

UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO

Colegio de Ciencias Sociales y Humanidades

**Refugiados en el Ecuador: La intervención estatal en la ejecución
proyectos del ACNUR en el Ecuador y Uganda**

David A. Montúfar Sánchez

Daniel Montalvo, PhD., Director de Tesis

Tesis de grado presentada como requisito
para la obtención del título de Licenciado en Relaciones Internacionales

Quito, 9 de enero de 2014

Universidad San Francisco de Quito

Colegio de Ciencias Sociales y Humanidades

HOJA DE APROBACION DE TESIS

**Refugiados en el Ecuador: La intervención estatal en la ejecución
proyectos del ACNUR en el Ecuador y Uganda**

David A. Montúfar Sánchez

Daniel Montalvo, PhD.

Director de Tesis

.....

Juan Carlos Donoso, PhD.

Miembro del Comité de Tesis

.....

Carlos Meléndez, PhD.

Miembro del Comité de Tesis

.....

Andrés González, PhD.

Miembro del Comité de Tesis

.....

Carmen Fernández Salvador, PhD.

Decana del Colegio de

.....

Ciencias Sociales y Humanidades

Quito, 9 de enero de 2014

© DERECHOS DE AUTOR

Por medio del presente documento certifico que he leído la Política de Propiedad Intelectual de la Universidad San Francisco de Quito y estoy de acuerdo con su contenido, por lo que los derechos de propiedad intelectual del presente trabajo de investigación quedan sujetos a lo dispuesto en la Política.

Asimismo, autorizo a la USFQ para que realice la digitalización y publicación de este trabajo de investigación en el repositorio virtual, de conformidad a lo dispuesto en el Art. 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

Firma:

Nombre: David A. Montúfar Sánchez

C. I.:171752550-3

Fecha: 9 de enero de 2014

Dedicatoria

Dedico este trabajo a Jesús...

Agradecimientos

Agradezco infinitamente a Dios por darme todo para la realización del presente trabajo, a mis padres que siempre y en todo me apoyaron, a mi hermano Andrés y a todos mis hermanos de la Obra María Madre y Reina de la Unidad.

Resumen

Se estudió comparativamente a los refugiados en Ecuador y Uganda viendo sus condiciones de vida. En Ecuador, la condición de vida de los refugiados es bastante baja y tan solo atiende al 65,61% del total de refugiados. Mientras en Uganda hay una cobertura total de los refugiados y disfrutan de mejores y mayores beneficios reconocidos en la ley estatal. Se revisaron varios artículos que presentaban la teoría de coordinación, donde se aseguraba que a mayor cooperación, mejores resultados con el grupo afectado. Se insertó la dinámica del Dilema del Prisionero y diferentes soluciones como las planteadas por Grimm o Nash. La teoría de la cooperación y su relación con el dilema del prisionero se aplican a los casos tanto del ACNUR con Ecuador como con Uganda. Esto dio una visión más amplia, donde se identifican pérdidas y ganancias como resultado de la cooperación entre los actores del sistema internacional. En conclusión un estado que está abierto a la cooperación y facilita las acciones, obtiene mejores resultados; esos resultados afectan directamente a vidas de seres humanos, en este caso a los refugiados.

Abstract

Refugees were comparatively studied in Ecuador and Uganda seeing their living conditions. In Ecuador, their living conditions are considered low and the Ecuadorian government only attend the 65,61% of the total. Whereas in Uganda is a full coverage of the total refugees and they enjoy better and more benefits recognized by the law. According to various articles about coordination theory, while more cooperation among states and non-state actors, better results with the affected target group. Thus, the prisoner dilemma came out as a dynamic between both parts of the game, finding two possible solutions, the first presented by Nash and the other by Grimm. The coordination theory and its involvement with the prisoner's dilemma fitted perfectly with the relationship with both cases UNHCR and Ecuador; and UNHCR and Uganda. There was a wider vision about the payoffs in relation with the cooperation between the actors of the international system. In conclusion, if a state is open to cooperation and facilitates actions of non-state actors, will obtain better results; those results affect directly to human beings, in this case to refugees.

Tabla de contenido

Dedicatoria	5
Agradecimientos	6
Resumen	7
Abstract	8
I. INTRODUCCIÓN	10
II. REVISION DE LA LITERATURA	22
III. TEORÍA.....	30
IV. DATOS Y METODOLOGÍA.....	39
V. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES	44
BIBLIOGRAFÍA	57

