imparcialidad	la transparencia y el buen gobierno

Fuente: CICR, 1994, Código de conducta relativa o socorro en casos de desastres.

Elaborado por: Cristhian Robalino y Daniela Borja, 2017.

Gracias a estos principios el comportamiento y la conducta de las ONG especializadas en asistencia humanitaria, ha permitido desarrollar proyectos que

impliquen la cooperación entre “ONG del Norte” financiadas por países desarrollados, y las “ONGS locales del Sur” las cuales se encuentran en los países en conflicto y en vías de desarrollo. Además, no cuentan con inversiones directas como las “ONG del Norte”. Entre 2007-2013 se destinó menos del 2% de la ayuda humanitaria anual a actores locales (OXFAM, 2015).

A partir de ello, mientras se integren las organizaciones civiles de los países y actúen de acuerdo a los principios humanitarios, el empoderamiento de sus acciones cada vez tomará más seriedad, compromiso y responsabilidad ante los objetivos de garantizar los derechos humanos (García, 2010).

Sin embargo, existen otros actores que obstaculizan los objetivos de la ayuda humanitaria, como son los actores reacios en liderar los esfuerzos humanitarios o que no son capaces de ejercer su poder de manera equitativa y responsable. O de otra manera existen Estados en conflicto que buscan reafirmar su soberanía restringiendo las libertades fundamentales de la sociedad civil (García, 2010).

Por lo tanto:

...la ayuda humanitaria debe desarrollarse y enfocarse bajo las necesidades de los beneficiarios más no en los intereses individuales de los actores. El mayor recurso para sostener la paz a largo plazo se encuentra siempre arraigado en los pueblos locales y sus culturas (Sederach, 1998).

De este modo, la lógica de la ayuda humanitaria se encuentra criticada en el aspecto en que los actores y las instituciones que tienen el control, poseen la capacidad de generar más víctimas, las cuales continúan reproduciendo las lógicas colonizadoras (Everill & Kaplan, 2013). Además, se debe tomar en cuenta que la mayoría de

intervenciones de asistencia humanitaria se realizan en países con altas tasas de corrupción percibidas (García, 2010).

Por ende, se dificulta la protección plena de las personas refugiadas, ya que los actores e instituciones se caracterizan como “figuras de opresión” (Revilla & Suarez, 2010). Por ejemplo: la policía en Kenia no se encuentra preparada ni ha tenido formación en derechos humanos y de esta manera es muy sencillo que sean aliados de redes de corrupción y reproductores de la arbitraria violencia que las personas refugiadas sufren (Revilla & Suarez, 2010).

En consecuencia, el problema de la corrupción es un obstáculo para el desarrollo de los derechos socioeconómicos y fundamentales (Revilla & Suarez, 2010).

A partir del análisis realizado, se pudo comprender por una parte el *deber ser* de las instituciones dentro de un sistema internacional donde el problema de refugio se encuentra marcado por el compromiso que los instrumentos internacionales generan, como son los regímenes internacionales, quienes exigen el cumplimiento de las normas, la transparencia y la asistencia responsable hacia las personas solicitantes de refugio.

Mediante la participación de nuevas instituciones se pudo observar que la mayoría de los Estados intentan compartir responsabilidad con nuevos actores como son: ONG y OIG debido a que sus políticas externas e internas se ven alteradas ante nuevos fenómenos como *el ser refugiado*. La relación entre los actores especializados-ONG, ACNUR, Estados- ha implicado la existencia de cooperación institucional con la finalidad de sostener el problema de movilidad humana en cada región. Por ende, la perspectiva liberal de este capítulo se halla implícita en el marco institucional de los actores y los regímenes que buscan la participación cooperativa para enfrentar esta problemática. Sin embargo, esta se ha visto alterada por la pugna de poderes entre los

actores, debido a los diversos intereses económicos y políticos. Además, gracias al cosmopolitismo moderno se logró percibir de manera ética y moral el rol de los actores, los cuales se hallan alterados por los factores políticos y de poder que desvían las funciones de aquellas en el sistema internacional.

Capítulo 2.-Redes de poder entre actores en materia de refugio.

En el presente capítulo, mediante el análisis crítico teórico que parte a través de la investigación de las instituciones de las relaciones internacionales – ONG, ACNUR, ESTADO- se logrará comprender como la red de actores toma mayor o menor poder en el tema de refugio, y de esta manera entender la nueva propuesta del giro lingüístico que proponen los autores (Hardt & Negri, 2000).

Para ello, el estudio partirá mediante cómo el Estado en el sistema internacional pierde su injerencia debido a los factores provocados por la globalización y cómo esta es remplazada por un nuevo poder y estructura en las relaciones internacionales. De esta manera, se toma al ACNUR en la red imperial como una institución supranacional que se ha caracterizado por su participación e influencia en la reglamentación y control de la movilidad humana en los Estados-Nación.

De esta forma, se conseguirá comprender las relaciones de poder en el sistema imperial y a su vez como la multitud a partir de la organización civil, establecidas en este caso por las organizaciones no gubernamentales, buscan responder a una estructura donde es marginada y limitada.

A su vez, el análisis crítico de las normas y condiciones descritas en los distintos instrumentos institucionales con respecto a las personas refugiadas y solicitantes de asilo. En primer lugar, se abordará como los instrumentos internacionales, delegados por organismos de control, se encuentran en declive puesto que la realidad neoliberal ha subordinado a personas y a sus derechos fundamentales, como es reconstruir sus vidas dentro de otras fronteras. Como segundo punto, se identificará el rol institucional de los actores, ya no solo del Estado- Nación, sino también de la organización civil- ONG- y organismos internacionales. Por lo que, se seguirá tomando en cuenta conceptos

teóricos críticos desde la perspectiva de autores como, (Agamben, 2001), (Sassen, 1996), (Hardt & Negri, 2000), quienes cuestionan la problemática del mundo capitalista globalizado y promovedor de los sistemas jurídicos de exclusión.

Por otra parte, se analizará las observaciones sobre la globalización y la crisis de la soberanía entre los actores, donde se comprenderá desde la definición de globalización por (Castells, 2003) y como estas nuevas redes globales entendidas desde la óptica de (Hardt & Negri, 2004) han permitido transnacionalizar los movimientos sociales, para buscar un modelo alternativo dentro de este ordenamiento global capitalista.

A. Una mirada crítica de las relaciones entre actores.

A.1 El Estado-Nación y el nuevo orden mundial

El nuevo "*orden global*" impuesto por la globalización ha llevado a la crisis del sistema westfaliano de los Estados soberanos. Por ende, el mundo ya no se encontraría gobernado por sistemas meramente estatales, es decir, la nueva estructura de poder no presenta ninguna afinidad significativa con el Estado moderno de origen europeo. "Es un sistema político descentralizado y desterritorializado, que no se halla referido a tradiciones y valores étnicos nacionales, y cuya sustancia política y ética es el universalismo cosmopolita." (Hardt & Negri, 2000).

Tomando en cuenta, que el Estado es el agente más importante de los asuntos mundiales, que buscan maximizar sus intereses y poderes, ante los nuevos canales que ha generado el Imperio –culturales, tecnológicos, comunicacional, monetario-, han inducido a actores no exclusivamente territoriales definidos como las corporaciones internacionales, organismos internacionales, ONGS, etc. a marcar una relevancia participativa en el nuevo marco mundial.

Así mismo, no se puede descartar que en la era de la globalización no signifique el fin del Estado-nación, la cual continúa cumpliendo funciones útiles a la regulación económica, política y al establecimiento de normas culturales (Hardt & Negri, 2002).

En el marco de refugio, los organismos internacionales, no gubernamentales y empresas privadas, han logrado influir en los Estados a partir de la ayuda humanitaria en la protección y amparo de las personas solicitantes. En particular, en algunos países como Yemen, Irán, etc., ACNUR trabaja en conjunto con ONG con la finalidad de promover el cumplimiento de los derechos humanos como: el resguardo físico y alimenticio de las personas que se encuentra vulnerables. (ACNUR, 2008)

En otros términos, las organizaciones internacionales en el sistema imperial empezarían a tener un rol característico en las agendas de los Estados, determinando de una manera el accionar estatal que tienen los líderes acerca de los papeles que deben jugar y de los propios intereses percibidos. Por tanto, las instituciones internacionales – OIG, corporaciones internacionales- tendrían aspectos influyentes hacia los Estados (Hardt & Negri, 2000).

Ante este lineamiento, el ACNUR como departamento de resolución de conflictos frente a la histórica crisis de movilidad humana, bajo la tutela de la ONU, ha funcionado como una articulación en la genealogía que va desde las estructuras jurídicas internacionales hacia las globales.

Por un lado, la totalidad de la estructura conceptual de la ONU predica sobre el reconocimiento y la legitimación de la soberanía de los Estados individuales, plantándose de este modo en el viejo marco del Derecho Internacional definido por pactos y tratados. De igual forma, este proceso de legitimación es efectivo en la medida que transfiere el derecho soberano a un centro supranacional (Hardt & Negri, 2000).

En este caso, Estados comprometidos en brindar colaboración en la ayuda humanitaria, han reconocido el intervencionismo del ACNUR cediendo de una cierta manera parte de sus atribuciones de gobierno.

Como por ejemplo, ACNUR lanzó grandes operaciones tras el tsunami asiático de 2004 y el terremoto en Pakistán en 2005. En ambos casos, la tremenda escala de destrucción condujo a que aquellos Estados solicitaran el apoyo del ACNUR para que pudiesen injerir en el desastre, otorgándole facilidades para la intervención y de esta manera pudiesen auxiliar a las personas afectadas. (ACNUR, 2008).

Por ello, los Estados se ven obligados a delegar funciones que no pueden sostener - como asesoramiento, seguimiento a las personas refugiado, etc.- a otros organismos, sean parte de la sociedad civil u organizaciones internacionales que cooperan en función a intereses y relaciones de poder, bajo control imperial. Entonces,

... la soberanía ha tomado una nueva forma, compuesta por una serie de organismos nacionales y supranacionales unidos bajo una única lógica de mando. Esta nueva forma global de soberanía en el sistema internacional es lo que llaman Imperio.” (Hardt & Negri, 2000, pág. 2).

A diferencia del imperialismo, “el Imperio no establece centro territorial de poder, y no se basa en fronteras fijas o barreras. Es un aparato de mando descentralizado y desterritorializado que incorpora progresivamente a todo el reino global dentro de sus fronteras abiertas y expansivas.” (Hardt & Negri, 2000, pág. 11). Por ello a partir de la comprensión de las redes de poder entre los actores internacionales se podrá entender las nuevas respuestas discursivas que fomentan un beneficio en común y una cooperación eficaz dentro del sistema imperial.

A.2 Las relaciones de poder y el papel de la multitud

Las relaciones de poder suscitadas en este nuevo orden global han implicado la declinación del Estado-Nación, ya no como el eje central de las relaciones internacionales, sino más bien como un actor más que se encuentra dentro del mercado global.

En la red imperial, los poderes no son por tanto iguales. Por el contrario, algunos Estados-Nación tienen un enorme poder y otro casi ninguno, pero, a pesar de las desigualdades, se ven obligados a realizar pactos cooperativos para crear y mantener el orden mundial. (Hardt & Negri, 2004)

Es así que, en el nuevo orden mundial los Estados se encuentran cesados, por lo que necesitan la colaboración de otras potencias principales de la red imperial para mantener el equilibrio internacional (Hardt & Negri, 2000).

El Imperio está emergiendo como el centro que sostiene la globalización de las redes productivas y modela su red ampliamente inclusiva pretendiendo incorporar a todas las relaciones de poder dentro de su orden mundial desarrollando al mismo tiempo una poderosa función de policía contra los nuevos bárbaros y los esclavos rebeldes que amenazan su orden (Hardt & Negri, 2000, pág. 16).

Por esta razón, la nueva estructura ha conllevado a que las instituciones supranacionales, como la OMC, el Banco Mundial o el ACNUR, ejercen también a veces una dominación de tipo monárquica sobre los asuntos globales. El Imperio es también aristocrático; dicho de otra forma dirigida por una élite limitada de actores (Hardt & Negri, 2002).

Por tanto, para Hardt y Negri (2000) las relaciones de poder se van a dar de acuerdo al impacto que genere las instituciones supranacionales en el Estado- Nación y en el Imperio.

Quizás es más apropiado decir que las funciones primarias de los Estados- nación –las regulaciones monetarias, los flujos económicos, los movimientos migratorios, las normas legales, los valores culturales, etc. – mantienen su importancia, pero son transformadas por el proceso de globalización. El cambio cualitativo refiere sobre todo al carácter de la soberanía. Los Estados-nación no pueden ya pretender realizar un ejercicio de la soberanía o cumplir el rol de autoridad última como en la época de la modernidad (Hardt & Negri, 2002, pág. 3)

Específicamente, ACNUR se ha determinado dentro del sistema imperial, como aquel que controla y regula los flujos que ocasiona el refugio en el mundo global. De esta manera las OIG, han permitido reflejar este nuevo orden mundial, permitiendo poner en marcha el cumplimiento normativo internacional en los Estados. Para lo cual, la existencia o prevalencia de esta alineación se da a partir de la estructura jurídica quien es garantizada mediante un poder –Imperio-.

En síntesis, los convenios y regímenes internacionales mencionados en el primer capítulo como: la convención de 1951⁴, la Declaración de Cartagena adoptada en 1984¹, el Plan de Acción de México adoptado en el 2004 ², etc. dentro del sistema imperial, han permitido la constitución del ACNUR a través de consensos, la cual intervienen en nombre de cualquier tipo de emergencia y principios éticos superiores (Hardt & Negri, 2000), controlan y supervisan el flujo de la movilidad humana en cuestión de protección de aquellas personas, donde su vida corre peligro por efectos de guerra o conflictos civiles.

Por ende, para Hardt y Negri (2000)

... el Imperio vendría a ser de cierta forma democrático dado que pretende representar al conjunto de los pueblos. La asamblea general de las Naciones Unidas es sin duda el símbolo más elocuente de esta democracia de las naciones. Si bien se afirma que en realidad los Estados-nación no representan adecuadamente a sus pueblos, aun así podríamos considerar a las organizaciones no gubernamentales como instituciones democráticas o representativas (Hardt & Negri, 2000).

En diferentes términos, “en la medida en que la soberanía nacional retroceda frente a un nuevo poder supranacional, el del Imperio, la realidad política va a perder su dimensión. Por tanto, la imposibilidad de representar al pueblo se hace cada vez más clara, y el concepto mismo de pueblo tiende de esta forma a evaporarse.” (Hardt & Negri, 2002)

La negación del sistema estatal bajo el nuevo orden de Imperio, ha suscitado para Hardt y Negri (2002) la decadencia de la soberanía popular. En sí,

Las instituciones supranacionales quitan a los Estados-nación el control de las decisiones económicas y sociales. No sólo las naciones subordinadas sino también las naciones dominantes son sometidas de forma creciente al reino de estas instituciones que no representan al pueblo sino únicamente en el sentido más distante y abstracto –ya que los países designan aún sus representantes en estas instituciones (Hardt & Negri, 2002, pág. 4).

En consecuencia, la injerencia del Estado en el cuadro de la movilidad humana han sido tensionadas en ciertas ocasiones en los países del Norte por la participación del

de Organismos Internacionales. El cierre de fronteras y las políticas restrictivas son el claro ejemplo de los resultados originados por el sistema imperial.

Imperio no sabe realmente cómo controlar estos caminos, y sólo puede intentar criminalizar a aquellos que los transitan, aun cuando los movimientos sean requeridos por la propia producción capitalista. El capital imperial ataca, de hecho, a los movimientos de la multitud con una determinación incansable: patrulla los mares y las fronteras; dentro de cada país divide y segrega; y en el mundo del trabajo refuerza los clivajes y divisiones de raza, género, lenguaje, cultura y demás (Hardt & Negri, 2000).

Particularmente,

“cuando más se necesita la paz, más se alimenta la guerra. La industria armamentística hace de las suyas, las fronteras quedan en manos de las empresas privadas, Trump presiona a los países de la OTAN para que aumenten hasta un 2% de su PIB el gasto en defensa y el gobierno español aumenta en un 30% el presupuesto de defensa. Se firman acuerdos con Turquía o Libia que violan los derechos humanos y hasta se persigue a las ONG que salvan vidas en el Mediterráneo.” (Calvo , 2015, pág. 1).

Por ende, los “súbditos” como sujetos políticos en el sistema imperial es imposible entenderlos y aún más imposible representarlos institucionalmente mientras se encuentren bajo la red de poderes que crean las supranacionales y los Estados (Hardt & Negri, 2000).

Es por eso que, mediante el concepto de “multitud” (Hardt & Negri, 2004) se produce una nueva forma de responder al Imperio y de esta manera minimizar el

sistema jerárquico en “la medida en que éste genere cooperación y movilidad en las redes productivas globales”. Ya que, se determina que el punto de vista del sistema internacional, es buscar un modelo de cooperación mutuamente beneficioso entre gobiernos y actores no gubernamentales frente a sistemas de dominación –Imperio- (Hardt & Negri, 2000). Teniendo en cuenta que la multitud produce nuevas subjetividades y nuevos lenguajes frente a este sistema cambiante. (Hardt & Negri, 2002)

Por ello,

...las fuerzas creativas de la multitud son capaces de construir un contra-Imperio, una organización política alternativa de los flujos e intercambios globales. Las luchas para contestar y subvertir al Imperio, como asimismo aquellas para construir una alternativa real, tendrán lugar en el mismo terreno imperial – y desde luego esas luchas ya han comenzado a emerger. (Hardt & Negri, 2000, pág. 4).

Es así que, las organizaciones no gubernamentales se han caracterizado por representar el sentir y hacer de la sociedad en el sistema imperial. Los refugiados bajo la tutela de las organizaciones no gubernamentales son el claro modelo de lucha contra los diferentes factores que ha provocado la globalización. De esta manera, se puede comprender que las ONG dentro de la estructura imperial asumen un rol de “multitud” que buscan un cambio no emancipatorio, pero si discursivo que permita establecer relaciones de cooperación entre los actores- ACNUR, Estado- teniendo en cuenta, la modificación en el sistema de comunicación que surge de la formulación de las realidades de la sociedad civil (Hardt & Negri, 2004).

En particular, con esta actividad las ONG denuncian, públicamente o recurriendo a las instancias pertinentes, la violación de los principios y postulados de la

Declaración Universal de los Derechos Humanos proclamada por la Asamblea de Naciones Unidas en 1948 y de los Pactos Internacionales de derechos civiles y políticos y de derechos económicos, sociales y culturales (Hovil, 2016).

Es decir, si en un primer momento la multitud demanda que cada Estado reconozca jurídicamente a las migraciones necesarias para el capital, en un segundo momento debe mantener el control sobre los propios movimientos (Hardt & Negri, 2002)

Por ende, la multitud debe poder decidir, cuándo y dónde se mueve. También, debe tener el derecho de quedarse inmóvil y disfrutar de un lugar en vez de ser forzada a moverse continuamente. El derecho general a controlar su propio movimiento es la demanda final por la ciudadanía global (Hardt & Negri, 2000, pág. 244).

Por tanto, en el sistema Imperio las relaciones de poder entre los actores de las relaciones internacionales- Estados, ONG, OIG- se van hallar en constantes controversias provocados por las disputas de auto-reconocimiento e injerencia en una estructura determinada por el Imperio.

Por tanto, en el siguiente punto se podrá observar cómo se establecen las condiciones entre los actores en el sistema imperial y cómo estas mantienen los lineamientos para establecer la normativa bajo las características establecidas por el Imperio.

B.- Normas y condiciones entre: OIG, ONG, ESTADO.

B1.- Críticas a las normas y condiciones de los instrumentos internacionales para los refugiados.

Si bien la formulación de tratados, convenios internacionales, incluso planes de acción y derivados del estatuto de refugiados de 1951 han permitido dar responsabilidad tanto a los países receptores como a los países de origen en regir y hacer cumplir los

derechos de las personas refugiadas, la mayoría de estos no han cumplido con las normas y principios que promueve el Derecho Internacional de Refugiados. Por lo que, “las migraciones actuales develan déficits profundos en la configuración de las relaciones internacionales y también en el modelo de democracia liberal” (Lucas, 2017).

De este modo, las migraciones forzadas son un campo de constante lucha por los derechos de las personas vulnerables, ya que en la categoría jurídica internacional el ser refugiado cada vez es más cuestionable.

... las personas solicitantes son vaciados y congelados en su viaje de vida o muerte porque en el país que lo acogen no pueden aspirar a ser ciudadanos, por la cantidad de sistemas burocráticos que los impiden, son presencias ausentes que sirven para la industria del desecho humano (Bauman, 2008).

La falta de reconocimiento de derechos en los países receptores, sean estos desarrollados, subdesarrollados o en vías de desarrollo ha permitido que los instrumentos de ley y responsabilidad tomen el riesgo de continuar con sus labores éticas y morales para salvaguardar la integridad de las personas refugiadas, por ende: “Todo proyecto de integración es reencontrar a los otros y rehacer su viaje, hacer nuestra la experiencia de su nostalgia de la frustración perdida de su hogar” (Lucas, 2017).

Sin embargo, la falta de compromiso en cumplir con los tratados de 1951 sobre los refugiados ha provocado la degradación de la democracia, por ejemplo: la reubicación del año 2015 planteada por la Comisión Europea ha sido llevada al fracaso, debido al incumplimiento de los deberes jurídicos elementales que supuestamente obligaba a países como Australia, Francia, Dinamarca etc (Lucas, 2017).

Esto a su vez, ha llevado a la desigualdad entre ciudadanos y personas definidas como solicitantes o refugiadas. Donde, las democracias occidentales al ser parte de estos espacios de control, se las definen como “poderosas máquinas de exclusión en el orden internacional” (Lucas, 2017).

Lo cual, ha puesto en cuestión a la supuesta solidaridad internacional en el sistema imperial, por ejemplo:

... cuando en septiembre del 2015 Europa, con el fin de aliviar la crisis de los refugiados, decidió repartirse en el plazo de dos años a 160.000 refugiados de los 1.000.000 que estaban en Grecia e Italia y sin embargo para abril del 2016 apenas se habría ubicado a 1.145 personas. O a su vez ante el nuevo acuerdo de expulsión de refugiados y migrantes de la Unión Europea y Turquía – con la finalidad de sellar la ruta migratoria del mar Egeo (Pérez, 2016).

En la actualidad, el incremento de material legal ha permitido también aumentar el control social, esto se puede entender por ejemplo: que en nombre de la privacidad se puede y debería defender los derechos de las personas refugiadas, pero como son consideradas ajenas al control gubernamental son definidas como amenazas que alteran el orden social, político y jurídico. Sin embargo, los derechos corresponden a todas las personas, por el mismo hecho de serlo (Ferreti, 2016), en el marco del Derecho Internacional se permite identificar a los Estados parte y a sus contrapartes para cumplir y efectivizar,

...según el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, los derechos reconocidos en el Pacto son aplicables a todos los individuos los no nacionales como refugiados, solicitantes de asilo,

los apátridas, los trabajadores y víctimas de trata internacional independientemente de su condición jurídica y de la documentación que posean (Ferreti, 2016).

Anteriormente, las partes contratantes eran directamente el Estado-nación, pero en el sistema imperial la relación entre los nuevos sujetos tiende a quedar definida por lo común, en este caso “las relaciones sociales que crean nuevas relaciones legales” (Hardt & Negri, 2004).

Los movimientos sociales en defensa de los derechos de las personas refugiadas han despertado el interés y la participación de nuevas redes de organización civil para ejecutar los distintos planes de acción y la búsqueda constante de modelos alternativos, por ejemplo:

... las protestas coordinadas el 15 de febrero del 2003, la guerra representaba la última instancia del poder global frente al cual había formado el ciclo de luchas, las estructuras de comunicación y organización hicieron posible una movilización masiva y coordinada de expresiones comunes contra la guerra, de modo que estas luchas compartían un enemigo en común -el neoliberalismo, la hegemonía estadounidense y el imperio global-. (Hardt & Negri, 2004).

Por lo tanto, está en los sectores subalternos en generar nuevos movimientos anti sistémicos y luchar por los lazos translocales de solidaridad, ya que se puede ver en:

... la red nacional pro derecho de inmigrantes y refugiados en los años 80 ante las políticas de asilo que discriminaban políticamente a los refugiados salvadoreños y guatemaltecos, quienes sembraron la semilla

de un movimiento por los derechos de los inmigrantes y refugiados (Montes, 2008).

De esta manera, la variedad de actores y de la riqueza de las acciones colectivas representan la clave para la ejecución y organización de nuevas leyes y normas que apoyen, respalden y trasciendan la diversidad de cada una de las personas inmigrantes.

B2.- La participación de nuevos actores en la creación de normas y leyes derivadas de la Multitud.

La contribución del Estado-nación, los organismos no gubernamentales y los organismos internacionales, quienes componen “el poder en red” comprometen a un nuevo orden global. De modo que, implica la participación de sujetos sociales activos que actúan partiendo de un bien común (Hardt & Negri, 2004).

En este aspecto, se puede decir que el concepto de refugiado comprende a sujetos múltiples, diversos y capaces de crear y formular normas desde su punto en común, el cual sería el reconocimiento de sus derechos. “La multitud es el sujeto común del trabajo, la carne verdadera de la producción posmoderna del capital global” (Hardt & Negri, 2004).

Para empezar a existir, la multitud – sociedad- necesita de un movimiento político u organización en la cual se produzca nuevas subjetividades y nuevos lenguajes, en ello es importante la comunicación y la cooperación de actores, ya que por medio de intercambios de ideas entre ONG, OIG, intelectuales, sindicatos, etc., acerca de problemas en común, logren generar la posibilidad de adoptar un modelo alternativo (Hardt & Negri, 2004).

Dentro de un sistema que produce y reproduce la exclusión, las ONG y otras instituciones trabajan para mejorar la vida, pero sus esfuerzos se

hallan limitados, ya que estos se encuentran dentro de un marco institucional superior que no se ha logrado cambiar. Sin embargo, las redes de producción social proporcionan una lógica institucional capaz de sustentar una nueva sociedad (Hardt & Negri, 2004).

La participación de estos nuevos actores por ejemplo, las ONG en base a la colaboración y comunicación con otras instituciones han logrado de una manera equilibrar el problema de refugiados, ya que en la mayoría de ONG especializadas en refugio, “han ejecutado normas y obligaciones que cada actor debe realizar” (Hardt & Negri, 2004).

De modo que:

... la pluralidad de actores en las protestas donde convergieron inmigrantes, refugiados, indocumentados, y una amplia gama de organizaciones de izquierda, las ONG dan paso al performance político y cultural para la formulación de políticas humanitarias y pro-derecho (Montes, 2008).

Esta nueva tendencia de trascender fronteras permite la ampliación del concepto de refugiados, ya que como se puede observar en el Plan de acción de México (2004) y Brasil (2014), los estatutos más actualizados sobre la definición de refugiado, ahora implica a personas que se movilizan forzosamente por otros factores políticos, sociales y ambientales. “Estos grupos de personas son motivadas por las desigualdades en la redistribución de riquezas y poder” (Sassen, 1996). Por ende, la incapacidad del Estado-Nación en mediar y regular estas leyes, de una manera se inscribe dentro de los procesos de mundialización del capital (Montes, 2008).

De este modo, la organización de sectores subalternos, en particular: la comunidad de refugiados en Brasil, quien acoge a "la inmensa mayoría" de los sirios con refugio en América Latina, cerca de 1.600 personas (BBC, 2014), generan nuevos movimientos anti sistémicos. Porque en esa comunidad cuentan con un orden político y social en común.

Por ende, el espectáculo que realizan las ONG por medio de micro teatros, exposiciones en las calles, talleres, cortos cinematográficos financiado por organismos internacionales como se puede ver: ACNUR financia a la ONG especializada HIAS en Ecuador para impartir talleres, y conferencias (Acnur, 2017). Permite que, mediante estos eventos de protestas, se pueda repensar y evitar dentro de la sociedad civil actos discriminatorios. "La creación de lazos translocales de solidaridad surgen mediante las prácticas de movilidad y estrategias de acción colectiva de globalización desde abajo" (Montes, 2008).

Por ejemplo,

... la variedad de actores y de riqueza de las acciones colectivas de la primavera de 2006 en contra de las instituciones y políticas anti migrantes en Estados Unidos representó una coyuntura clave de liberación , donde se combatieron una multiplicidad de cadenas por medio de una pluralidad de ideas y estrategias de solidaridad (Montes, 2008).

Pero, las migraciones se integran a un sistema global, al cual se denomina globalización, regido por el capitalismo del mercado global que extiende la desigualdad y la explotación (Lucas, 2017).

De esta manera, la desigualdad se concreta en la ausencia de un status jurídico de seguridad y ruptura de los principios de legalidad e igualdad ante la ley, reduciendo a las personas en infra sujetos reproductores de este sistema, donde no se permite reconocer al *otro* como ser humano, por ello que “los refugiados son personas con la muerte a sus espaldas y un muro en sus caras” (Husein, 2016). Es decir, los refugiados se han visto afectados por las políticas restrictivas de los Estados, considerándolos sujetos sin derechos. Por ende, ACNUR como parte de esta red de poder en el sistema imperial, ha tratado de incorporar distintos modelos de asistencia y protección para el control transfronterizo de la movilidad humana junto con organismos no gubernamentales.

C.- Globalización y la crisis de la soberanía de los actores.

En primer lugar se define a la globalización, como

... el proceso resultante de la capacidad de ciertas actividades de funcionar como unidad, en tiempo real a escala planetaria, que ha articulado todo el planeta en una red de flujos en las que confluyen las funciones y unidades estratégicamente dominantes de todos los ámbitos de la actividad humana (Castells, 2003).

Este nuevo orden global, se define en términos de *redes de poder* quienes comparten el control, la autonomía y la libertad de acción frente a las nuevas reglas del mercado neoliberal que configura un sistema de exclusión, creando así, nuevas y supuestas amenazas como es el reto de la migración forzada -refugio- (Hardt & Negri, 2004).

Sin embargo, la cooperación y la comunicación han sido bases fundamentales para mantener el orden global, pero de acuerdo a la propuesta de Imperio (Negri, 2000)

este nuevo orden global actual, va a estar conformado por divisiones y jerarquías internas, de modo que la creación constante de circuitos de cooperación y colaboración van a ser constantes. Interviniendo así, en los procesos de seguridad y orden político de las instituciones y los nuevos actores. “El pueblo es una forma de soberanía que lucha por reemplazar la autoridad estatal dominante” (Hardt & Negri, 2004).

Esta nueva red, sin control centralizado será intervenida por sujetos sociales que se comunican entre sí, para obtener sus objetivos comunes y la trascendencia de estas en la cotidianeidad, la cual generará nuevos aspectos comunes para prever el futuro. “Es una democracia que se basa en la vida en común y en la libre expresión” (Hardt & Negri, 2004).

Por lo tanto:

... lo común marca una nueva forma de soberanía en donde las singularidades sociales controlan en virtud de su propia actividad biopolítica los bienes y servicios que hacen posible la reproducción de la propia multitud (Hardt & Negri, 2004).

La definición de lo común implica la participación de la sociedad, sus miembros y sus contrapartes, mediante el diálogo, donde se configuran aspectos sociales, políticos, económicos, compartidos en la cual se generará una transformación de la estructura imperial. Por ende:

...lo común favorece a la transformación de las estructuras de poder, de las cuales se derivan de las reivindicaciones de derechos y la creación de nuevos movimientos sociales que buscan hacer frente el irrefrenable proceso de mercantilización de la vida (Bringas, 2016, pág. 593).

Además, la soberanía es entendida desde un poder dual que permite repensar el concepto de democracia y así enfrentar los desafíos del sistema. Por ende:

...el liberalismo por mucho que insiste en la pluralidad y en la división de poderes, en última instancia siempre cede ante las necesidades de la soberanía, por ende alguien tiene que gobernar y alguien tiene que obedecer (Hardt & Negri, 2004, pág. 374).

Sin embargo, la soberanía en este nuevo Imperio cada vez es más innecesaria, porque el poder de la multitud para crear relaciones sociales en común se eleva entre la soberanía, la anarquía y ofrece una nueva posibilidad a la práctica política (Hardt & Negri, 2004).

De este modo, la democracia absoluta surge de las relaciones sociales en donde se encuentra determinado el trabajo político, la producción económica, la producción política y las redes colaborativas de la producción para así, configurar una nueva estructura institucional de la sociedad. (Hardt & Negri, 2004).

Por ejemplo, cada Estado en base a su soberanía fija las políticas de admisión, la naturaleza del fenómeno de la migración funciona fuera de su control causando ineficiencia económica, crueldad institucional y violación a los derechos humanos (Ferreti, 2016).

Pese a este desequilibrio, la soberanía moderna del Estado-nación se afianza en el Imperio a través de un conjunto de organismos y dispositivos supranacionales- como en el caso de los refugiados, su representante institucional es ACNUR- cuyo control es primordial (Hardt & Negri, 2004)

Por lo tanto, las corporaciones son quienes distribuyen la fuerza de trabajo sobre los mercados, colocan recursos funcionalmente y organizan jerárquicamente los diversos sectores del sistema. “Además de producir mercancías, producen subjetividades y necesidades” (Negri, 2000, págs. 31-1).

Así pues, las fronteras de la soberanía nacional, ante cualquier intento de regulación no puede ser completa, en eso se encuentra que:

... los movimientos migratorios son ocasionados por la deserción de las miserables condiciones materiales y culturales de la reproducción imperial, pero positivamente es la riqueza del deseo y la acumulación de capacidades expresivas y productivas que han determinado el proceso de globalización en las conciencias de cada individuo y grupo social y por ello una cierta esperanza (Negri, 2000, pág. 178).

Además, la pérdida constante de la soberanía del Estado-nación se debe a la influencia que ejercen los actores como: corporaciones, ONG, organismos internacionales, quienes producen una red de las relaciones a nivel global y se involucran en la toma de decisiones gubernamentales, produciendo la pérdida progresiva de la autonomía (Ferreti, 2016).

Por lo tanto:

...se requieren nuevas políticas migratorias que reflejen las dinámicas sociales distintas y complejas en un mundo de economía global siempre con el enfoque de derechos humanos como parámetros éticos universales (Ferreti, 2016).

Para concluir, el análisis crítico llevado a cabo señala el desequilibrio del antiguo régimen internacional debido a las redes transnacionales de cooperación y comunicación que han surgido del incremento de la organización civil y la influencia de los organismos internacionales en la toma de decisiones estatales. Reduciendo la autonomía del Estado- Nación como principal y antiguo actor.

Por ejemplo, en algunos países de Latinoamérica, como Colombia, Brasil, Bolivia, México y Ecuador la coordinación de ACNUR con estos Estados y ONG ha permitido crear nuevos modelos de cooperación, específicamente:

... ACNUR ha asesorado a diversas entidades del Estado para el desarrollo de programas en beneficio de las mujeres refugiadas, ha acompañado a las autoridades nacionales, regionales y locales en la aplicación de medidas que den cuenta de las necesidades específicas de las mujeres –desde la asistencia de emergencia hasta la política de tierras, incluyendo una Directriz para Atención Integral a la Población Desplazada con Enfoque Diferencial de Género – y periódicamente realiza diagnósticos en diferentes regiones del país sobre los riesgos de violencia sexual y basada en género y acciones frente a ella (ACNUR, 2010).

Por otro lado, la organización financiera, social y política entre ACNUR, ONG y Estado han permitido consolidar proyectos sociales desde las necesidades de los refugiados, como por ejemplo: la Alianza Shire, proyecto español que tienen como finalidad iluminar el 80% de los campos de refugiados que incluye la colaboración de empresas privadas. (Palomo, 2017)

No obstante, los conceptos de multitud, imperio y redes de poder caracterizan el ordenamiento global actual formado por la globalización capitalista promovedora de la

exclusión que se ven reflejadas en las políticas migratorias, específicamente de los Estados del Norte. Así mismo, surge la organización de los movimientos sociales que buscan un modelo alternativo como respuesta ante las políticas neoliberales implementadas desde el Imperio. Por ende, en este capítulo se pudo comprobar de manera crítica, los flujos de poder en las relaciones entre actores en el tema de refugio.

A continuación, a partir del análisis establecido en los capítulos anteriores se logrará aplicar los conceptos teóricos y metodológicos en el estudio de caso que corresponde a la relación entre el Estado ecuatoriano, ACNUR y la organización no gubernamental HIAS, con la finalidad de comprender y sustentar la hipótesis de la presente investigación.

Capítulo 3.- Estudio de caso: La relación entre HIAS y gobierno ecuatoriano en la problemática de refugio: del periodo 2007-2016

El presente capítulo, da cuenta de la estructura liberal observada por Moravcsik, (1997) donde se considera el funcionamiento de las instituciones y cómo estas comparten responsabilidad ante la resolución de problemas transfronterizos y cooperación internacional. De este modo, se analizó anteriormente el *deber ser* de las instituciones en base a un conjunto de normas y acuerdos establecidos entre los actores participantes. De igual forma se aplicó el análisis crítico sobre la mencionada estructura, determinado por (Hardt & Negri, 2000), donde las redes de poder entre actores en materia de refugio permiten entender la relación de las instituciones participantes en la asistencia humanitaria.

De este modo, a partir de la Teoría Crítica de Hardt y Negri (2000) se considerará cómo las instituciones extienden su *poder* sobre la soberanía de los Estados. No se puede descartar, que la capacidad de cooperar pueda encontrarse atravesada de igual forma por la redefinición de intereses y la búsqueda de estrategias por parte de cada actor internacional –Estado, ONG, OIG-. Por tanto, este análisis se encontrará determinado por la variable de refugio y de los actores internacionales que intervienen en la asistencia humanitaria dentro de un mundo definido por nuevos y complejos regímenes de diferenciación y homogenización (Hardt & Negri, 2004).

De esta forma, anteriormente se identificaba al Estado en el sistema internacional: “como el agente más importante de los asuntos mundiales que buscan maximizar sus intereses y poder” (Hardt & Negri, 2000). Pero, los nuevos canales que ha generado la globalización, han adquirido un papel importante en las negociaciones donde participan actores no exclusivamente territoriales, definidos como las corporaciones internacionales, organismos internacionales, ONG, etc.

Frente al proceso de globalización, la soberanía de los Estados-Naciones, aunque aún es efectiva, ha declinado progresivamente. En el plano económico “el Estado-Nación posee cada vez menos poder para regular estos flujos e imponer su autoridad” (Hardt & Negri, 2000).

De este modo, en el estudio de caso se observará la relación que existe entre el Estado ecuatoriano, la organización no gubernamental HIAS y el organismo internacional ACNUR ante la problemática de refugio. En primera instancia, se analizará mediante los tratados internacionales y nacionales -el Plan de Acción México 2004², el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 y el Plan de Brasil 2014³- el compromiso y la corresponsabilidad entre el Ecuador y HIAS para generar incidencia tanto en la población local como en la población refugiada. A su vez, se analizará cómo funciona la cooperación entre los actores, tanto de la organización civil – HIAS- como los organismos especializados -ACNUR- dentro del Estado ecuatoriano.

De esta manera, se comprenderá cómo el Estado ecuatoriano mantiene una relación interdependiente y subsidiaria con la ONG HIAS y con ACNUR frente a la asistencia humanitaria para refugiados, permitiendo la creación de nuevas redes de poder determinadas por las capacidades de cada actor y la formulación de discursos inclusivos que supuestamente garantizan los derechos de las personas refugiadas y de la población local.

Sin embargo, hay que tomar en cuenta, de acuerdo a la investigación realizada, que la soberanía del Estado ecuatoriano se encuentra alterada por la intervención multitudinaria de nuevos actores internacionales y a su vez por la aplicación de los instrumentos tanto regionales como internacionales –Plan de Acción de México 2004, Plan de Acción de Brasil 2014- ya que se responsabiliza de la respuesta inmediata para

las personas que ingresan al país, trabajando en conjunto con las ONG y ACNUR en cuanto a la sistematización, asistencia humanitaria e inclusión social de las personas refugiadas.

Por ende, para realizar este análisis se tomó en cuenta la metodología de Michael Foucault (1991) la cual permite complementar el análisis de la relación entre los actores en cuanto a la injerencia de proyectos transfronterizos de otros actores.

A.-Metodología de Michael Foucault y sus conceptos.

Para el presente análisis se comprendió las variables: refugio, seguridad nacional, cooperación, ayuda humanitaria y autonomía institucional, que se verán implícitas en la relación entre los actores. Para su trabajo, se toma en cuenta los conceptos que la metodología de M. Foucault (1991) plantea, los cuales son: el poder, la subjetividad y el punto de discontinuidad, además, estos se han clasificado de acuerdo a las entrevistas realizadas durante este periodo de investigación.

Por consiguiente, estos conceptos sirven para abordar el discurso de los actores que es dejar ver en los instrumentos internacionales, los cuales implican, el control de la movilidad humana, con la finalidad de maximizar su beneficio material e ideacional de los actores. De esta manera, se comprende la interdependencia y subsidiariedad que representa la asistencia humanitaria.

Mediante la lógica del análisis del discurso foucaultiana y las categorías establecidas por la “Arqueología del Saber” (Foucault, 1991) se logrará comprender las implicaciones de los estatutos que firmó el Ecuador en materia de refugio- el Plan de Acción de México 2004² y el Plan de Acción de Brasil 2014³- a su vez se contrasta con el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, el cambio constitucional sobre la

ciudadanía universal y las entrevistas a los representantes de cada institución -ACNUR, HIAS, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana-, para así dar cuenta de los intereses reales y el avance de los objetivos de cada estatuto para garantizar los derechos de los refugiados.

Es por eso, que a partir de los mecanismos otorgados como “*La arqueología del saber*” (Foucault, 1991) se puede analizar las características de cada época, así también con la indagación sobre cómo éste saber se relaciona con la constitución del sujeto. Por lo que, mediante “los elementos de las prácticas existentes discursivas o no discursivas, se podrá entender las distintas problemáticas que involucran al sujeto” (Foucault, 1991).

Al comprender las relaciones discursivas, se puede observar a los objetos de estudio -en este caso los actores internacionales- que hacen referencia a las reglas, tratados, convenios internacionales para construir prácticas de liberación y acción de estas instituciones, de modo que estos comprenden la descripción de las reglas y redes que buscan generar orden y control hacia las personas refugiadas (Foucault, 1991).

Por otro lado, se definen a las categorías que se consideraron relevantes para el análisis de discurso. En primera instancia, la definición de poder corresponde a la probabilidad de imponer la voluntad propia dentro de una relación social, aún contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad, el poder aparece como una superestructura al dominio económico. Por lo que, “el poder, ni se da ni se intercambia, sino que se ejerce y solo existe en el acto” (Foucault M. , 2000). Por lo tanto, el poder es una forma de relación en donde los sujetos actúan sobre sus acciones “el ejercicio del poder es conducir conductas y disponer de probabilidades” (Foucault M. , 2000).

En segundo lugar, el concepto de subjetividad, igualmente tomado de la propuesta de Foucault M. , (2000) se define como aquellas prácticas que construyen a un sujeto, que aparece de una determinada relación de conocimiento y poder. Por ejemplo: “ toda norma moral siempre comprende un código de comportamientos y de algunas formas morales , por ende el modo de subjetivacion adquiere casi siempre una forma juridica” (Foucault M. , 2000). Por lo tanto, la subjetivación son prácticas que permiten al sujeto transformar su propio ser (Foucault M. , 2000).

Y como último concepto, es el “ punto de discontinuidad” el cual se refiere a aquellos acontecimientos, desiciones, accidentes, iniciativas, y descubrimientos que por un momento se vieron delimitados por el análisis y suprimidos ante la continuidad de otros hechos. Por ende, la discontinuidad permite comprender las transformaciones percibidas en la realidad que funcionan de acuerdo a los esquemas institucionales de dependencia. (Castro, 2004).

Por ejemplo, a través del discurso de la asistencia humanitaria los sujetos bajo un contexto histórico especifican las estructuras de dependencia que crean las instituciones dentro del Estados.

Por lo tanto, estos tres elementos permiten entender la lógica de los discursos que manejan las instituciones de control en relación con su accionar y los instrumentos internacionales que los respaldan. A su vez se destacan las variables de refugio, seguridad nacional, cooperación, ayuda humanitaria, autonomía institucional que complementan al análisis y dejan ver las relaciones jerarquicas y subsidiarias del complejo estudiado. Esta tabla se manejó mediante la información obtenida de las entrevistas a cada actor: Margarita Ron, cordinadora de HIAS Ecuador, Daniel Almeida, representante de ACNUR y Maria Fernanda Jaramillo, Cordinadora del departamento

de refugio del Ministerio de Relaciones Exteriores, y se clasificó su contenido de acuerdo a las variables presentadas con la finalidad de poder sustentar la hipótesis planteada.

Tabla 5

Análisis de discurso: relación entre actores.

Análisis de discurso															
	refugio			Seguridad nacional			cooperación			Ayuda humanitaria			Autonomía Insitucional		
	poder	subjetividad	punto de discontinuidad	poder	subjetividad	punto de discontinuidad	poder	subjetividad	punto de discontinuidad	poder	subjetividad	punto de discontinuidad	poder	subjetividad	punto de discontinuidad
ACNUR															
HIAS															
Estado Ecuatoriano															
Plan Mexico 2004															
Pblan Brasil2014															
Plan de Buen Vivir 2013-2017															

Elaborado por: Cristhian Robalino y Daniela Borja, 2018.

De este modo, gracias a la arqueología del saber se logró comprender los enunciados y las formaciones discursivas para conseguir visualizar el verdadero interés de los distintos planes de acción e identificar las posibles soluciones que en conjunto hayan logrado los actores, así como la naturaleza, relaciones de poder y subsidiaridad entre los mismos. -Ver anexo 1-

B. El Marco Institucional de los actores: HIAS-ECUADOR.

El orden jurídico que se establece entre estos dos actores inicia con la Carta de los Derechos Humanos después de la Segunda Guerra Mundial, el poder se encuentra implícito en las leyes y los artículos planteados en este primer régimen y desde ahí tanto HIAS como Ecuador han formulado sus políticas institucionales que buscan incidir en la población local. En ello se encuentra que HIAS

...posee una base jurídica, que es como una responsabilidad ética de trabajo con personas sobrevivientes de tortura, desplazados, refugiados que surgen desde la segunda guerra mundial. Después de esto, se ve la consolidación de instrumentos internacionales como la Carta de los Derechos Humanos, entonces la fundamentación de HIAS tiene que ver con derechos humanos, el principio de buena fe, principio de dignidad, libertad a favor de la población de refugiada (Ron, 2017).

El marco institucional con el que trabaja HIAS en el Ecuador requiere de un control burocrático en el cual se rinden cuentas como cualquier otra empresa privada.

... nuestro trabajo con el Estado es de una manera muy cercana, como ONG debemos cumplir parámetros y la normativa legal, como organización recibimos el permiso para funcionar otorgado por el Ecuador, la SETECI, quien regula el funcionamiento de las ONG, nos realizan auditoría financiera, auditoría de recursos humanos, auditoría de programas cada vez que deben renovar, existe un periodo que opera cada cuatro años. Entonces todos los programas que tenemos deben ser regulados, debe la SETECI conocer el presupuesto y el personal que tenemos, debe saber si la población que asistimos está conforme con nuestros servicios. Para eso realizan, auditorías por medio de grupos focales con la población refugiada, donde les preguntan sobre el tipo de servicio de HIAS en todas las localidades. Por ejemplo, hace dos años hicimos visitas domiciliarias con delegados de la SETECI para que puedan comprobar nuestro servicio con la gente (Ron, 2017).

Sin embargo, a nivel internacional tanto HIAS y Ecuador han sido partícipes de tratados, seminarios y formulación de planes de acción frente a la injerencia y procesos técnicos para poder ayudar a las personas solicitantes de refugio. Pero, la capacidad del país receptor, en este caso Ecuador, ha modificado su responsabilidad en cuanto a la entrega de documentos y en ello se puede observar que:

...nosotros-HIAS- nos basamos en la definición de Cartagena y la Convención del 51, entonces HIAS se maneja con estos dos instrumentos sin embargo, desde el 2008 ha habido varios cambios a nivel de reconocimiento en el Ecuador, pero ya esto por parte del Estado ecuatoriano, entonces hubo momentos donde estuvo el art. 1182 y en éste se estipulaba ciertas situaciones de impedimento para pedir refugio en el Ecuador, quizás desde ahí ya no se reconoce tanto Cartagena en el Estado ecuatoriano, y quizás también se ha perjudicado a ciertos casos nuevos que están llegando como de venezolanos, porque no hay una persecución directa, pero si hay una violación de derechos y violencia masiva, entonces Cartagena te reconoce eso, y quizás el Estado no está aplicando esto desde el art. 1182 y de ahí se está excluyendo mucho a los refugiados ahora con Venezuela , pero hace ya algún tiempo fue rechazo completo a colombianos que vivían situaciones de violencia generalizada por las peleas de los nuevos grupos de guerrilla, y ahora se está viviendo nuevamente en la frontera con Colombia, la formación de grupos que no quisieron acogerse a la paz y que son incidentes de las FARC y están formando otros grupos, entonces la gente vive esas situaciones de violencia, ahora deben ser casos muy explícitos, dan reconocimiento a muy poquitos casos, y claro se reconoce por medio de pruebas como por

ejemplo: sobrevivientes de tortura deben dar pruebas físicas, si fueron alcanzados por alguna bala, pero por violencia generalizada el Estado ya no reconoce (Ron, 2017).

En este sentido, la participación de la organización civil se ha vuelto más relevante ya que en el periodo 2007-2016 la atención de personas refugiadas ha variado. Por ejemplo,

...más o menos en ese tiempo fue de 500-600 personas al mes, luego en el 2012-2013-2014 comenzó el nivel de ingreso en las fronteras y según datos de la dirección de protección internacional hasta finales el 2016 el ingreso que teníamos era de 300 máximo, pero según el último informe por parte del ACNUR en finales del 2017 excedimos 800-2000 refugiados mensuales, se extrapolo totalmente lo que se venía viviendo anteriormente y claro nosotros sí vemos cambios desde la firma de la paz o sea hay mucha más llegada de la población refugiada, tenemos más casos de sobrevivientes, casos de violencia sexual -pero un montón-, casos de amenazas, secuestros, intimidación, el tema de reclutamiento a chicos, porque se están armando nuevos grupos (Ron, 2017).

Es por ello que, HIAS como representante de la organización civil ha participado en eventos internacionales como es el Plan de Acción de Brasil 2014 el cual se refiere:

...tomamos nota de las buenas prácticas regionales en la adopción de políticas públicas que promueven la integración local de los refugiados, a través de los esfuerzos conjuntos del Estado, el ACNUR y la sociedad civil, y destacamos el importante papel de las autoridades locales y del

sector privado, con la activa participación de los propios refugiados y las comunidades de acogida (ACNUR, 2014).

A su vez, HIAS en conjunto con otras organizaciones no gubernamentales en el Ecuador han fortalecido capacidades para ejecutar los objetivos planteados por el Plan de Acción de Brasil 2014.

... nosotros participamos como organización de la sociedad civil en el Plan de acción de Brasil 2014 apoyando obviamente la visión de los refugiados y participamos con otras organizaciones CDH, ASSYLUM ACCESS, EL CONSEJO NORUEGO, que somos parte de la sociedad civil y en las fronteras, nosotros recibimos independientemente de la nacionalidad y de las situaciones a las personas refugiadas a todas las personas que dicen que requieren de protección internacional (Ron, 2017).

Por otro lado, el Estado ecuatoriano, en base a su participación constante en los diálogos regionales e internacionales junto con los principios de solidaridad, principio de buena fe y confidencialidad, durante los procesos de solicitudes de refugio, se puede observar que el Ecuador ha logrado vincular su toma de decisiones bajo los estatutos firmados pese a su desgaste económico y su situación geográfica, en ello se puede ver que Ecuador participa activamente en todos los foros internacionales y busca promover la ciudadanía universal dentro de los procesos de integración local.

... hemos privilegiado el acceso a derechos pero en estos foros hemos hecho eco en que sí se necesita mayor apoyo internacional hacia el Ecuador, ya que hemos asumido esta responsabilidad, este reto y somos

pioneros de la integración de personas con la necesidad de protección internacional en el país (Jaramillo, 2018).

El Ecuador y su compromiso con los instrumentos internacionales ha logrado crear y sostener la relación con otros actores para así crear nuevas ideas que permitan la naturalización de las personas refugiadas, a su vez sostener la comunicación, los procesos de inclusión desde las instituciones locales, ya que en ellas esta demostrar el compromiso del Ecuador ante la población refugiada y local.

... si, procuramos reunirnos con las ONG, sus agencias socias, el gobierno autónomo descentralizado, por ende tenemos que articular el trabajo para dar respuesta a la población refugiada y eso implica reunirnos con todos los actores (Jaramillo, 2018).

De acuerdo a los estatutos de México 2004 y Brasil 2014, el Ecuador se compromete activamente a participar en conjunto con la población civil, gobiernos descentralizados, para que mediante el diálogo, se logre generar políticas públicas en cuanto a la realidad de la población refugiada y local, y de esta manera garantizar los derechos en orden a la constitución del año 2008 y el principio de la ciudadanía universal.

Por tanto, el análisis del marco institucional de HIAS y Ecuador corresponde, desde la subjetividad, a la que las personas se someten para solicitar refugio en el país receptor. Si bien, se someten al principio de buena fe y al principio de solidaridad, la relación de discontinuidad que existe entre estos dos actores se da a partir de la incongruencia de la definición de refugiado ya que “el Ecuador por insuficiencia de capacidades no reconoce por violencia generalizada a las personas de movilidad humana, la cual está implícita en la declaración de Cartagena 1984” (Ron, 2017) . Por lo

tanto, la persona refugiada dentro del discurso de cada actor comprende prácticas discontinuas que los ignoran, los excluyen o los incluyen (Foucault, 1991). Por ello, el poder se ejerce mediante el diálogo y la comunicación que tiene HIAS hacia el Estado ecuatoriano, ya que HIAS como representante de la sociedad civil complementa con información para que el Ecuador formule políticas públicas de acuerdo a las realidades de las personas refugiadas plasmada en el Plan de acción de México 2004 y el Plan de acción de Brasil 2014, generando de esta manera la interdependencia y subsidiaridad entre estos dos actores.

C. Cooperación entre actores en el problema de refugio.

A partir de la metodología de análisis de discurso planteada por Foucault (1991) y las categorías de Hardt y Negri (2000) se pudo analizar las entrevistas realizadas a HIAS-ACNUR en conjunto con informes y estadísticas, para así dar cuenta de la relaciones de poder entre los actores y la autonomía institucional, permitiendo observar las funciones que cumplen como instituciones en la asistencia humanitaria. Para lo cual, se estructurará mediante tres enfoques: a) La relación entre HIAS y Ecuador, b) La relación entre ACNUR y Ecuador y c) La relación entre HIAS y ACNUR.

C.1 Relación entre HIAS y Ecuador.

En esta sección a partir de la matriz realizada se puede observar cómo el Estado ecuatoriano y la ONG HIAS presentan su subjetividad como instituciones que han establecido su estructura autónoma, en diferentes momentos y contextos institucionales, en tanto objeto de conocimiento posible, deseable o, inclusive, indispensable, organizándose así en determinados contextos para construir sus identidades en el sistema imperio. (Foucault, 1991).

La estrategia de HIAS en Ecuador se centraliza en una perspectiva de manejo de casos, en la que suministra una asistencia personalizada e integral a las familias refugiadas, permitiendo dar respuestas a sus necesidades particulares. Por ende, ya no se puede pensar que existe un solo actor en el sistema internacional, de hecho ingresan de manera participativa los organismos internacionales, gubernamentales no gubernamentales y civiles que ejercen un accionar moral de ayudar a otras personas que se encuentran en vulnerabilidad (Ochoa & Prado, 2017).

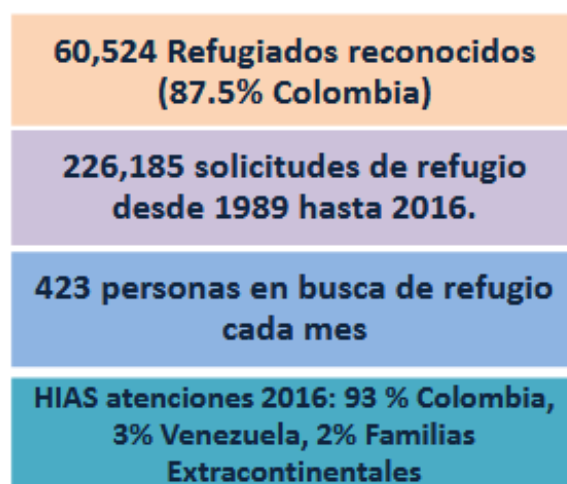
De esta manera, el trabajo tiende a ser cercano al Estado ecuatoriano, instituciones públicas, organismos asociados y el sector privado, con la finalidad de promover la integración local y el desarrollo de medios de vida sostenibles de la población refugiada. (HIAS, 2017)

Anualmente, un porcentaje amplio de refugiados procedentes de Colombia, Irak, Siria y Somalia llegan a Ecuador huyendo de la violencia, es decir Ecuador acoge a la población de refugiados más grande de América Latina con un total próximo a los 60.000 refugiados, las cuales, el 87.5% de los refugiados son de origen colombiano y el 12.5% restante, pertenece a otras nacionalidades. (HIAS, 2017) Por consiguiente, la figura de los refugiados resulta compleja, lo cual rompe con la continuidad entre hombre y ciudadano, entre nacimiento y nacionalidad, poniendo en crisis la ficción originaria de la soberanía moderna (Agamben, 2001)

Bajo este contexto, HIAS en Ecuador asiste a 35,000 refugiados y solicitantes de asilo anualmente y trabaja también con un promedio de 5,500 ecuatorianos, incluyendo a miembros de la comunidad de acogida y funcionarios públicos a partir de actividades y programas comunitarias (HIAS, 2017). En la figura N°1 se puede apreciar las estadísticas respecto al flujo de refugiados y atención hasta el año 2016.

FIGURA N°1

HIAS EN ECUADOR 2016



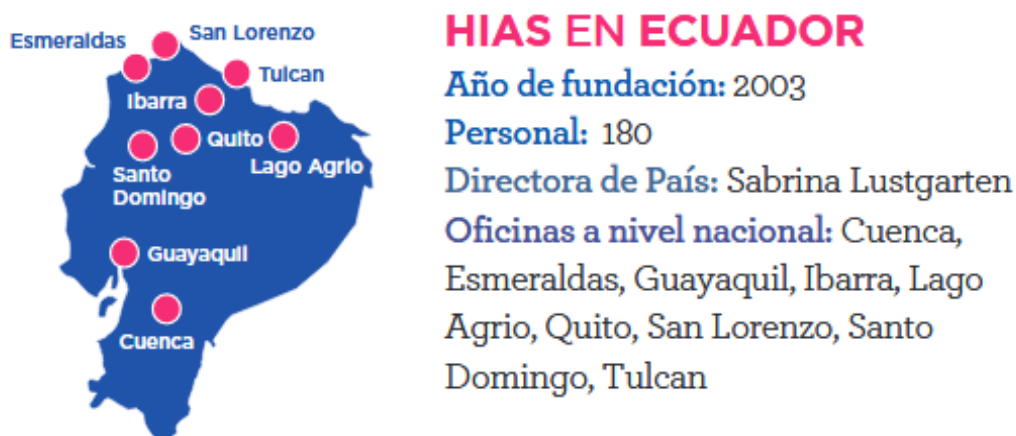
Fuente: Lustgarten, Sabrina. (2017). Un camino hacia la autoeficiencia. HIAS Ecuador, 17 (Captura)

Así mismo, se puede observar mediante la matriz que la estructura de poder tanto para HIAS como para el Estado ecuatoriano se encuentra representada a partir de la legalidad entre las dos instituciones, además de la localización geoestratégica que posee HIAS. Por ello, la conceptualización del poder como algo múltiple, algo que está en todas partes, que se constituye mediante diversas formas aceptadas de conocimiento, por tanto no puede verse estructurado (Foucault, 1991). Por ende, el poder de HIAS en cuanto a infraestructura y su presencia a nivel país se ha fortalecido durante el tiempo que lleva trabajando en el Ecuador. Su presencia es ahora mucho más amplia en los territorios y tiene oficinas en varias provincias del Ecuador. Es decir, la nueva estructura de poder no presenta ninguna afinidad significativa con el Estado moderno de origen europeo, la soberanía estatal ha tomado una nueva forma compuesta por una serie de organismos nacionales y supranacionales que se integran en la sociedad y cumplen funciones institucionales (Hardt & Negri, 2000).

Tal como lo plasma el siguiente mapa, las oficinas de HIAS se encuentran estratégicamente ubicadas priorizando zonas de afluencia e ingreso de refugiados.

GRAFICO N°1

MAPA DE OPERACIÓN DE HIAS EN EL ECUADOR



Fuente: HIAS. (2017). HOJA INFORMATIVA: Ecuador. HIAS, 2. (Captura)

En este aspecto, el Estado de otra manera ha buscado garantizar su autonomía institucional en cuanto a la toma de decisiones y normativa. Por ende, en el año del 2007, con el ingreso de Rafael Correa Delgado a la presidencia de la República del Ecuador, el control por parte del Estado ecuatoriano hacia los organismos no gubernamentales a través del “El Decreto 16” se intensificaron, bajo el punto de vista de que deben existir dispositivos de control que certifiquen el cumplimiento de los objetivos y fines de las ONG (ACNUR, 2017).

En otros términos, el Estado moderno ecuatoriano está constituido por prácticas escritas basadas en la Constitución del 2008 y dentro de la ley, por ello le permite imponer su autonomía como país y de esta manera consolidar su control en su territorio, en su población y así asumir la responsabilidad de solucionar y eliminar cualquier ilegibilidad que altere la estabilidad y paz del Estado soberano. (Hovil, Lucy, 2016). Por

lo tanto HIAS, para poder operar institucionalmente en el Ecuador, necesita en primera instancia del permiso otorgado por el Estado ecuatoriano de acuerdo al marco legal. Por ende,

... el trabajo con el Estado es de una manera muy cercana, como ONG debemos cumplir parámetros y la normativa legal, como organización recibimos el permiso para funcionar otorgado por el Ecuador a partir de la SETECI, quien regula el funcionamiento de las ONG. (ACNUR, 2001).

A partir de estos aspectos, la cooperación de HIAS hacia el Estado ecuatoriano radica en cumplir las funciones que se encuentran inscritas en la Ley de Movilidad Humana 2017, Capítulo V, Sección III, Artículo 98.- Persona refugiada, con la finalidad de que todos los refugiados disfruten de protección y de asistencia humanitaria (Ron, 2017).

... será reconocida como refugiada en el Ecuador toda persona que: Debido a temores fundamentados de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, que se encuentre fuera de su país de nacionalidad, y no pueda o quiera, a causa de dichos temores, acogerse a la protección de su país, o que, careciendo de nacionalidad y hallándose fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o no quiera regresar a él. El reconocimiento de la condición de refugiado tiene una naturaleza declarativa, civil, humanitaria, apolítica y confiere un estatuto de protección internacional a la persona. (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2017, pág. 19)

Por ello, a partir de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, publicada en el Registro Oficial Suplemento 175 del 20 de abril de 2010, se reconoció

... todas las formas de organización de la sociedad, como expresión de la soberanía popular que contribuyan a la defensa de los derechos individuales y colectivos, la gestión y resolución de problemas y conflictos, al fomento de la solidaridad, la construcción de la democracia y la búsqueda del buen vivir (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 2010).

Por ende, la búsqueda de una sociedad civil global requiere del comportamiento adecuado del cooperante entre los actores internacionales, de modo que, se refuercen las normas de las instituciones de control para que contribuyan en la gobernanza global y de esta manera logren resolver los retos globales. (Deudney & Ikenberry, 1999)

Por lo tanto, existe una presencia amplia por parte de HIAS en la elaboración de programas y proyectos que tienden a ser respaldados por el Estado o por instituciones adyacentes como Municipios, Ministerios, etc.

Es decir, la ética internacional permite la distribución de recursos para sostener los principios de justicia, equidad y responsabilidad política (Griffiths, Roach, & Salomon, 2009).

Con ello,

... 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 trabajan 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. (Carvallo, 2017, pág. 40)

Bajo este contexto,

... HIAS participa en la parte de la sociedad civil como ONG, lo cual le permite como institución realizar reuniones de coordinación, reuniones de devolución, con la finalidad de realizar recomendaciones o a su vez capacitaciones a funcionarios de Ministerios o GAD, lo cual nos permite estar al tanto del tema, nos invitan, a veces vienen acá, servimos como cede para que puedan reunirse, para que podamos reunirnos como sociedad civil y podemos hacer documentos que beneficien a la población en situación de vulnerabilidad. Lo importante de la sociedad civil en este sentido es que tiene datos de terreno, de campo, de contexto lo que quizás el Estado tal vez no tiene por la capacidad de funcionamiento o por lo que sus programas no están cien por ciento ligados al tema de refugio, y digamos que también en ciertas situaciones el flujo migratorio se observa más en las organizaciones de asistencia humanitaria. Por ende, las organizaciones tenemos más datos de base, y eso nos beneficia cuando hacemos una revisión o un documento porque estamos 100% al tanto de la población refugiada. (Ron, 2017)

A través del Ministerio del Trabajo, Ministerio de Relaciones Exteriores, Consorcio Ecuatoriano para la Responsabilidad Social (CERES), se han realizado talleres y debates con finalidad de promover e incentivar a la sociedad civil la

integración de los refugiados y el respeto de los Derechos Humanos e Inclusión Laboral sin discriminación. (Carvallo, 2017).

Por ejemplo, el programa “Capital Semilla” ha permitido fortalecer la participación de las personas refugiadas en el ámbito laboral. A partir de datos aportados por HIAS, hasta el 2016 con respecto a los logros del programa, 447 posibles empleadores fueron añadidos a la bolsa de empleo, 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. Es decir, el 71% de la población refugiada que ha accedido al programa “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. (Carvallo, 2017)

En este sentido, el apoyo psicosocial de HIAS y el trabajo con otras instituciones del Estado o con organismos internacionales como ACNUR, ha permitido gestionar la promoción del bienestar emocional de los refugiados, mediante el desarrollo de redes de protección comunitarias y de actividades de integración. (HIAS, 2017)

Por ende, “mientras más redes, más convenios con universidades e instituciones del Estado tengamos, mientras más gente que esté implicada en la integración local de la población de movilidad y protección internacional estaremos cumpliendo nuestro objetivo”. (Ron, 2017) . A saber, la cooperación y la comunicación han sido bases fundamentales para mantener el orden global. Este nuevo orden global actual, va a estar conformado por divisiones y jerarquías internas, de modo que la creación permanente de circuitos de cooperación y colaboración van a ser constantes (Hardt & Negri, 2000)

Dentro de esta nueva estructura que incluye el declive de la soberanía de los Estados frente a este control de nuevos actores hacia la movilidad humana, las ONG se presentan como instituciones representativas de la sociedad civil que buscan un modelo alternativo no emancipatorio frente al sistema imperial (Hardt & Negri, 2004). Se puede observar que la relación entre HIAS y el Estado ecuatoriano es de constante dialogo basada en la inserción social y la productividad que tienen los refugiados en el Ecuador. En cuanto a eso, la formulación de leyes permitirá mayor control y seguimiento de las personas locales y refugiadas, por lo que el trabajo en conjunto es implícito para la asistencia humanitaria, siempre y cuando se cumplan los objetivos que cada actor presenta de manera independiente. A su vez, el ejercicio del poder en cuanto al reconocimiento y permiso que otorga el Estado ecuatoriano a la funcionalidad de las ONGs se determina a través de las asimetrías que surgen por las capacidades de cada actor. En el contexto de discontinuidad tanto HIAS como el Ecuador conciben a la persona refugiada de diferente manera a pesar que ambos se manejan por el principio de ciudadanía universal, por ende, la capacidad del Estado receptor es un limitante para la asistencia a personas refugiadas lo cual surge la interdependencia con otros actores.

C.2 Relación entre Ecuador y el Organismo Internacional ACNUR.

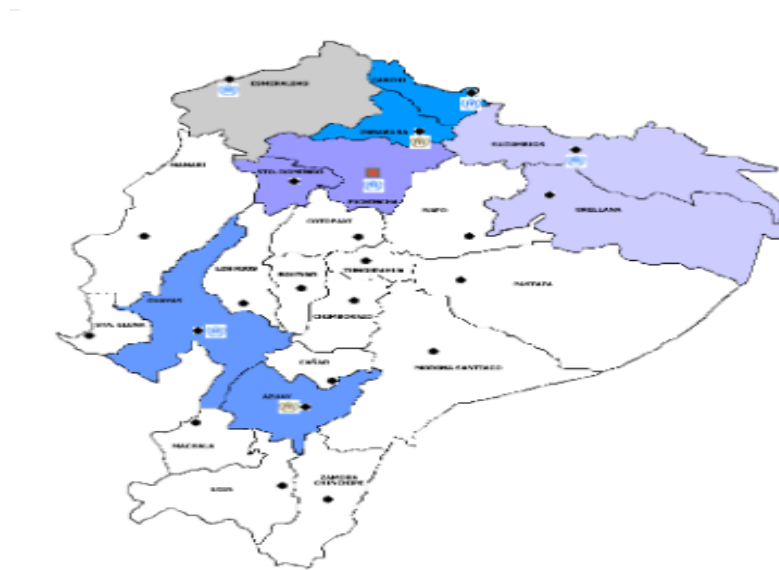
El Alto Comisionado de las Naciones Unidas (ACNUR), trabaja en Ecuador apoyando al Estado para proteger a la mayor población refugiada de América Latina. (ACNUR, 2016)

El rol que ha desempeñado ACNUR en el Ecuador le ha permitido tener una posición importante en la concientización y elaboración de proyectos en conjunto con organismos no gubernamentales e instituciones públicas o privadas en beneficio de la sociedad. Por ende, al igual que HIAS, ACNUR se encuentra ubicado estratégicamente en el Ecuador para la atención y la protección de aquellas personas solicitantes de

refugio. Tal como lo plasma el gráfico N°2, ACNUR enfatiza zonas de gran afluencia de solicitantes de refugio.

GRAFICO N°2

MAPA DE OPERACIÓN DE ACNUR EN EL ECUADOR



Fuente: ACNUR. (2015). HOJA INFORMATIVA: ECUADOR. ACNUR, 14 (Captura)

En síntesis, ACNUR como departamento supranacional, ha funcionado como una articulación en la genealogía que va desde las estructuras jurídicas internacionales hacia las globales, por lo que la estructura conceptual de aquella predica sobre el reconocimiento y la legitimación de la soberanía de los Estados individuales. (Hardt & Negri, 2000)

Por ende, entre los objetivos de ACNUR con el Estado ecuatoriano en el tema de refugio radica en: a) Velar por la protección de las personas refugiadas, expandiendo el espacio de la protección al favorecer políticas públicas, prácticas administrativas y mediante intervenciones específicas, b) Potenciar los derechos de los y las refugiadas en el Plan del Buen Vivir 2013-2017 del Ecuador promoviendo un ambiente favorable a la

integración local y naturalización de refugiados reconocidos en el país, c) Asumir la responsabilidad de buscar soluciones duraderas que incluyan el uso estratégico del reasentamiento como instrumento de protección y como herramienta de solidaridad, así como una repatriación voluntaria, d) Combatir la xenofobia y la discriminación, junto a la sociedad civil y organismos estatales, a través de campañas diseñadas para promover la solidaridad y la convivencia pacífica entre comunidades (ACNUR, 2016, pág. 1).

De esta forma, en cuanto al poder, ACNUR en el Estado ecuatoriano se ha determinado como aquel que ejerce su propia institucionalidad, pero a su vez respeta y se maneja en cuanto a los criterios determinados por el Estado, por lo cual en base a la matriz planteada se observa que el derecho y las disciplinas de ACNUR y el Estado ecuatoriano hacen el campo adecuado para el ejercicio del poder.

Por ello,

... en este sentido se hace entender que ACNUR trabaja con los gobiernos directamente, pero también como lo hacen todas las agencias de las Naciones Unidas, ¿qué es lo que hace normalmente? Es llegar a ciertos acuerdos en aquellos países en los que trabaja para no tener una agenda propia, sino más bien fortalecer los procesos en lo que está pasando en los países, entonces, por ejemplo: digamos en el caso del Ecuador el desarrollo de la Ley de Movilidad Humana ha sido como un proceso, un paso muy bien visto incluso a nivel internacional, la cual, no solo ha servido para que esta oficina, o sea la representación del ACNUR en el Ecuador, actúe bajo los pilares que presenta la Ley de Movilidad Humana en base a lo que al ACNUR compete específicamente que son los refugiados y apátridas, sino que también marca cuales son los

procesos con los que nosotros vamos apoyar al trabajo del Estado.
(Almeida, 2018)

Por ello, en el 2010 el Estado ecuatoriano en colaboración técnica y financiera por parte de ACNUR, puso en marcha el “Registro Ampliado”, un proyecto pionero en América Latina que a través de brigadas móviles de registro y documentación se desplazarían a las áreas de frontera norte con mayor concentración de población refugiada como: Esmeraldas, Sucumbíos, Orellana, Carchi e Imbabura, la cual tenía como objetivo responder de forma irrestricta, el cumplimiento de los derechos humanos (ACNUR, 2010).

Este programa le permitió al Estado ecuatoriano contar con un registro con el objetivo de estimar el porcentaje de refugiados que existen en el país. Es decir, en el Estado moderno la seguridad alcanza altos niveles de prevención. Por lo que, el Estado adquiere el control de documentos, estadísticas de los sujetos que ingresan y salen del país para mantener su autonomía en la red de poder. (Das & Poole, 2008)

Por tanto, ACNUR en el 2016 en relación con el Plan Nacional de Desarrollo del Ecuador (Plan Nacional del Buen Vivir, 2013 -2017), se incorporó al compromiso del Estado ecuatoriano y la voluntad política, en trabajar activamente para reducir la pobreza y la desigualdad de los refugiados a partir de la inclusión de aquellos en los planes nacionales. (ACNUR, 2016)

De igual manera, ACNUR se ha determinado por orientar a funcionarios del Estado ecuatoriano. Por ejemplo, tras el terremoto del 16 de abril del 2016, ACNUR con su socio HIAS y el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS) desarrollaron un mecanismo de acompañamiento a los funcionarios públicos que trabajan en los albergues oficiales, mediante actividades de apoyo con psicólogos

especializados en desastres y a su vez incorporando una carta de entendimiento que incluye, entre otros, la asistencia técnica en materia de protección. Para ello,

... la organización está un poco aquí apoyando, asistiendo técnicamente también psicológicamente algunos de los proyectos y programas que lleva el país, como por ejemplo hay insumos incluso para la ley de movilidad humana, pero también para lo que se llamó la legislación secundaria, o sea ¿cómo eso aplicas en papel?, hay un acompañamiento, una asistencia técnica, ósea ACNUR ayuda al gobierno en contratar como por ejemplo en algunos de ellos personal técnico que al final es financiado por nuestra organización, como parte de la asistencia. (Almeida, 2018).

De esta manera, el presupuesto de ACNUR en el Estado ecuatoriano ha aumentado paulatinamente desde el año 2007 (US\$ 3'524.354,00) hasta el 2016 (USD 19.9 millones) en cuanto a la asistencia humanitaria. (ACNUR, 2016).

En definitiva, tanto ACNUR como Ecuador se responsabilizan por la inserción social de las personas refugiadas formulando leyes y programas que permitan la compensación económica de las mismas. Además de la asistencia y el diálogo que presentan estas instituciones también se encuentra el reto de cumplir y ratificar los tratados previamente firmados. Al ser ACNUR un representante internacional, su relación de poder con el Estado ecuatoriano se ve en la medida en que influye en la toma de decisiones y en la elaboración de políticas públicas. Sin embargo, en el sentido de discontinuidad de la matriz realizada, la asistencia de ACNUR en el Ecuador frente al reconocimiento del refugiado corresponde al contexto que el país receptor solicita, junto con ello los problemas sociales como la discriminación y la falta de información

de instituciones locales que impiden el acceso a derechos. Por lo tanto, se mantiene esta relación interdependiente con el Ecuador frente al problema de movilidad humana y subsidiaria en cuanto a la falta de capacidades del Estado receptor.

C.3 Relación de HIAS y ACNUR en el Ecuador.

La relación entre el organismo internacional ACNUR y la organización no gubernamental HIAS se ha caracterizado principalmente por el enfoque de cooperación recíproca, con la finalidad de responder a las necesidades que la sociedad refugiada requiere para su reasentamiento duradero en Ecuador. Por ende, a partir del entendimiento de las realidades que viven estas personas, HIAS en conjunto con ACNUR han buscado profundizar aquella relación a partir de programas y proyectos sociales.

HIAS (The Hebrew Immigrant Aid Society) como agencia social inicia en el Ecuador como un proyecto psicosocial a víctimas en Lago Agrio y posteriormente realiza una alianza con ACNUR para ejecutar trabajos en conjunto en la zona fronteriza con Colombia, en el año 2005, y de esta manera, implementar labores de asistencia humanitaria y material con el propósito de proteger y resguardar la integridad de las personas colombianas que buscaban refugio en el Ecuador. (ACNUR, 2017)

A partir del año 2007 en adelante debido a la profundización de la crisis mundial de refugio, el incremento de personas solicitantes en el Ecuador, se ha conducido a mantener a la ONG HIAS para cooperar junto con ACNUR en la implementación de programas que tienen que ver con la asistencia a las personas refugiadas en el país (Almeida, 2018).

A partir de esta relación de socios entre ACNUR y HIAS en el Ecuador, los programas y proyectos pueden realizarse mutuamente permitiendo de una u otra manera

el respeto a las opiniones de cada institución. Además, todo programa o proyecto realizado por HIAS tiende a ser controlado por ACNUR y el Estado a partir de auditorías financieras (Ron, 2017). Por ende, las corporaciones son quienes distribuyen la fuerza de trabajo sobre los mercados, colocan recursos funcionalmente y organizan jerárquicamente los diversos sectores del sistema. “Además de producir mercancías, producen subjetividades y necesidades” (Negri, 2000, págs. 31-1)

Así mismo, a causa de los contextos sociales –discriminación, racismo, narcotráfico, etc.- en la que los refugiados pueden verse vulnerables, el papel de HIAS y ACNUR se han enfatizado para concientizar a la población ecuatoriana a partir de campañas y programas que vienen de igual manera con el apoyo de instituciones públicas.

Bajo este contexto, las campañas presentadas entre HIAS y ACNUR con el permiso legal del Estado ecuatoriano, se encuentra destinada en

... integrar una sociedad solidaria, sin discriminación y promoviendo una convivencia armónica entre los distintos grupos sociales que viven en el país y que incluyen a mujeres, niños, niñas, adolescentes, indígenas, afro-descendientes, refugiados, migrantes, personas con distintas orientaciones sexuales, personas con capacidades especiales, entre otras (ACNUR, 2011).

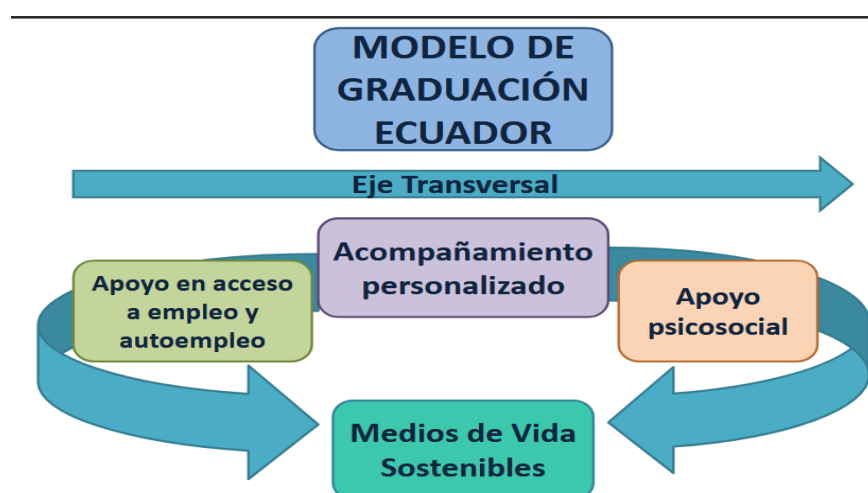
Por ende, el representante adjunto del ACNUR en Ecuador, Luis Varese, recalcó la necesidad de establecer convenios que permitan la integración de organizaciones civiles a este tipo de eventos, las cuales cuenta con el apoyo de más de 150 instituciones inscritas (ACNUR, 2011).

En este aspecto, esta nueva tendencia apunta a un mundo más interdependiente en el cual se generan consecuencias globales, ya que en un mundo de globalización y transformación, se generan instrumentos de cooperación, donde los actores rediseñan políticas e instituciones para garantizar los derechos de las personas. (Gavin, Woodward, & Skrbis, 2009)

De este modo, la democracia absoluta surge de las relaciones sociales en donde se encuentra determinado el trabajo político, la producción económica, la producción política y las redes colaborativas de la producción para así configurar una nueva estructura institucional de la sociedad. (Hardt & Negri, 2004). En este sentido, uno de los proyectos más ambiciosos que tienen HIAS y ACNUR durante los últimos años, es el “MODELO DE GRADUACIÓN” que es un programa que combina por un lado micro finanzas y por otro lado el acompañamiento de familias refugiadas (Almeida, 2018). La cual, se basa en tres ejes centrales presentados en la figura N° 3.

FIGURA N° 3

EJES DEL MODELO DE GRADUACIÓN



Fuente: Lustgarten, Sabrina. (2017). Un camino hacia la autoeficiencia. HIAS Ecuador, 17 (Captura)

A partir de un pilotaje desarrollado durante el 2015 en la ciudad de Santo Domingo de los Tsáchilas ACNUR junto con la organización social HIAS, y gracias a la financiación del Departamento de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea (ECHO), puso en marcha en el 2016 el Modelo de Graduación, con la finalidad de favorecer aquellas personas refugiadas y solicitantes de asilo en situación de vulnerabilidad con potencial de generar ingresos al país. (ACNUR, 2016)

Por ende, el

...“Modelo de Graduación” es un programa innovador de ACNUR en Ecuador diseñado para crear una red de seguridad e impulsar que las familias refugiadas superen su situación de extrema pobreza. Así, anclado en los lineamientos de ACNUR sobre intervenciones de medios de vida, el programa ha sido diseñado para garantizar la sostenibilidad y eficiencia de la metodología de planificación y ejecución del mismo. A través de cinco fases, las familias son acompañadas de manera sistemática durante periodo de entre un año y 18 meses, en un proceso de construcción de una red de seguridad (económica, social, laboral). De modo que, al finalizar el ciclo el hogar tenga la capacidad de auto-sustentarse y no requiera el apoyo de organismos sociales (ACNUR, 2016).

FIGURA N° 4

MODELO DE GRADUACIÓN

MODELO DE GRADUACIÓN	META	# DE FAMILIAS
2016	1.500 familias	1.512 (5.280 personas)
2017 (hasta mayo)	600 familias	294 (1.153 personas)
TOTAL	2.100 familias	1.806 (6.433 personas)

Fuente: Lustgarten, Sabrina. (2017). Un camino hacia la autoeficiencia. HIAS Ecuador, 17 (Captura)

De hecho,

... aproximadamente bajo este programa han participado como 2.000 familias de las cuales algunas ya han finalizado este proceso, otras recién están empezando y se encuentran por la mitad. Por tanto, a través de los trabajadores sociales, HIAS como agencia de psicología, hacen ese acompañamiento, entender la realidad de las familias con la finalidad de guiar el camino para vivir en el país, es decir lo que llamamos nosotros “una solución duradera”. (Almeida, 2018)

A manera de conclusión, las relaciones de asistencia humanitaria entre la relación tripartita de estos actores –ratificada en el Plan de Acción de Brasil 2014³– tienen la finalidad de responder a las necesidades de las personas refugiadas a través de programas, proyectos, acompañamiento psicológico, asesoramiento técnico, etc.

Sin embargo a pesar de que HIAS Y ACNUR son instituciones transfronterizas se adaptan e influyen en los países receptores para lograr cumplir sus objetivos de

asistencia, inserción social y la auto-eficiencia de los refugiados, por ende, la cooperación entre estas dos instituciones se basa en el diálogo, financiación de proyectos en cuanto exista el respeto institucional de cada actor.

No obstante, la relación de poder entre estas dos instituciones radica en una dependencia ya que ACNUR es uno de los donantes de HIAS y por otro lado HIAS se encarga en cumplir los proyectos de ACNUR. Además, en el sentido de discontinuidad, tanto HIAS como ACNUR buscan maximizar su institucionalidad pese a sus distintos intereses, porque enfatizan la cooperación con la finalidad de generar ganancias absolutas y el cumplimiento de sus objetivos en el Ecuador. Por ende, dentro de esta estructura en red estas instituciones logran reformular nuevos discursos desde los movimientos sociales para abrir la estructura de red de poder jerárquica hacia la horizontalidad. No obstante, en la red imperial, los poderes no son por tanto iguales. Pero, a pesar de las desigualdades, se ven obligados a realizar pactos cooperativos para crear y mantener el orden mundial. (Hardt & Negri, 2000).

Así pues, el Ecuador ha sido reconocido en América Latina como uno de los pioneros en fortalecer las políticas públicas a través de la cooperación con el ACNUR y organismos no gubernamentales como HIAS, permitiendo resaltar las discontinuidades con respecto a los discursos sobre el refugio, y a través de estudios de casos particulares conocer y establecer estrategias que permitan la inclusión social.

D. Análisis General de la relación entre los actores.

De acuerdo a las entrevistas realizadas, la relación entre los tres actores de control, si bien se desarrollan en una estructura liberal, en cuanto a la financiación de proyectos y formulación de instrumentos internacionales, la sostenibilidad e incidencia de la población refugiada se presenta a través de una red de poder creada por las relaciones políticas, sociales y económicas implícitas. En consecuencia, en base a lo planteado anteriormente se puede determinar que, el nuevo "*orden global*" impuesto por la globalización ha llevado a la crisis del sistema westfaliano de los Estados soberanos. (Hardt & Negri, 2000)

Por ende, el mundo ya no se fundamenta solo en estructuras estatales, por lo que las organizaciones internacionales en el sistema imperial empezarían a tener un rol característico en las agendas de los Estados, por ello, la red de poder se encontraría determinada por el accionar estatal e institucional de los actores internacionales acerca de los roles a desempeñar cada uno en el tipo de espacio delegado. (Hardt & Negri, 2000).

De esta manera, el Estado ecuatoriano a partir de la implementación de las leyes – Decreto 16, Ley de Movilidad Humana, Código de Participación Ciudadana- intenta abarcar soluciones, independientemente de lo que realizan las ONG y la OIG ACNUR, las capacidades del Estado se ven cuestionadas por la población refugiada quienes exigen el reconocimiento de sus derechos y en cuanto a esta problemática las ONGs mediante el diálogo, la comunicación, el control y la asistencia técnica de asesoramiento a partir de la formulación de programas y proyectos como: trabajo social, asistencia psicológica, programa de “capital semilla”, el modelo de graduación junto con ACNUR, colaboran con el Estado para asistir y guiarles a las personas refugiadas en los diferentes sistemas que presenta el país.

De esta manera, se marca la crisis que presenta el paradigma del refugiado a nivel mundial, ya que la participación de estos nuevos actores internacionales incentiva a formular políticas públicas las cuales toman en cuenta el reconocimiento de las personas refugiadas y sus derechos. “Los refugiados que representan un desafío a la soberanía, obligan a los actores internacionales a considerar los principios y cuestiones fundamentales de los derechos humanos, que forman parte de sus obligaciones” (Harrell-bond, 1995, pág. 2).

Por ello, la soberanía del Estado receptor se encuentra alterada por la intervención de los nuevos actores que aparecen en esta red global. A su vez, la seguridad del Estado Nación se ve modificado también por las necesidades de cada país, por lo que se adapta al contexto social y cultural. Por lo que, en el sistema que abarca la interdependencia entre los actores e implica nuevos problemas, la cooperación con otras instituciones van a permitir comprender y solucionar los fenómenos que alteran el orden estructural. (Das & Poole, 2004).

D.1 Ruptura del sistema tradicional del asistencialismo: El paradigma de HIAS.

El siguiente apartado, se comprenderá la nueva perspectiva que brinda el campo de acción en la ayuda humanitaria, en donde la organización no gubernamental HIAS, si bien inicia como un proyecto psicosocial a víctimas en Lago Agrio, se ha caracterizado por realizar alianzas con ACNUR y con el Estado ecuatoriano, con la finalidad de trabajar en conjunto en la solución del problema de refugio.

Como se vio anteriormente, los nuevos procesos que inciden en la población local y los servicios técnicos prestados hacia el Estado, han permitido una lógica de cooperación en un sistema jerárquico, con la finalidad de garantizar los derechos de las personas que llegan al Ecuador en condiciones de vulnerabilidad. Ahora la multitud ha

entrado en el cuerpo político global del capital dividida geográficamente por jerarquías de trabajo y de riqueza regida por una estructura de múltiples niveles que incluye los poderes, económicos, jurídicos y políticos. (Hardt & Negri, 2004)

De esta manera, HIAS consiente de su participación dentro la red global, en donde las fuentes de financiación, diálogo, comunicación y cooperación han permitido consolidar de cierta manera proyectos destinados hacia la inclusión de las personas refugiadas solicitantes dentro del Ecuador. (Ron, 2017)

Por tanto, HIAS es un ejemplo de ONG que se enmarca en la estructura imperial, como entes que asumen un rol de “multitud” que buscan un cambio no emancipatorio, pero sí discursivo que permita establecer relaciones de cooperación entre los actores- ACNUR, Estado- teniendo en cuenta, la modificación en el sistema de comunicación que surge de la formulación de las realidades de la sociedad civil. (Hardt & Negri, 2004)

Así pues, la multitud necesita de un movimiento político u organización en la cual se produzca nuevas subjetividades y nuevos lenguajes, en ello es importante la comunicación y la cooperación de actores, ya que por medio de intercambios de ideas entre intelectuales, sindicatos, etc., acerca de problemas en común, genera la posibilidad de adoptar un modelo alternativo. (Hardt & Negri, 2004)

Para ello, mediante las entrevistas se pudo observar cómo HIAS ha logrado incidir como institución en el sistema tradicional de asistencialismo que por un lado se presenta un fenómeno de esquizofrenia, debido a que, los Estados y las OIG como ACNUR quieren regular el accionar de los actores no gubernamentales, y por otro, la falta de autonomía institucional ha impedido el funcionamiento de los actores en la ayuda humanitaria. (Eberwein, Wolf-Dieter, 2010)

La participación de estos nuevos actores en base a la colaboración y comunicación con otras instituciones han logrado de una manera equilibrar las redes de poder (Hardt & Negri, 2004). Mediante la elaboración de varios programas ligados a una solución y de integración local las cuales son: el reasentamiento, la solución duradera y la integración local que han permitido la participación de los actores para responder a los problemas que presentan la comunidad refugiada.

Así mismo, a través de la cooperación con otros actores como por ejemplo el Buró para Refugiados y Migrantes (PRM), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), han permitido consolidar el estatuto de esta organización no gubernamental para poder generar aquellos mecanismos de ayuda humanitaria.

Por esta razón, dentro de su participación e incidencia en Ecuador, HIAS ha apoyado al Estado ecuatoriano en cumplir con la normativa estatal, la cual indica que: todas las personas refugiadas tendrán la protección y recibirán la asistencia humanitaria por parte del Estado (Ron, 2017).

De esta manera, se ha logrado establecer una buena relación con el Estado y a su vez el cumplimiento de la normativa que tiene el país en el marco de refugio.

... antes teníamos un acuerdo de trabajo conjunto con la dirección de refugio, pero por el cambio normativo que ha surgido, ya no estamos todo el tiempo en la dirección de refugio pero nuestro apoyo esta en cubrir por ejemplo la parte psicológica de acompañamiento, entrevistas, cuando requieren de asistencia material a refugiados, asistencias o temas de salud, educación acompañamos esos casos. Y trabajamos en reuniones conjuntas para desarrollar rutas de atención sobre todo para menores de edad no acompañados que vienen acá, estas reuniones dependen de cada

zonal, es decir cada oficina de HIAS tiene que hacer contacto con cada coordinador para llegar a acuerdos locales, sin embargo desde la dirección se tiene relación directa con el ministerio y el departamento de refugio” (Ron, 2017).

En consecuencia, HIAS ha logrado incentivar el trabajo en proyectos que mejoren la situación de funcionarios públicos, mediante capacitaciones sobre temas de refugio, de género, de temas psicosociales, de atención a la población que tienen situaciones de violencia, y proyectos de cuidado de equipos junto con Ecu 911 y funcionarios de emergencia del MIESS. Entonces, “nuestro trabajo siempre va hacer apoyar al Estado y fortalecer las relaciones para hacer un mejor trabajo para los refugiados, para que puedan acceder y hacer incidencia en el tema de refugio” (Ron, 2017).

Por lo tanto, el trabajo entre actores –ACNUR, ONG HIAS, Estado- han permitido reconocer el tema de incidencia en la que se ven ligados los refugiados como: la discriminación que sufren, la xenofobia, logrando de esta forma generar apertura mediante capacitaciones sobre el tema de refugio, los derechos, los deberes y el reconocimiento de estas personas para aquellas instituciones y organizaciones que no conocen (Jaramillo, 2018).

En este contexto, la ONG busca entablar necesidades en común a partir de los programas en conjunto por ende, se “ha enmarcado una nueva forma de soberanía en donde las singularidades sociales controlan en virtud de su propia actividad biopolítica los bienes y servicios que hacen posible la reproducción de la propia multitud” (Hardt & Negri, 2004). Es decir, HIAS trabaja específicamente con programas de integración

local, entonces su propuesta, está en los programas psicosociales, de orientación laboral, trabajo social y trabajo comunitario. (Ron, 2017)

Así mismo, HIAS con el apoyo de ACNUR y el trabajo conjunto con el Estado, han permitido establecer los problemas que presenta este fenómeno, para así marcar las dificultades que existen en la población refugiada y de esta manera visibilizar las situaciones de refugio en el Ecuador y a partir de ello articular los programas. Por tanto, “la creación de lazos translocales de solidaridad surgen mediante las prácticas de movilidad y estrategias de acción colectiva de globalización” (Montes, 2008).

Por ende, el refugio es bastante complejo y en ese sentido los programas están ligados o van en la vía de la integración local, económica, psicológica y social. (Ron, 2017). De esta manera, la problemática de la población refugiada se determina en dos circunstancias una individual que es el caso a caso según las necesidades específicas

...atendemos y tenemos un trabajo social, el programa del modelo de graduación que ven las necesidades de las familias en extrema pobreza, pero también hemos hecho un trabajo desde el área psicosocial a partir de, grupos focales, observaciones y de las cosas que nos dicen los refugiados sobre la discriminación (Ron, 2017)

Y en segundo lugar, se realiza mediante un trabajo grupal, en comunidades, en barrios, para mitigar los temas de discriminación, pero sobre todo para fortalecer las comunidades de acogida y también para prevenir situaciones de violencia; en este marco comunitario, se busca disminuir los niveles de estrés, ansiedad para mitigar situaciones de violencia que existen no solo en la población refugiada, sino también en la población local,

...cuando hay situaciones de emergencia es decir llegada masiva de personas estas situaciones de violencia se incrementan, entonces lo que estamos haciendo son trabajos comunitarios para identificar la problemática en ese sector y anclarla también con la problemática de refugio y hacer un proceso de integración y resolución de conflictos, empoderamiento, de participación etc. (Ron, 2017)

Por ende, la migración forzada se define como: hacer todo lo posible por salvar la vida,

...es llevar los papeles, sobrevivir con la única plata que posees, llegas a la frontera, corres riesgo de ser estafado, estas en una situación de riesgo permanente, en realidad no es algo planificado y tiene una afectación psíquicamente grave, entonces obviamente eso es refugio, necesidades de protección internacional, tener que salvar tu vida y buscar que otro Estado brinde la protección adecuada (Ron, 2017).

De esta manera, se puede observar el poder en red que busca HIAS, en cuanto a la formulación de proyectos e incidencia en la población local ante el constante flujo migratorio. La participación de nuevos actores en la aplicación de políticas públicas para garantizar los derechos de las personas refugiadas comprende en primera instancia la capacidad financiera de los donantes, empresas privadas, y de la apertura al diálogo en que estos se manejan para formular y reformular las políticas públicas del país receptor. (Hardt & Negri, 2000)

A su vez, se puede denominar que desde la ONG, el Estado ecuatoriano y el organismo internacional ACNUR han buscado promover aquella cooperación, en cuanto al asistencialismo y la incidencia de las personas refugiadas, ya que el objetivo de las

organizaciones no gubernamentales en las relaciones internacionales, está en la realización plena de las capacidades humanas y el acompañamiento en la búsqueda de la felicidad individual y colectiva (Pinzón Camargo, 2005).

Se puede concluir que, la aplicación de las entrevistas permitió comprender la relación entre estos actores quienes se encuentran en constante cambio para mejorar y garantizar los derechos de las personas que ingresan al Ecuador. Es así, que se analizó cómo funciona la cooperación del refugio entre el Estado ecuatoriano y los organismos que los asisten.

A su vez, las redes o sistemas hacen posible la configuración de nuevos discursos y conceptos en cuanto a la definición de personas refugiadas y asistencia humanitaria, en ello se pudo observar que las instituciones de control manejan –ACNUR, ONG HIAS, Estado ecuatoriano- un discurso de asistencialismo, ante los principios éticos y morales, como el principio de buena fe, solidaridad institucional y ciudadanía universal. Sin embargo, estas instituciones ordenadas son parte de la estructura de dominio económico y generan dependencia entre las mismas, en cuanto a la subsidiariedad que presentan sus proyectos, sus modificaciones reglamentarias y sus discursos. (Foucault, 1991)

Para ello, en línea con Hardt y Negri (2000), la creación de nuevos mecanismos de cooperación a partir del diálogo, proyectos, programas, desde el contexto de la organización civil y la relación entre actores han permitido generar en el país soluciones que se encuentren destinadas a la integración y al cumplimiento de los regímenes internacionales.

Por tanto, estos aspectos de cooperación y servicios técnicos permitieron en Ecuador incentivar la participación institucional, para de una manera comprender y brindar ayuda hacia la población refugiada en el Ecuador. Por tal motivo, se puede

decir que se está forjando una nueva legalidad cosmopolita y subalterna en cuanto a las iniciativas de los movimientos y organizaciones que resisten a las políticas neoliberales y de exclusión, ofreciendo alternativas que amplifican el potencial de la sociedad civil (Santos, 2007)

4. Conclusiones.

En esta investigación se demuestra la relación tripartita entre el Estado ecuatoriano, la organización no gubernamental HIAS y la organización internacional ACNUR. Mediante el análisis liberal, se pudo observar que el Estado-Nación bajo su derecho de soberanía e injerencia, intenta superar estas adversidades por medio de la legalidad, políticas de movilidad humana y regímenes internacionales, en la cual comparten soluciones y obligaciones, garantizando los derechos y la protección de las personas refugiadas y de los Estados.

No obstante, esto ha provocado que el porcentaje de asilo de refugiados en los Estados del Sur, se incremente exponencialmente. Es así que, la cooperación internacional en el régimen de refugiados en el sur se ha inclinado hacia la vinculación material, ideacional o institucional hacia la ayuda humanitaria.

Por ende, la concepción de refugiados se encuentra en una constante redefinición de acuerdo a las circunstancias y las políticas de cada actor. Sin embargo, la problemática se localiza en la falta de información y conceptualización de este término, el cual refleja la dificultad de la protección internacional (Santos, 2007). La imagen del refugiado en el sistema internacional ha implicado un esfuerzo social, político y económico para los Estados, ONG, OIG debido a la complejidad de la protección que se presenta en la actualidad.

Por ello, los refugiados se han visto afectados por las políticas restrictivas de los Estados, considerándolos sujetos sin derechos. Por ende, ACNUR como parte de esta red de poder en el sistema imperial, ha tratado de incorporar distintos modelos de asistencia y protección para el control transfronterizo de movilidad humana.

Además, las relaciones de poder entre los actores de las relaciones internacionales- Estados, ONG, OIG- se van hallar en constantes controversias provocadas por las disputas de auto-reconocimiento e injerencia en una estructura determinada por el Imperio. De esta manera, la variedad de actores y de la riqueza de las acciones colectivas representan la clave para la ejecución y organización de nuevas leyes y normas que apoyen, respalden y trasciendan la diversidad de cada una de las personas inmigrantes.

Por ende, se puede determinar que el Estado ecuatoriano tiene una relación interdependiente y subsidiaria en la delegación de funciones en asistencia, inserción y control de las personas refugiadas, con la ONG HIAS y el organismo internacional ACNUR. Para lo cual, por medio del análisis liberal de Moravcsik (1997), que se abordó en primera instancia se comprendió la capacidad que tienen los Estados en controlar y regular las personas que ingresan al país receptor teniendo en cuenta las nuevas zonas de canalización económica y de movilidad humana como son las instituciones internacionales, ONG, personas filántropas que corresponden y representan al sistema económico capitalista, como dispositivos de control y permeabilidad, que tienen la finalidad de crear soluciones a los problemas que alteran el orden internacional (Moravcsik, 1997).

Por lo tanto, mediante el cosmopolitismo en la ayuda humanitaria se configura la concepción ético y moral mediante la formulación de principios y legalidades correspondientes a los derechos humanos, configurando así, el sentido de ciudadanía universal y poniendo en cuestión la soberanía de los Estados, ya que estos no son autónomos en sus acciones en política exterior, por ende, es necesario adjuntar nuevos actores que permitan cumplir con los objetivos de justicia y lograr reproducir la ética transnacional (Hanners, 2004).

A su vez, con la teoría crítica planteada por Hardt y Negri 2000; 2004, se puede comprender a las instituciones de control como parte del sistema jerárquico de poder, en la cual, la soberanía del Estado se encuentra en declive frente a los problemas creados en el sistema Imperio, como es el refugio, siendo así remplazada por una estructura de poder en red, donde las ONG y organismos internacionales, como nuevos actores, que a pesar de que responden a una realidad neoliberal de control y exclusión buscan modelos alternativos en base a las necesidades de la población en vulnerabilidad. (Hardt & Negri, 2004)

La ONG HIAS, de acuerdo a sus estatutos de asistencia, reinserción y cooperación con otras instituciones, a través de la comunicación busca de cierta manera comprender las necesidades en común que poseen las personas refugiadas en el Estado receptor y por otro lado, crear nuevos modelos alternativos que garanticen el bienestar de las personas asistidas y los objetivos de las instituciones dentro del sistema imperial.

Con ello, para comprender el estudio de caso se utilizó las categorías metodológicas foucaultianas las cuales corresponden al: poder, discontinuidad y subjetividad de cada actor, en cuanto a la asistencia humanitaria para refugiados, teniendo como resultado la relación tripartita, legitimada por los instrumentos internacionales que responsabilizan y controlan el cumplimiento de las normas que garantizan los derechos de las personas refugiadas en el Ecuador, en el periodo 2007-2016.

5. Recomendaciones.

Dentro de esta investigación se logró entender la cooperación que existe entre los actores- ACNUR, HIAS, Ecuador- a partir de una mirada crítica comprendida por Hardt y Negri (2000) en cuanto a la cooperación desde la organización civil para de esta manera entender las múltiples realidades que devienen de los desplazamientos forzados.

Para ello, se recomienda continuar con la investigación, enfocada desde la teoría de la gobernanza global y multinivel planteada por Peter y Pierre (2000), que toma en cuenta el descentramiento estatal, en base al estudio metodológico planteado desde la sociedad civil, el cual conlleva a la participación directa de las personas beneficiarias de estas instituciones de poder.

Así mismo, se debe enfatizar la participación de las ONG como ejes centrales en base a la cooperación y de esta manera profundizar el paradigma de HIAS como aquel actor que busca la participación equitativa entre los actores, a partir de nuevas regularidades por parte del Estado receptor.

Por otro lado, se recomienda que las instituciones de control migratorio y locales tomen en cuenta la coordinación entre actores para comprender las realidades de la población refugiada, mediante talleres metodológicos como grupos focales, entrevistas, historias de vida, etc.

Se invita a estudiar la relación entre los actores dentro del proceso migratorio para así, formular programas que orienten a la profundización y reformulación de políticas públicas en cuanto a la integración local económica, social y cultural.

6. BIBLIOGRAFÍA

- ACNUR. (2001). GUÍA SOBRE EL DERECHO INTERNACIONAL A REFUGIADOS. *Unión Interparlamentaria 2001*, 162.
- ACNUR. (2004). *“Declaración y Plan de Acción de México Para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina”*. México: Acnur.
- ACNUR. (2008). La protección de refugiados y el papel del ACNUR. *UNHCR*, 32.
- ACNUR. (mayo de 2008). *Vacíos en la protección: Marco de análisis mejorando la protección de los refugiados*. Ginebra: Acnur. Obtenido de <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7274.pdf>
- ACNUR. (2009). *Protección de Refugiados y el papel del ACNUR*. ACNUR.
- ACNUR. (2010). *Declaración de Brasilia Sobre la Protección de Personas Refugiadas y Apátridas en el Continente Americano*. Brasilia: Acnur.
- ACNUR. (2010). *Las mujeres refugiadas y desplazadas en el continente americano*. Obtenido de <http://www.acnur.org/el-acnur/eventos/dia-internacional-de-la-mujer-2010/las-mujeres-refugiadas-y-desplazadas-en-el-continente-americano/>
- ACNUR. (5 de ABRIL de 2010). *UNHCR -ACNUR- LA AGENCIA DE LA ONU PARA REFUGIADOS*. Obtenido de Registro Ampliado: una operación sin precedentes en América Latina: <http://www.acnur.org/noticias/noticia/registro-ampliado-una-operacion-sin-precedentes-en-america-latina/>
- ACNUR. (13 de JUNIO de 2011). *UNHCR, ACNUR -ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS-*. Obtenido de Ecuador: ACNUR e HIAS invitan a la segunda feria "Diversidad y Empredimiento": <http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/ecuador-acnur-e-hias-invitan-a-la-segunda-feria-diversidad-y-empredimiento/>
- ACNUR. (2012). *PROCEDIMIENTO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO*. Ecuador.
- ACNUR. (2014). *ACNUR EN ECUADOR*. QUITO: UNHCR.
- ACNUR. (2014). *Declaración y Plan de Acción de Brasil Para Fortalecer las Personas Refugiadas, Desplazadas y Apátridas en América Latina y el Caribe*. Brasil: ACNUR.
- ACNUR. (ABRIL de 2016). *ACNUR EN EL ECUADOR*. Obtenido de http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Ecuador/2016/ACNUR_Ecuador_2016_General_ES_Abril.pdf
- ACNUR. (2016). *Campaña “Convivir en Solidaridad” en Ecuador*. QUITO: UNHCR.

- ACNUR. (2016). *HOJA INFORMATICA-ACNUR EN ECUADOR*. QUITO: UNHCR- ACNUR.
- ACNUR. (2016). *UNHCR, ACNUR -AGENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA REFUGIADOS-* .
Obtenido de Modelo de Graduación: <http://www.acnur.org/donde-trabaja/america/ecuador/modelo-de-graduacion/>
- Acnur. (2017). Día de los refugiados.
- ACNUR. (2017). *Gobiernos y Socios*. ACNUR.
- ACNUR. (2017). *Gobiernos y Socios*. ACNUR.
- ACNUR, N. (11 de julio de 2017). Se necesitan más acciones para compartir las responsabilidades en materia de refugiados. *ACNUR*.
- Afanasieva, D. (2016). *Agencia Refugiados ONU dice que el cierre de fronteras europeas es "inhumano"*. Madrid: Reuters.
- AFP. (3 de Diciembre de 2017). EE.UU. se retira del Pacto Mundial de la ONU sobre migración y refugiados. *ELUNIVERSO*, págs.
<https://www.eluniverso.com/noticias/2017/12/03/nota/6510865/eeuu-se-retira-pacto-mundial-onu-sobre-migracion-refugiados>.
- AGAMBEN, G. (2001). *Más allá de los derechos del hombre (trad. de Antonio Gimeno Cuspinera)*. VALENCIA: Medios sin fin. Notas sobre la política (pp. 21-30).
- Allande, J. P. (2014). El liberalismo Institucional. En J. A. Uriegas, A. S. Ramirez, M. L. Olvera, & R. V. Flores, *Teorias de las Relaciones Internacionales en el Siglo XXI: Interpretaciones Críticas desde Mexico* (pág. 251). México: Chapter.
- Almeida, D. (1 de Febrero de 2018). La relación entre actores:ACNUR,HIAS,ECUADOR. (D. Borja, & C. Robalino, Entrevistadores)
- Ambroso, G. (2011). *¿El fin de la historia? Conflicto, desplazamiento y soluciones duraderas en la era posterior a la Guerra Fría*. Suiza: Servicio de Evaluación y Elaboración de Políticas Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.
- ARENDT, H. (2005). *Nosotros, los refugiados. Una revisión de la historia judía y otros (trad. de M. Candel) (pp. 1-15)*. BUENOS AIRES.
- Asociación Mundial de Organizaciones No Gubernamentales. (2005). *CODIGO DE ETICA Y CONDUCTA PARA LAS ONGs*. Tarrytown: Asociación Mundial de Organizaciones No Gubernamentales- WANGO.
- Asamblea General de la República del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador 2008*. Monte Cristi: Asamblea Nacional.
- Bauman. (2008). *Archipelago de excepciones*. Barcelona: Katz.
- BBC. (4 de 12 de 2014). Cómo Brasil se volvió el mayor refugio para sirios en América Latina. *BBC*.

- Bets, A., & Loescher, G. (2011). *Refugees in International Relations*. New York: Oxford.
- Bodilla Díaz, P., & Barreto Huaman, E. (2000). Las ONGs y el Estado entorno a las políticas sociales. *Revista de Ciencias sociales (RCS)*, 437-461.
- Bringas, A. M. (2016). La política de lo común experiencias y sabidurías para el Buen Vivir. *Pensamiento*, 593-616.
- Buzan, B., O, W., & J., W. (1998). *Security: A new Framework for analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Calvo, J. (2015). El negocio de la guerra: el neoliberalismo militar. *Centre d'Estudis per la Pau JM Delàs*.
- Carrión, F. (2010). *La violencia fronteriza requiere políticas específicas con acuerdos amplios*. Quito: FLACSO.
- Carvalho, C. (2017). *El enfoque de medios de vida sostenible y su impacto en la integración local de la población refugiada y solicitante de refugio en el Ecuador*. QUITO: FLACSO ECUADOR -DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA Y ESTUDIOS DE GENERO-.
- Castells, S. (2003). Globalización y transnacionalismo. Implicaciones para la incorporación de inmigrantes y para la ciudadanía. *Revista de Occidente*, 22-44.
- Castro, E. (2004). *El Vocabulario de Michael Foucault un recorrido alfabético por sus temas, conceptos y autores*. Mexico: Universidad Nacional de Quilmes.
- Chiriboga, M. (2014). *Las ONG ecuatorianas en los procesos de cambio*. QUITO: Ediciones Abya-Yala.
- Czempiel, E.-O., & Rosenau, J. (1992). *Governance without government: order and change in world politics*. Cambridge.
- Das, V., & Poole, D. (2004). *Anthropology in the Margins of the State*. Santa Fe.
- Das, V., & Poole, D. (2008). El estado y sus márgenes. Etnografías. *Cuadernos de Antropología Social* Nº 27, 19-52.
- Deudney, D., & Ikenberry, J. (1999). The nature and sources of liberal internationalism. *Review of International Studies*, 25.
- Díaz Aguilera, J., & Bel Adell, C. (2003). Las ONGs y sus relaciones con la administración. Reflexiones para un debate. *PAPELES DE GEOGRAFÍA*, 77-102.
- Duplat, A. M. (2010). *Apunte para una revisión de la función de supervisión del ACNUR: Una mirada desde la experiencia del sistema interamericano de Derechos Humanos*. Buenos Aires: Asociación Latinoamericana de Ciencias Políticas.
- Eberwein, Wolf-Dieter. (2010). Gobernanza Internacional y Organizaciones no Gubernamentales. *Centro de Estudios de Sociología del Trabajo* Nº2, 1-32.

- Everill, B., & Kaplan, G. (2013). *The history and practice of humanitarian intervention and aid in Africa*. UK: Palgrave Macmillan.
- FARMAMUNDI. (2015). *Farmamundi asiste en RD Congo a la población burundesa desplazada por el aumento de la violencia*. FARMAMUNDI.
- FERRE, J.-M. (1 de Octubre de 2013). *UNHCR ACNUR La agencia de la Onu para Refugiados*. Obtenido de <http://www.acnur.org/noticias/noticia/acnur-al-limite-de-sus-capacidades-debido-al-creciente-numero-de-refugiados/>
- Ferreti, P. V. (2016). *El proceso migratorio y sus alternativas desde la optica de Hardt y Negri*. Ecuador: Ucla facultad de derecho.
- Figueroa, B. (2014). El nuevo rostro de la cooperacion interncaional mexicana. *revista mexicana de politica exterior*, 102.
- Foucault. (1991). *La arqueología del saber*. Mexico: Siglo XXI Editores.
- Foucault, M. (2000). *Defender la sociedad*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- García, F. (2010). *Liderazgo humanitario de ONG locales y su impacto en los principios Humanitarios*. Segovia: INNOVAETICA.
- Gavin, K., Woodward, I., & Skrbis, S. (2009). *The sociology of cosmopolitanism, globalization, identity, culture and government*. New York: Macmillan.
- Godenau, D., & Lopez Sala, A. (2016). Migration and Borders: Empirical Patterns. En J. Dominguez, *Global Change and Human Movility and Theoretical Implications in the Case Sapin* (págs. 37-50). Singapore: SPRINGER.
- Griffiths, M., Roach, S., & Salomon, S. (2009). *Fifthy key Thinkers in international relations*. London; New York: Routledge.
- Hanners, U. (2004). *Two faces of comsopolitanism culture and politics*. Barcelona: Cidob.
- Hardt, & Negri. (2000). *Empire*. Massachussets: Harvard University Press, Cambridge.
- Hardt, M., & Negri, A. (2004). *Multitud*. New York: The Penguins Press.
- Hardt, M., & Negri, T. (2002). La Multitud contra el imperio. *OSAL, Observatorio Social de América Latina*, 1-9.
- Harrell-bond, B. (1995). *Refuggees and International System*. RSP Documentation Centre.
- HIAS. (2017). *HOJA INFORMATIVA: ECUADOR*. QUITO: HIAS.
- Hovil, L. (2016). *REFUGEES, CONFLICT AND THE SEARCH FOR BELONGING*. UK: PALGRAVE Macmillan.
- Hovil, Lucy. (2016). *REFUGEES, CONFLICT AND THE SEARCH FOR BELONGING*. United Kingdon: palgrave macmillan.

- Husein, R. A. (2016). asamblea general de la ONUN.
- Jaramillo, M. F. (09 de 03 de 2018). RELACION ENTRE ACTORES : HIAS, ECUADOR, ACNUR. (D. Borja, & C. Robalino, Entrevistadores)
- Keohane, R. O. (1984). *After Hegemon, cooperation and Discord in the world political economy*. New Jersey: Princeton University.
- Ley Orgánica de Participación Ciudadana. (2010). *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*. Quito.
- Lucas, J. (2017). *Negar la política, negar sus sujetos y derechos; las políticas migratorias y de asilo como emblemas de la necropolítica*. Valencia: Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho.
- Loescher, G., Betts, A., & Milner, J. (2008). *The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)*. New York: Taylor & Francis e-Library.
- Mangold, P. (1990). *National Security and International Relations*. London: Routledge.
- Meyer, L. (1990). *En busca de la seguridad nacional perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*. Mexico: Siglo Veintiuno.
- Millan, C. (2014). Cosmopolitización del desarrollo y coherencia de políticas: nuevos desafíos para la agenda post 2015. *Investigacion y desarrollo*, 168-186.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (2017). *Ley Orgánica de Movilidad Humana*. Quito.
- Montes, A. L. (2008). *Ningún ser humano es ilegal novísimos movimientos sociales d emigrantes en los Estados Unidos*. Estados Unidos: University of Massachussets.
- Moravcsik, A. (1997). *Liberalism and International Relation Theory*. Chicago: Univerity of Chicago.
- NACIONES UNIDAS. (2015). presupuesto del programa bienal para de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para refugiados. *ONU Asamblea General*, 10.
- O.Keohane, R., & S.Nye, J. (1998). *Poder e Interdependencia La politica en transicion*. Obtenido de <http://www.url.edu.gt/PortalURL/Biblioteca/Contenido.aspx?o=5244&s=49>
- Ochoa, L. B., & Prado, J. P. (enero-junio de 2017). Cosmopolitismo Constructivismo y Liberalismo institucional: Diálogo teórico en torno a la cooperación internacional para el desarrollo. *Revisate Iberoamericana de Filosofía Política y humanidades*, 19(37), 273-299.
- ONU NOTICIAS. (2015). *ONU expresa preocupación por resticciones fronterizas a solicitantes de asilo en los Balcanes*. Centro de Noticias ONU.
- OXFAM. (2015).

- Palomo, A. (2017). Alianza Shire: el proyecto español que ilumina a los refugiados. *El País*.
- Pérez, C. (12 de Abril de 2016). Bruselas reprocha a España su falta de compromiso en la acogida de refugiados. *El País*.
- PEREZ, M. (2015). *CRISIS MIGRATORIA, UN RETO PARA EUROPA*. UNIVERSIDAD DE SEVILLA.
- Plan Nacional del Buen Vivir. (2015). PLAN NACIONAL PARA EL BUEN VIVIR 2013 2017. *LEXIS*, 1-399.
- Planes, C. (05 de Julio de 2017). *Austria envía blindados en la frontera con Italia para frenar a los refugiados*. Obtenido de el Periódico:
<http://www.elperiodico.com/es/internacional/20170704/austria-introducira-controles-en-la-frontera-con-italia-para-frenar-a-los-refugiados-6145900>
- Pinzón Camargo, M. A. (2005). El papel de las ong y sus alcances en la responsabilidad social empresarial. *OPERA*, 22.
- Ramos, J. M. (2003). Corrupción y ayuda al desarrollo. Evidencias teóricas y aplicación para España. *Tribuna de Economía*, 78, 261-280.
- Revilla, M., & Suarez, I. (2010). *Migración, crisis, conflicto en Africa Subsahariana*. Madrid: Fundación Carolina CeAlci.
- Ron, M. (9 de Julio de 2017). La relación entre actores: ACNUR, HIAS, ECUADOR. (D. Borja, & C. Robalino, Entrevistadores)
- Ryfman, P. (2007). Organizaciones no gubernamentales: un actor indispensable de la ayuda humanitaria... *INTERNATIONAL REVIEW of the Red Cross* Nº 865, 1-25.
- Santos, F. J. (2007). *CIUDADANÍA ROMANA Y COSMOPOLITISMO MODERNO*. Universidad de Valladolid.
- Sassen, S. (1996). *Losing Control: soveeringty in the age of globalización*. New York: Columbia University.
- Sederach, J. P. (1998). Construyendo la paz, reconciliación sostenible en sociedades divididas. *Bilbao*, 122.
- Serrano, A. M. (2001). *¿Qué es la seguridad nacional?* Mexico: UNAM .
- Sorj, B. (2007). ¿Pueden las ONG remplazar al Estado? *NUEVA SOCIEDAD* Nº210, 126-140.
- Spindler, W. (2017). El Plan de Acción de México: proteger a los refugiados a través de la solidaridad internacional . *FMreview* 24, 40-41.
- SPLINDER, W. (2006). El Plan de Acción de México: proteger a los refugiados a través de la solidaridad internacional. *MIGRACIONES FORZADAS, número 24, abril. Guatemala: Instituto de Estudios Interétnicos*, 40/42.

Vélez, F. R. (2006). *Migraciones y Seguridad*. Recuperado el 7 de 10 de 2017, de <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/1024/1/RAA-23-Rivera-Migraciones%20y%20seguridad.pdf>

Zarka, Y. C. (2017). La política marca fronteras, el cosmopolitismo no las conoce. *Diario*.

Zuñiga, D., & Garcia, G. (2016). *En los Zapatos del Refugiado, población en necesidad de protección internacional en el Ecuador condiciones de vida discriminación e integración*.

7. ANEXOS

Especificaciones:

Para comprender la siguiente tabla de análisis se recomienda tener en cuenta que se encuentra establecida en 6 temas: Plan del Buen Vivir 2013-2017, Plan Brasil 2014, ACNUR, ONG HIAS, Estado ecuatoriano, Plan de México 2004, las cuales se han entendido a través de las categorías foucaultianas de la “Arqueología del Saber” definidas desde el poder, la subjetividad y la discontinuidad en materia de refugio, seguridad nacional, cooperación, ayuda humanitaria, autonomía institucional; tomando en cuenta las entrevistas realizadas a cada institución –ACNUR, HIAS, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana- cuya información permitió sustentar la hipótesis planteada.

Anexo 1

	refugio		
	poder	subjetividad	punto de discontinuidad
Plan del Buen Vivir 20013-2017.	Para el período 2013-2017 se plantea la necesidad de consolidar el marco normativo sobre movilidad humana y de fortalecer los mecanismos para la protección de derechos de los ecuatorianos y ecuatorianas en el exterior, así como de las personas de otra nacionalidad en el país, en coherencia con los principios de no discriminación (Constitución, art. 11.2) y de ciudadanía universal (art. 416) y con el derecho a migrar, que establece que no se —identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria(art. 40).	La construcción de una identidad nacional en la diversidad requiere la constante circulación de los elementos simbólicos que nos representan: las memorias colectivas e individuales y el patrimonio cultural tangible e intangible.	La construcción colectiva del espacio público, como lugar de encuentro común, es fundamental para sustituir las formas de convivencia autoritarias y violentas por formas de cohabitación que puedan dirimir la conflictividad social y construir una cultura libre y pacífica de diálogo intercultural.

FUENTE: Planificación, C. N. (2013). *Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017*. Ecuador: Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo.

Seguridad nacional		
poder	subjetividad	punto de discontinuidad
La especialización de los diversos asentamientos humanos presentes en el sistema territorial nacional, basándose en la capacidad de acogida de los territorios.	Universalizar la protección como fin, así como potenciar sus instrumentos, para sostener los procesos de movilidad social ascendentes. La progresividad es uno de los principios de la universalización de la protección social, pues esta última demanda importantes esfuerzos y corresponsabilidad entre Estado y la sociedad para su sostenibilidad	Las relaciones de interdependencia, junto con las relaciones asimétricas de poder entre el campo y la ciudad, han contribuido a organizar las dinámicas sociales y productivas de los territorios, incluyendo la estructuración de brechas de desigualdad, frecuentemente arraigadas en patrones de discriminación racial y en dinámicas sociales que han provocado fuertes presiones sobre los recursos naturales. Esto hace evidentes serios conflictos de uso y de aprovechamiento sustentable del potencial local.

cooperación			Ayuda humanitaria		
poder	subjetividad	punto de discontinuidad	poder	subjetividad	punto de discontinuidad
En el marco de la economía, el cambio de patrones de comportamiento deberá romper con la herencia neoliberal del individualismo y la competencia para construir hábitos y modos de producción regidos por principios de solidaridad, reciprocidad y cooperación, construyendo así un sistema económico social y solidario (art. 283).	Para un abordaje integral, se debe también incorporar la participación de otros sectores, como el social, el productivo, los gobiernos locales y la ciudadanía en general, bajo los principios de corresponsabilidad, integralidad y progresividad. Del mismo modo, es trascendental impulsar adecuados niveles de cooperación e integración internacional para una verdadera transformación de la justicia, que logre enfrentar y tratar la temática desde sus causas más profundas.	El Ecuador precisa diversificar sus mercados de destino y oferta exportable, con el objetivo de romper las condiciones de dependencia económica que han caracterizado su historia republicana. Para ello se requiere impulsar una institucionalidad internacional justa, que responda a los intereses de las sociedades y que no esté condicionada por intereses corporativos privados o hegemonías de las grandes potencias.	Fomentar y apoyar la creación de redes de cooperación y reproducción de actividades de autosustento, autoconsumo y de cuidado humano a nivel territorial.	El Estado debe brindar protección, atención y cuidado a los grupos de atención prioritaria, como adultos mayores, niños, niñas y adolescentes, personas con discapacidad, personas en movilidad humana, personas en abandono y personas en mendicidad, entre otras. Para ello, es necesario consolidar sistemas de cuidado a nivel territorial, con pertinencia cultural, reconociendo las diversidades de género, edad, discapacidad y movilidad humana. De manera particular, se requiere fortalecer los sistemas de cuidado y atención integral a niños, niñas, adolescentes y adultos mayores en todo el territorio nacional, e impulsar la corresponsabilidad de la sociedad.	Implementar mecanismos de interoperabilidad y armonización entre los sistemas de planificación, presupuesto, inversión pública y cooperación internacional, para optimizar los recursos del Estado y reducir los desequilibrios territoriales.

Autonomía Insitucional		
poder	subjetividad	punto de discontinuidad
La nueva Constitución reconoce la autonomía política, administrativa y financiera de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en el marco de un Estado unitario y descentralizado, bajo los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana.	El establecimiento de este modelo pretende favorecer una gestión pública eficiente y participativa que aporte a un nuevo equilibrio territorial desde la potenciación de las capacidades de los territorios, con criterios de complementariedad y reciprocidad.	La reconfiguración de la dimensión estatal-nacional de la política y de la acción pública no es la única apuesta de los gobiernos progresistas sudamericanos para elevar su autonomía con respecto a los mercados globales. A ello debe agregarse la configuración de un espacio político regional (Unasur, CELAC, ALBA) como dinámica fundamental en la tensión con la estructura global de poder. Los países que conforman esta nueva forma de regionalismo tienen aproximaciones similares en materia de seguridad ciudadana, ambiente (particularmente el calentamiento global), de defensa de los recursos naturales, y de preservación y potenciación de la soberanía de los Estados en sus procesos internos de toma de decisión. Mientras hay escenarios amplios en los que se comparten visiones con países de mercados abiertos, como CELAC o Unasur, hay otros en los que la afinidad de los proyectos políticos permite asociaciones más cercanas y visiones estratégicas mejor consolidadas, como en el caso de la ALBA.

refugio		
poder	subjetividad	punto de discontinuidad
Subrayamos que la responsabilidad primaria en la protección de las personas refugiadas, desplazadas y apátridas es de los Estados, y que la cooperación internacional y la solidaridad son fundamentales para responder a los desafíos humanitarios,	Reconocemos los esfuerzos de los países de América Latina y el Caribe en su apoyo a las personas refugiadas, desplazadas y apátridas, y en particular los de la República del Ecuador por acoger al mayor número de refugiados en la región	Reunidos en la ciudad de Brasilia para conmemorar el trigésimo aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984; cuyos procesos conmemorativos han permitido identificar nuevos retos humanitarios y proponer soluciones efectivas para mejorar la protección de las personas refugiadas, desplazadas y apátridas en la región, dentro de un espíritu de flexibilidad e innovación
Plan Brasil 2014		

FUENTE: ACNUR, U. (2014). "Declaración y Plan de Acción de Brasil Para Fortalecer las Personas Refugiadas, Desplazadas y Apátridas en América Latina y el Caribe". Brasil: ACNUR.

Seguridad nacional				cooperación	
poder	subjetividad	punto de discontinuidad	poder	subjetividad	punto de discontinuidad
Reconocemos las medidas implementadas por países de la región sudamericana en el marco de los acuerdos migratorios de los que son parte, que permiten la libre movilidad de personas, bajo el pleno respeto de los derechos humanos, como una posible alternativa de solución duradera para las personas en necesidad de protección internacional	A fin de preservar las fronteras como áreas seguras y de protección para las personas y para los Estados, se propone la realización de un programa "Fronteras Solidarias y Seguras" a implementar por medio del trabajo conjunto entre el Estado, el ACNUR, otros organismos internacionales y actores de la sociedad civil	Capacitar de forma continuada a los funcionarios estatales en áreas fronterizas sobre los derechos de las personas, los perfiles de la población solicitante de asilo y refugiada en situación de vulnerabilidad y de las medidas adoptadas por el Estado a través del programa "Fronteras Solidarias y Seguras".	Exhortar a los Estados a establecer mecanismos tripartitos entre el país de origen, el país de asilo y el ACNUR para facilitar los procesos de repatriación voluntaria, considerando como una buena práctica regional la participación de los propios refugiados	Tomamos nota de las buenas prácticas regionales en la adopción de políticas públicas que promueven la integración local de los refugiados, a través de los esfuerzos conjuntos del Estado, el ACNUR y la sociedad civil, y destacamos el importante papel de las autoridades locales y del sector privado, con la activa participación de los propios refugiados y las comunidades de acogida	Subrayamos la necesidad de analizar en profundidad y atender las causas que generan los desplazamientos en la región, con la cooperación de los Estados, los organismos internacionales y las organizaciones de la sociedad civil, bajo un marco de cooperación y solidaridad regional,

Ayuda humanitaria			Autonomía Insitucional		
poder	subjetividad	punto de discontinuidad	poder	subjetividad	punto de discontinuidad
resaltamos la importancia de promover la responsabilidad compartida pero diferenciada entre los Estados de origen, tránsito y destino, y de brindar una respuesta diferenciada en razón de su alto grado de vulnerabilidad, así como la necesidad de trabajar conjuntamente y en coordinación estrecha entre los gobiernos, la sociedad civil y las organizaciones regionales e internacionales, a fin de garantizarles a estas personas el debido proceso, un trato digno y el respeto de sus derechos,	Reconocemos que las nuevas realidades en América Latina y el Caribe requieren de una estrategia integral de soluciones duraderas que, sobre la base de las lecciones aprendidas en la implementación de los componentes de “Ciudades Solidarias”, “Fronteras Solidarias” y “Reasentamiento Solidario” del Plan de Acción de México, prevea la ejecución simultánea y no excluyente de la integración local y reasentamiento y garantee el ejercicio de los derechos de las familias	En Sudamérica se han verificado avances significativos, tanto a nivel normativo como político, hacia el objetivo de generar un espacio común para todos los ciudadanos de los países que componen la región. Este marco permite vislumbrar perspectivas novedosas dentro del ámbito de las soluciones para los refugiados que convendría desarrollar para que en el futuro próximo se consoliden como instrumentos de solidaridad.	Solicitar a la Oficina del ACNUR que continúe brindando su apoyo a los Estados, incluido en la aplicación del Plan de Acción adjunto, mediante su cooperación y asistencia técnica, incluyendo la provisión de asistencia legal, oportunidades de formación y capacitación y actividades de difusión de sus guías y directrices	Resaltamos que la definición ampliada de refugiado de la Declaración de Cartagena ha sido incorporada, en gran medida, por la mayoría de los países de América Latina en su normativa interna, y reconocemos la existencia de nuevos desafíos en materia de protección internacional para algunos países de la región que requieren continuar avanzando en la aplicación de la definición regional ampliada de refugiado.	los gobiernos - una vez definidas sus prioridades con respecto a los mismos – elaborarán proyectos específicos con la colaboración y asesoría técnica del ACNUR y otros organismos. Los Estados explorarán la posibilidad de crear mecanismos de evaluación y seguimiento de este Plan de Acción.

refugio			
	poder	subjetividad	punto de discontinuidad
ACNUR	* En HIAS, también hay una implementación de programas que tienen que ver con la asistencia a esas personas refugiadas en el país, y esto si financia ACNUR directamente, pero es una ayuda que permite quitar el peso que puede cargar el Estado, o más bien para resignificar ese peso que puede representar o que en la lógica normal puede representar los refugiados en la sociedad.	*ACNUR es una organización global que se creó a partir del instrumento legal internacional, la comisión de 1951 sobre refugio, parte mediante de la situación política social Europea y estuvo programada para atender a la emergencia a la situación que vivían los desplazados en Europa. Lo que pasó en los años siguientes, los mandatos establecidos por el ACNUR no se desvanecieron, sino más bien se volvieron mucho más relevantes.	Bueno, yo tendría que realmente ponerlo y marcarle como un impacto social, puedes tener como un impacto positivo, pero yo creo que ahí hay que realmente repensar el tema de ubicar la llegada de más gente como un peso para el Estado y más como entenderle como la posibilidad que nos podría ofrecer la diversidad en un mercado laboral, la disponibilidad de capacidad diferente, la integración como un mecanismo de tener un crecimiento en el sistema educativo, entonces hay como varias cosas en la uno puede decir, en realidad hay un resultado de tener refugiados como positivos en la sociedad. Ahora de que dependería esto, de que en realidad haya condiciones no solo del gobierno sino también de la sociedad de poder integrarles. No se pónganse a ver ustedes, la llegada de colombianos en situación de refugiados y ahora la llegada de venezolanos en condición de emigrantes o también de refugiados, nosotros en el Ecuador sabes que hay alguien bueno es para marketing o para ventas son los colombianos, saben cómo atenderte y prepararte y esto ha hecho necesariamente que el mercado laboral ecuatoriano tenga que desarrollar competencias para estar realmente al nivel y no estamos hablando necesariamente de quitar el trabajo, sino más bien de tener un sistema laboral mucho más competitivo y eso vendría ser muy positivo para la sociedad. Ahora en otro lado se dan cuenta los perfiles de las personas venezolanas que han llegado, presentan características bien específicas, hay personas que tienen un perfil de estudio muy bueno, a veces con dos o tres idiomas. Va a requerir que la gente de acá o se adapte o claro van a perder su trabajo, porque empiezan a tener un espacio más competitivo. Eso normalmente hace que las sociedades puedan desarrollarse mejor a lo largo de los años.

FUENTE: Almeida, D. (1 de Febrero de 2018). La relación entre actores: HIAS, ACNUR, ECUADOR. (D. Borja, & C. Robalino, Entrevistadores)

Seguridad nacional		
poder	subjetividad	punto de discontinuidad
en otros lados del mundo por ejemplo en Etiopía, que reciben a muchos refugiados del Sudán de Sur o Kenia o Somalia, todos estos países normalmente en muchos países Libanos, que tienen frontera con Siria se encuentran viviendo en campos de refugiados a diferencia de aquí que están vendiendo helados en la esquina, de los cuales no pueden salir, por lo que los Estados normalmente ayuda a que puedan estar en otros espacios, de protegerlos de que no sea deportados o no sean bombardeados, pero tampoco de que no se integren a la sociedad, por lo que el proceso ecuatoriano es interesante, porque realmente permiten que se integren a la sociedad, se acoplen, es decir se les otorga mecanismos de documentación y es gracias a este programa de la solución duradera permite la apertura al refugiados gracias a los programas de integración, es decir no es solo decir vayan busquen trabajo, sino más bien de que las instituciones ecuatorianas entiendan las realidades de los refugiados por medio de proyectos, programas en donde sea IES, ministerio de educación permita un niño refugiados por ejemplo pueda estudiar o culminar sus estudios en el Ecuador	*Yo te diría que el trabajo es bastante fluido, como es asistencia humanitaria, te voy a dar un ejemplo: en el 2016 cuando fue el terremoto en Manabí, hubo una coordinación en conjunto con el Estado súper fluido, mediante el pale de ACNUR en sus donaciones como la otorgación de espacios dados por instituciones nacionales, como los ministerios; HIAS de igual manera puso su hombro en el trabajo. Con las organizaciones, lo que normalmente hacen aquellas en el papel de la sociedad civil, es demandar, protestar, aquellos derechos que no están pasando, en este sentido desde entonces no habido mayor problema respecto al control que ha existido con la organización civil. *: el año pasado que estubo de vista uno de los mayores representantes de ACNUR, esta persona estudió muy de cerca lo que es la ley de movilidad humana, y nos mencionó que aquella ley de movilidad humana del Ecuador es de muy de avanzada, como de muy progresista, porque estas reivindicando un derecho humano fundamental y muchos países no toman en cuenta algo que se encuentra en uno de los 30 artículos de la Declaración Universal quien habla sobre la libre movilidad. Esto a su vez es tan muy cierto porque tú necesitas como ciertos requisitos para moverte, pero en el lado Ecuatoriano esa ley se ha dejado muy alto porque permite a una persona moverse sin restricciones, por ejemplo yo hable con un refugiado Sirio y me decía es uno de los países en donde yo puedo comprar mi ticket subir al avión y bajarme del avión y poder ingresar al país.	Una ONG llamada ASSYLUM las demandas por los derechos en ciertas ocasiones no han sido recibidas muy bien por el Estado, pero esto no ha significado que exista represión. Hace dos años, respecto al tema de los cubanos, si hubo una molestia en relación a quien opinaba sobre quien, nosotros en particular no podíamos pronunciarnos por dos razones: los cubanos que se encontraban aquí no eran refugiados, no tenían visas bajo esos esquemas, sin embargo si hubieron algunas ONGs que estuvieron presionando, estando en choque con el Estado. Pero pensar un ejemplo en donde hubiera represión por parte del Estado hacia las ONGs a través de mandatos o cláusulas de principios, eso sí hasta el momento hay un tema de inconformidad por los cubanos, hay una ambigüedad entre el Estado y las ONGs,

cooperación		
poder	subjetividad	punto de discontinuidad
ACNUR es una organización que normalmente tiene como una personalidad de muy de las leyes, es decir, mucha de la asistencia que se la da, viene a partir de esa regularización de provisión de documentos para aquellas personas que entran al país en busca de lo que en el Ecuador se lo llama "Protección Internacional" porque en el país en donde se encontraban no les han podido ofrecer protección. Por ende, ellos tienen que recurrir a otro, Por tanto ACNUR se caracteriza por tener un carácter de abogado. Desde ahí existe un lineamiento de asistencia legal y entonces esta cooperación que por ejemplo cada departamento de las Naciones Unidas tiene como su contraparte en los gobiernos en particular. * El Gobierno es el dueño de casa y la organización está un poco aquí apoyando, asistiendo técnicamente también psicológicamente algunos de los proyectos y programas que lleva el país, como por ejemplo hay insumos incluso para la ley de movilidad humana, pero también para lo que se llamó la legislación secundaria, ósea cómo eso aplica en papel?, hay un acompañamiento, una asistencia técnica, ósea ACNUR ayuda al gobierno en contratar como por ejemplo en algunos de ellos personal técnico que al final es financiado por nuestra organización, como parte de la asistencia, decir bueno, los estándares internacionales para la comisión de refugiados son estos, por lo que se sugiere ahora que se tome decisiones el ACNUR por el Ecuador es imposible, por lo que la relación se basa en asistencia técnica.	* ACNUR trabaja con los gobiernos directamente, pero como también como lo hacen todas las agencias de las Naciones Unidas, ¿qué es lo que hace normalmente? Es llegar a ciertos acuerdos en aquellos países en los que trabaja para no tener una agenda propia sino más bien fortalecer los procesos en los que está pasando en los países, entonces, por ejemplo digamos en el caso del Ecuador el desarrollo de la Ley de Movilidad Humana ha sido como un proceso, un paso muy bien visto incluso a nivel internacional, no solo ha servido para que esta oficina, ósea la representación del ACNUR en el Ecuador, actúe bajo los pilares que presenta la Ley de Movilidad Humana en base a lo que nosotros nos compete específicamente que son los refugiados y apátridas, sino que también con un poco en marca cuales son los procesos con los que nosotros apoyamos al trabajo del Estado.	* Por tanto a través de sus trabajadores sociales, HIAS como agencia de psicólogo, hacen ese acompañamiento, entender la realidad de las familias con la finalidad de guiar el camino para vivir en el país, es decir lo que llamamos nosotros "una solución duradera".

Ayuda humanitaria		
poder	subjetividad	punto de discontinuidad
* ACNUR, requiere de un presupuesto y ACNUR es una agencia global que si ustedes han visto como por ejemplo ahora en el tema con un Ranques que es una agencia hermana del ACNUR que asiste a las personas en Palestina, no sé si han visto esta noticia de la retirada de Trump del casi de la totalidad del fondo; hay una relación también... un paso para atrás, ACNUR trabaja con aportes de Estados miembros, del sector privado, de varios espacios que digamos son solidarios con la situación de los refugiados en el mundo y apoyan a esta organización para refugiados con la finalidad de llevar a cabo sus programas. * No realmente, todo esto se realiza al a par, digamos que si bien el modelo de graduación tiene como un aspecto de integración de poder proponer mecanismo que permitan desarrollar la integración de las familias en la sociedad, por otro lado también tienes algo que se llama como la aproximación del pasado común criterio de la comunidad, entonces una de las cosas que tiene común uno de los principios interesantes el ACNUR es que tienes, si la comunidad se encuentra bien puede haber mejores condiciones para los refugiados, entonces en ese sentido tu ayudas a la comunidad y no solamente a los refugiados.	* Hay un presupuesto designado para la atención y cooperación en el país, por tanto si hay una relación y apoyamos algunas de las gestiones que se hacen a nivel nacional que eso incluye no solo el trabajo con cancelería, apoyar financieramente con la contratación de personal como por ejemplo para la atención a refugiados directamente en ventanillas o como por ejemplo para pagar según lo que el gobierno nos pida, insumos para documentos de identificación, no ahora mismo, sino que años anteriores se ha hecho lo mismo, se aportado para la compra de materiales como por ejemplo plástico y papel para la elaboración e impresión de documentos e identificaciones de refugiados.	* Hay varias respuestas, por un lado parte de entender las realidades de los refugiados y que es lo ideal, que tengas una asistencia humanitaria a las personas que recién llegan o las personas que tengan un proceso más largo que parten de lo que tú llamas necesidades. Lo ideal es que acoples aquellas personas refugiadas a que se conviertan aquellos agentes del proceso de desarrollo, entonces hay un direccionamiento, por ejemplo, ustedes conocerán las agendas globales como las OEDS que juntan estas agendas globales en los que dices esto se trabaja en el mundo y se tienden a priorizar en el país. Por otra parte, hay otros marcos generales que se diseñan y Ginebra o en otros espacios estratégicos. Por tanto los proyectos se tienden a realizar y a priorizar de acuerdo a las necesidades de los refugiados es decir de abajo para arriba o de igual manera de arriba para abajo en donde bueno se dice hay violencia doméstica y se tienden a realizar los programas. De igual forma los proyectos se basan a partir de un marco cuantitativo para implementarlo en la sociedad.

Autonomía Insitucional		
poder	subjetividad	punto de discontinuidad
* Entonces como funciona ACNUR normalmente, ósea muchas agencias de la ONU funcionan así, este es como un espacio que hace una interlocución directamente con el Estado pero, para la aplicación de programas directos se tiende a trabajar directamente con la ONG HIAS y con otras agencias también como por ejemplo FUDELA, el servicio Jesuitas para refugiados, ósea que digamos hay varias ONGs que son a nivel global porque HIAS también trabaja en otras partes del mundo, trabajan como cercanas a ACNUR porque sus mandatos son parecidos o porque se han creados justamente por la existencia de ACNUR.	Normalmente ACNUR implementa sus programas a través de esta relación con socios, no al 100%, porque HIAS también tiene otras fuentes de financiamiento, pero digamos si nosotros no tenemos la capacidad de tener suficiente escritorios, ventanillas, en la que tú puedas dar, proveer, asistencia psicológica a los refugiados. Entonces es como una asistencia directa emocional, psicológica sobre el trauma de haber salido del país bajo ciertas condiciones que no es como un migrante, sino que estás hablando realmente de una persona que ha huido sin nada por temas de conflicto, persecución etc. * HIAS, es una organización no gubernamental, ellos tienen unos reglamentos muy específicos, es organización judía que tiene una personalidad institucional muy fuerte, pero claro ellos de igual manera dependen económicamente de ACNUR	* las Agencias de Naciones Unidas dice bueno nosotros vamos a realizar este proceso, este es nuestro presupuesto, este es el personal con el que vamos a trabajar y de esta manera tú debes rendir cuentas al Estado durante el tiempo que duró ese programa o cada año y cada 4 años. Ahora, de igual forma puedes hacerlo a través de proyectos y lo ideal es tener un proyecto que les llame la atención, no sé por ejemplo, nosotros tenemos un proyecto de asociación con el ministerio de educación sobre inclusión, lo que hacías es trabajar dentro del establecimiento educativo público con los programas establecidos por el ministerio de educación y entonces estos programas tienden a depender de la implementación de los dos y respectivamente se realizará el monitoreo individualmente.

	refugio			Seguridad nacional		
	poder	subjetividad	punto de discontinuidad	poder	subjetividad	punto de discontinuidad
HIAS	Tenemos desde el año anterior dos perspectivas, una individual que es el caso a caso según las necesidades específicas atendemos y tenemos un trabajo social, el programa del modelo de graduación que ven las necesidades de las familias en extrema pobreza, pero también hemos hecho un trabajo desde el área psicosocial a partir de, digamos, de los grupos focales, de las observaciones, de las cosas que nos dicen los refugiados, sobre la discriminación y en este sentido lo que estamos haciendo es un trabajo grupal, en comunidades, en barrios, para mitigar los temas de discriminación, pero sobre todo para fortalecer las comunidades de acogida y también para prevenir situaciones de violencia digamos que este marco comunitario lo hemos pensado también para disminuir los niveles de estrés ansiedad para mitigar situaciones de violencia que existen, no solo en la población refugiada sino también en la población local, cuando hay situaciones de emergencia es decir llegada masiva de personas estas situaciones de violencia se incrementan entonces lo que estamos haciendo son trabajos comunitarios para identificar la problemática en ese sector y anclarla también con la problemática de refugio y hacer un proceso de integración y resolución de conflictos, empoderamiento, de participación etc.	Su misión, posee una base judía, que es como una responsabilidad ética de trabajo con personas sobrevivientes de tortura, desplazados, refugiados que surgen desde la segunda guerra mundial. Después de esto, se ve la consolidación de instrumentos internacionales como la Carta de los Derechos Humanos, entonces la fundamentación HIAS tiene que ver con derechos humanos, el principio de buena fe, principio de dignidad, libertad a favor de la población de refugiados. Ahora, HIAS tiene varios programas ligados a una solución duradera, integración local planteada por ACNUR, las cuales son tres: reasentamiento, solución duradera y la integración local. Nosotros trabajamos específicamente con la integración local, entonces esa es nuestra propuesta, tenemos programas psicosocial, orientación laboral, trabajo social, y atención a las comunidades, trabajo comunitario.	La migración forzada todo es por salvar tu vida, sales, te llevas los papeles, con la única plata que tienes, legas a la frontera, corres riesgo, de ser estafado estas en una situación de riesgo permanente en realidad no es algo planificado y tiene una afectación psíquicamente grave entonces obviamente eso es refugio, necesidades de protección internacional y que tengas que salvar tu vida y que busques que otro Estado te proteja busque quien te proteja	En las fronteras nosotros recibimos independientemente de la nacionalidad y de las situaciones a las personas refugiadas, todas las personas que dicen que requieren protección internacional ahora es el Estado quien brinda la documentación nosotros tenemos un montón de casos que ahora están llegando y que no son reconocidos por el Estado como refugiados, sin embargo bajo la valoración de ACNUR nosotros si les atendemos porque requieren necesidades de protección internacional independientemente de la situación migratoria	HIAS participa en las fronteras, brindando albergues, brindando también orientación, brindando servicios de acompañamiento para información acceso a servicios básicos de la población en general que acuden a nuestras oficinas y también derivando a otras ONG competentes, porque tampoco es que podemos atenderlo todo, tenemos una misión, tenemos un presupuesto tenemos que trabajar con el gobierno local y en ese sentido el apoyo de HIAS está 100% con la problemática que existe en la actualidad.	Más o menos en ese tiempo fue de 500-600 personas al mes, luego maso menos desde el 2012-2013-2014 comenzó el nivel de ingreso en las fronteras y hasta datos de la dirección de protección internacional hasta el 2016 finales el ingreso que teníamos era de 300 máximo, pero según el último informe por parte del Acnur 2017 finales excedimos 800-2000 refugiados mensuales, se extrapoló totalmente lo que se venía viviendo anteriormente y claro nosotros si vemos cambios desde la firma de la paz o sea hay mucha mas llegada de la población refugiada, tenemos más casos de sobrevivientes, casos de violencia sexual pero un montón, casos de amenazas, secuestros, intimidación, el tema de reclutamiento a chicos porque se están armando nuevos grupos porque ya no existen las FARC. Pero más o menos estamos atendiendo anualmente cerca de 1800 personas.

Autonomía Insititucional		
poder	subjetividad	punto de discontinuidad
La responsabilidad es de forma íntegra del Estado ecuatoriano, las decisiones tomadas son soberanas al Estado.	Tenemos, el principio de confidencialidad, es decir el momento que una persona se acerca a solicitar protección internacional nosotros necesitamos realizar el registro de esta persona no le pedimos requisitos como un documento de identidad porque nosotros tenemos en cuenta que en las condiciones que sale es una situación extrema en la cual no te da tiempo de recoger tus documentos	fortalecer la capacidad de respuesta del Estado, necesitamos más personal, pero al momento tenemos una descripción del gasto público que esto nos impide contratar personal, pero este impedimento no quiere decir que nosotros vamos hacia la carencia de nuestro servicio

cooperación			Ayuda humanitaria		
poder	subjetividad	punto de discontinuidad	poder	subjetividad	punto de discontinuidad
Ecuador participa activamente en todos los foros internacionales y nuestra posición realmente habrán escuchado en la declaración de la señora canciller, es promover la ciudadanía universal se promueve otras buenas practicas que el Ecuador tiene como procesos de integración local también y nosotros trabajamos de la mano con OIM en los procesos de reasentamiento, recolección de documentos. Nosotros estamos liderando, promoviendo propuestas firmes hacia nuevas formas de integración local, también hemos privilegiado el acceso a derechos pese a la capacidad económica que tiene el Ecuador.	el acceso a derecho pero en estos foros hemos hecho eco en que si se necesita mayor apoyo internacional hacia el Ecuador, ya que hemos asumido esta responsabilidad este reto y somos pioneros de la integración de personas con la necesidad de protección internacional en el país. Entonces Ecuador y Colombia son de los pocos países que a pesar de la problemática que tienen en común que es las personas solicitando protección internacional, han tenido la capacidad de sentarse en una mesa para dialogar, nosotros como país y los ciudadanos ecuatorianos, hemos acogido en buena medida a la población colombiana que esta como refugiados reconocidos o como solicitantes de refugio. Si procuramos reunirnos con las ONG sus agencias socias, el gobierno autónomo descentralizado, tenemos que articular el trabajo para dar respuesta a la población refugiada y eso implica reunirnos con todos los actores. Nosotros no podemos desconocer que el apoyo de ONG ha sido fundamental, pero es importante que el liderazgo en función de los lineamientos políticos que nosotros hemos tenido, como instituciones del Estado. Las ONG se supone que entran cuando el Estado no tienen la capacidad de cubrir el acceso a ciertas cosas, de alguna forma te compensa para que la persona que está en vulnerabilidad logre salir de esa situación sin embargo nosotros acá, con el tema de acceso a educación, salud, trabajo, nosotros como Estado, nos hemos fortalecido para dar respuesta a estas demandas de las personas que están en el territorio ecuatoriano, es muy importante el trabajo de las ONG pero ahora el Estado necesita que este fortalecimiento sea encaminado hacia otras cosas se necesita que otros recursos sean para comunicar a la gente sobre políticas públicas que nosotros tenemos.	Con ACNUR hacemos un trabajo en conjunto aquí en el Ministerio de relaciones Exteriores, así como con otras organizaciones no gubernamentales de hecho tenemos algunos compañeros que son del ACNUR y que apoyan en la tarea por ejemplo en la comisión para determinar la condición de refugiados en el Ecuador entonces tenemos un vínculo estrecho y eso no quiere decir que se afecte a la soberanía del Estado ecuatoriano sino que hemos aprendido a trabajar en conjunto con estas organizaciones.	nosotros trabajamos con el principio de buena fe, de la información que nos da la persona, esa información no es entregada a otra institución del Estado a menos que exista un orden judicial o hay un procedimiento en fiscalía entonces nos hacen un requerimiento formal a nosotros y entregamos una copia del expediente si es eso lo que solicitan, de otra forma, nosotros lo que hacemos es hacer efectivo el principio de confidencialidad.	lo posible la decisión política que se ha tomado en torno al tema ha sido el adecuado porque ha permitido generar políticas públicas que incluyan a las personas con necesidad de protección internacional. Y es así, que nosotros hemos estructurado una Ley orgánica donde se incluye ya el tema de refugio, de personas con protección internacional, para nosotros esto es muy importante, somos promotores de inclusión de procesos de integración local. Hemos privilegiado el acceso a derecho pero en estos foros hemos hecho eco en que si se necesita mayor apoyo internacional hacia el Ecuador, ya que hemos asumido esta responsabilidad este reto y somos pioneros de la integración de personas con la necesidad de protección internacional en el país.	los flujos migratorios han sido naturalizados acá tanto a colombianos como a ecuatorianos, tanto así es la relación y el vínculo entre los países que incluso tenemos varias familias que son transnacionales es decir, compuestas por padre madre ecuatorianos e hijos con nacionalidad colombiana o viceversa. Ecuador participa activamente en todos los foros internacionales y nuestra posición realmente habrán escuchado en la declaración de la señora canciller, es promover la ciudadanía universal se promueve otras buenas practicas que el Ecuador tiene como procesos de integración local también y nosotros trabajamos de la mano con OIM en los procesos de reasentamiento, recolección de documentos. Nosotros estamos liderando, promoviendo propuestas firmes hacia nuevas formas de integración local, también hemos privilegiado el acceso a derechos pese a la capacidad económica que tiene el Ecuador.

	Seguridad nacional			
	refugio	seguridad nacional		
	poder	subjetividad	poder	punto de discontinuidad
Estado Ecuatoriano	hemos acogido en buena medida a la población colombiana que esta como refugiados reconocidos o como solicitantes de refugio. Desde el campo de acción vemos a personas solicitantes de refugio otras personas, que están en la situación de vulnerabilidad, entendiendo esta situación como algo transitorio como algo que se espera que no sea permanente. Pero, en la medida de lo posible la decisión política que se ha tomado en torno al tema ha sido el adecuado porque ha permitido generar políticas públicas que incluyan a las personas con necesidad de protección internacional.	nosotros hemos estructurado una Ley orgánica donde se incluye ya el tema de refugio, de personas con protección internacional, para nosotros esto es muy importante, somos promotores de inclusión de procesos de integración local, somos un ejemplo en la comunidad internacional, regional, y en realidad para toda la comunidad. En la incidencia, la inclusión social nosotros tenemos la dirección de inclusión a la comunidad extranjera esta dirección toma también a las personas refugiadas como su campo de acción, como subsecretaría nosotros estamos articulados de tal forma que nos vemos obligados a dar respuesta no solo a los otros extranjeros con otras condiciones migratorias y a las personas en condición de protección internacional porque es un grupo numeroso porque también necesita información orientación las personas y las instituciones, porque si las instituciones no conocen que existe protección internacional no tienen información sobre lo que implica esas necesidades de las personas vamos a según invisibilizándolas.	La protección internacional te garantiza algunas cosas, como por ejemplo la no devolución, en el caso de que alguna persona solicitante de refugio comete alguna infracción, esta persona va a ser sancionada según el debido proceso que cualquier ecuatoriano, es juzgada aquí en el país, por el hecho que cometió aquí esa falta.	esperamos también avanzar en el proceso de naturalización de refugiado aquí en el Ecuador, especialmente la población colombiana no concibe su vida es otro país, porque ya tienen aquí más de 10 años tienen sus trabajos, sus parejas ecuatorianas/os, sus hijas, entonces para ello, nosotros pensamos que se pueda llegar a una naturalización, ahora existen otras categorías migratorias, que las permiten residencias permanentes y que están abiertas también frente a ciertos requisitos. Entonces creemos que no solo se habla de las buenas prácticas que tiene el Estado sino habla de la coherencia de lo que se está promoviendo que es la ciudadanía universal.

Autonomía Institucional		
poder	subjetividad	punto de discontinuidad
Reiterando la conclusión decimosexta de la Declaración de San José de 1994 sobre Refugiados y Personas Desplazadas en la que se afirmaba "que la problemática de los desplazados internos, no obstante ser fundamentalmente responsabilidad de los Estados de los que son nacionales, constituye también objeto de preocupación de la comunidad internacional por tratarse de un tema de derechos humanos que puede estar relacionado con la prevención de las causas que originan los flujos de los refugiados...".	Reconociendo que la persecución puede guardar relación con el género y la edad de los refugiados; así como la necesidad de brindar protección y asistencia humanitaria atendiendo a las necesidades diferenciadas de hombres y mujeres, niños y niñas, adolescentes y adultos mayores, personas con discapacidad, minorías y grupos étnicos.	Destacando el papel en materia de protección de los refugiados de las Procuradurías y Comisionados de Derechos Humanos y las Defensorías del Pueblo y de los Habitantes, entendidas en adelante como instituciones nacionales de promoción y protección de derechos humanos, como entidades estatales independientes que velan por el debido ejercicio de la administración pública y la promoción y protección de los derechos fundamentales de la persona. Destacando, asimismo, el aporte decisivo brindado por las Organizaciones No Gubernamentales y otras instancias de la sociedad civil en la protección y asistencia de los refugiados y otras personas que requieren protección, incluyendo su labor de asesoría en el desarrollo de políticas de protección y soluciones duraderas. Reconociendo la necesidad de continuar promoviendo el derecho internacional de los refugiados, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, así como de difundir las buenas prácticas de protección y de soluciones duraderas en América Latina.

cooperación				Ayuda humanitaria		
poder	subjetividad	punto de discontinuidad	poder	subjetividad	punto de discontinuidad	
Reconociendo los importantes avances que se han hecho en algunos países de la región Latinoamericana en el establecimiento de mecanismos eficientes para la determinación de la condición de refugiado, y señalando asimismo la importancia de continuar reforzando estos mecanismos.	Reafirmando, la obligación de los Estados de respetar el principio de no discriminación y de adoptar medidas para prevenir, combatir y eliminar todas las formas de discriminación y xenofobia, garantizando el ejercicio de los derechos de todas las personas sujetas a la jurisdicción del Estado sin distinción alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social, incluida la condición de refugiado y la de otras personas que necesitan protección.	Animando a aquellos países que aún no cuentan con legislación sobre refugiados para que la adopten a la brevedad y soliciten a este fin la asesoría técnica del ACNUR, así como a aquellos países que están en proceso de revisión de su legislación a efecto de que su normativa interna sea consistente con los estándares internacionales y regionales en materia de refugiados y derechos humanos, y se supere la brecha que pudiese existir entre la práctica estatal y la norma escrita. Haciendo un llamado a la comunidad internacional, representada por las Naciones Unidas, el Sistema Interamericano y, particularmente, a los países donantes, para que continúen apoyando esta importante labor de protección de los refugiados que realizan los Estados de América Latina con la cooperación del ACNUR y la sociedad civil.	Reiterando a los Estados, los organismos internacionales y a la sociedad civil la importancia de incorporar plenamente a las poblaciones desarraigadas en el diseño y puesta en práctica de los programas para su atención y protección, reconociendo y valorando su potencial humano.	Reafirmando los principios de indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos humanos y la necesidad de una protección integral de los refugiados, que garantice el debido ejercicio de sus derechos, en particular, los derechos civiles, económicos, sociales y culturales.	Reconociendo la responsabilidad de los Estados de brindar protección internacional a los refugiados, así como la necesaria cooperación internacional técnica y financiera para encontrar soluciones duraderas, dentro de un marco de compromiso con la consolidación del Estado de Derecho en los países de América Latina, el respeto universal de los derechos humanos y los principios de solidaridad y responsabilidad compartida,	

	refugio			Seguridad nacional		
	poder	subjetividad	punto de discontinuidad	poder	subjetividad	punto de discontinuidad
Plan de México 2004	Celebrar el vigésimo aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984, que revitalizó la generosa tradición de asilo de América Latina.	Reiterando su solemne compromiso con las personas que tienen el derecho a la protección internacional en América Latina. Reconociendo el carácter de jus cogens del principio de la no-devolución (non-refoulement), incluyendo el no rechazo en frontera, piedra angular del derecho internacional de los refugiados, recogido en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, y afirmado asimismo en el artículo 22 (8) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y el artículo 3 de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes, y el compromiso de los países de América Latina con el mantenimiento de fronteras abiertas para garantizar la protección y seguridad de quienes tienen el derecho a la protección internacional.	Enfatizando que el humanismo y la solidaridad son principios fundamentales que deben seguir orientando las políticas de Estado sobre refugiados en América Latina reafirma el derecho fundamental de la persona de buscar y recibir asilo consagrado en el artículo XXVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948 y el artículo 22 (7) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969.	Pidiendo a los medios de comunicación que promuevan los valores de solidaridad, respeto, tolerancia y multiculturalismo, subrayando la problemática humanitaria de las víctimas del desplazamiento forzado y sus derechos fundamentales.	Recomendando que en el marco de una progresiva armonización legislativa en materia de refugiados, dentro de los procesos en marcha de integración regional, se incorporen debidamente los principios y normas contenidos en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y demás instrumentos internacionales relevantes.	Afirmando que las políticas de seguridad y lucha contra el terrorismo deben enmarcarse dentro del respeto de los instrumentos nacionales e internacionales de protección de los refugiados y de los derechos humanos en general.
		Reconociendo la importancia de los principios recogidos por la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados para brindar protección y buscar soluciones duraderas, se constató la necesidad de avanzar en una consideración más profunda de sus recomendaciones.	Reafirmando, asimismo, la validez y vigencia de los principios y normas contenidos en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, así como la complementariedad del derecho internacional de los refugiados, del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, y por ende la importancia de la utilización bajo el principio pro-homine de las normas y principios de estas tres ramas del derecho internacional para fortalecer la protección de los refugiados y otras personas que tienen el derecho a la protección internacional.		Constatando con preocupación que en algunas partes de América Latina persiste el desplazamiento interno de personas así como flujos de refugiados.	

Anexo 2

Banco de preguntas: relación entre actores.

ESTADO	HIAS	ACNUR
1. Cómo percibe el Ecuador la problemática de refugio?	1.-¿Cómo inicia HIAS en el Ecuador? 2.- ¿cómo funciona la relación con ACNUR?	1. Cómo institución Internacional ¿Cómo perciben la participación del Ecuador en el refugio?
2. ¿Cuál es el tipo de relación que tiene el Ecuador con ACNUR?	3.- ¿Cómo funciona su relación con el Estado Ecuatoriano? 4.- ¿Cuál es su percepción sobre la relación entre ACNUR y el Estado?	2. ¿Cuál es el papel que cumple ACNUR frente al tema de movilidad humana, zonas fronterizas, la acogida a refugiados en relación con ONG y Estados?
3. ¿Qué límites tiene el Estado Ecuatoriano ante ejecución de acciones de las ONG y ACNUR	5.- En situación de emergencia de personal y reglamento cómo funciona HIAS.	3. Con respecto al tema de financiación ¿Existe una relación interdependiente entre el Ecuador y ACNUR? Hay un proceso de financiamiento.
4. ¿Hasta qué punto el Estado Ecuatoriano es responsable de brindar seguridad a los refugiados?	6.- Cómo HIAS percibe la Ciudadanía Universal 7.-Cómo HIAS comprende los instrumentos internacionales como el Plan de acción de Brasil y las fronteras solidarias en América Latina.	4. Ya bajando un poquito al caso, ahora cuéntenos un poco ¿cómo funciona la relación entre el
5. Hasta qué punto los Regímenes Internacionales creados por la		

normativa internacional inciden en la toma de decisiones gubernamentales del Ecuador 6. ¿Cómo funciona la financiación entre el Ecuador y ACNUR? 7. ¿Cómo se da el control del Estado Ecuatoriano hacia las ONG especializadas en refugio, tomando en cuenta la corrupción actual? 8. ¿Cómo se entiende el refugio ante el concepto de ciudadanía universal?	8.-En el periodo 2008 como ha sido la relación entre Estado ecuatoriano y HIAS. 9.- Desde la población refugiada, como HIAS funciona en el desarrollo de programas. 10.- HIAS comprende los casos de manera individual o de manera colectiva. 11.- ¿HIAS, participa en la formulación de la política pública del Ecuador? 12.- Cómo entiende el concepto de refugiados 14.- ¿Cuál fue el flujo de refugiados atendidos desde el periodo 2008?	ACNUR y la ONG HIAS? 5. ¿Qué opinan sobre el impacto social, económico y cultural de la crisis de refugiados en particular en el Ecuador? 6. Y en este aspecto ¿también cuentan con programas, de inclusión por ejemplo o se tiende a delegar a las ONG? 7. En relación a lo que estamos hablando, respecto al proceso de integración, ¿cómo ACNUR entiende esta concepción de refugiado, tomando como antecedentes el plan de Acción de Brasil, el de Cartagena o del 1951? Si tomamos en cuenta el ser refugiado va variando de acuerdo al tiempo. 8. En cuestión a la relación tripartita entre el
--	---	--

		Estado, ACNUR y ONG, el tema de autonomía institucional ¿cómo se la percibe? 9. ACNUR como institución internacional, ¿cómo ha percibido el control que ha existido por parte del Estado hacia las ONGs? ¿Esto ha permitido que exista discrepancias o ha permitido fortalecer la cooperación en el tema de refugio? 10.-En el contexto del 2008, ya situándonos ahí, hubo una categoría de ciudadanía Universal, ¿Cómo ACNUR se desenvuelve bajo este término? 11.-Con respecto a los regímenes internacionales que hemos hablado ¿A quién se debe esta
--	--	--

		constancia como por ejemplo el proceso de graduación, los proyectos realizados, a quien se debe rendir cuenta? 12.- Los proyectos que realiza ACNUR ¿se tiende a realizar directamente con los refugiados o cómo?
--	--	---

Elaborado por: Cristhian Robalino y Daniela Borja, 2018.