I. INTRODUCCIÓN

La presente tesis comienza con un cuestionamiento: ¿Por qué en países similares el trabajo de ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados) puede producir resultados opuestos? El presente análisis comprende las realidades de Ecuador y Uganda frente al problema de los refugiados. De acuerdo con información que presenta el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, el Ecuador ha concedido refugio acerca de 55.701 personas. En Uganda, de acuerdo con datos del ACNUR, hay alrededor de 139,448 refugiados. Al establecer una relación entre población total y número de refugiados la cifra es similar entre los dos países. Así, por cada 235 personas hay 1 refugiado en el Ecuador y en Uganda esta relación es de 263 personas por cada habitante. Según la misma fuente para el caso del Ecuador, el 98% de las personas refugiadas son de origen colombiano, así mismo, la mayoría de refugiados en Uganda vienen de la República Democrática del Congo, por iguales causales: la violencia. De acuerdo con estos datos, el trabajo que desarrollan las organizaciones internacionales es más efectivo mientras más estrecha es la relación con el gobierno central. En Uganda, por ejemplo, esta relación es notoria y por tanto se atiende a la totalidad de refugiados proveyéndoles de una adecuada condición de vida. En el Ecuador, por el contrario, esta relación no es cercana y las condiciones que se ofrece al refugiado no son suficientes. Esto se debe al nivel de descoordinación que existe del gobierno con el ACNUR.

Es necesario anotar que en los dos países, que son sistemas democráticos, existen indicios de irrespeto a los derechos humanos. En un informe de Amnistía Internacional se anota que en el Ecuador han existido violaciones a los Derechos Humanos durante el periodo enero 2010 – septiembre 2012.” (Redacción "País" Diario la Hora, 2012).

De igual manera el Reporte de la Comisión para los Derechos Humanos en Uganda (2012) muestra que la tortura, privación libertad personal y abandono infantil¹ (Odyek, 2013) son muestras de violación a los derechos humanos.

Otro punto de análisis está enfocado en la economía de los dos países, Ecuador es un país que depende mayormente del petróleo contando además con un sector agrícola muy importante, con productos como el banano, las flores y el cacao como principales productos de exportación (Banco Central del Ecuador, 2012). En Uganda existen grandes yacimientos de cobre y cobalto, (CIA World Factbook, 2012), que son recursos equivalentes al petróleo para el Ecuador y también se cuenta con un sector agrícola de gran valor ya que alrededor del 80% de la fuerza laboral se encuentra en la agricultura (CIA World Factbook, 2012).

Sin embargo de las condiciones similares que presentan los dos países hay una gran diferencia en el impacto del trabajo que realiza el ACNUR con los refugiados y eso se debe a la decisión política de Uganda de pertenecer a las organizaciones internacionales de asistencia para optar por la cooperación que ofrecen las organizaciones.

El gobierno ugandés ha dado apertura a muchos programas, no solo al ACNUR, para que sean parte de las soluciones a problemas tan graves en el país. Por ejemplo el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (**ONUSIDA**), UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF por sus siglas en inglés), el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) entre otros han trabajado con éxito. Inclusive se ha tomado como modelo para otros países. Naciones Unidas en su informe “Situación de la Epidemia de SIDA Diciembre 2004 ONUSIDA/OMS” reconoce en Uganda el ejemplo más

¹ Traducido por: David Montúfar

notable de disminución de la prevalencia nacional de VIH que bajó del 13% a principios de los años 1990 hasta el 4,1% a finales del 2003.

En el caso del Ecuador estas organizaciones han colaborado pero no han podido alcanzar resultados positivos como en Uganda. Según datos de ONUSIDA en el Ecuador “34.000 personas vivían con VIH en el 2011” y en los datos presentados en el 2012 ha aumentado a “35.000” con un rango de prevalencia de 11%. Esta es una notable diferencia de lo que sucede en el caso Ugandés.

Tal es la intensa cooperación de la que se habla, que existe un plan especializado para cooperación entre el gobierno del país africano y el ACNUR. “El gobierno de Uganda, a través de la Oficina del Primer Ministro, provee tierras para alojamiento y agricultura, y vela por la seguridad física y la ley, y el orden de los asentamientos, con apoyo técnico, financiero y material.”² (UNHCR, 2012) El gobierno Ugandés aparte de ser un gobierno que se ha abierto a la entrada de organizaciones internacionales, también se ha involucrado con estas instituciones de orden mundial, que van a los países en vías de desarrollo y que evidentemente necesitan soporte y ayuda. Cabe mencionar que este mayor involucramiento con el tema de refugiados parte de la predisposición ante la entrada de organizaciones internacionales de asistencia. El nivel de cooperación que existe entre ambas partes es tan estrecho que, como se ve en la cita de un documento oficial de ACNUR, el gobierno entrega ayuda material, técnica, legal y financiera. El ACNUR trabaja conjuntamente con el gobierno, uniendo esfuerzos para obtener resultados³ más eficientes

²Texto traducido por David Montúfar Sánchez

³Estos resultados se presentarán más adelante en el trabajo

Mientras que en el Ecuador eso no se llega a dar. El Ecuador no ha estrechado lazos con estas organizaciones internacionales, más al contrario, se ha enfocado y ha enfatizado la orientación de sus políticas exteriores en temas de defensa de la soberanía, como se argumentará de manera sólida más adelante. A pesar de que todas las organizaciones internacionales se encuentran en Ecuador, no existe una coordinación entre el trabajo del gobierno con el trabajo de las organizaciones internacionales, como en el caso de Uganda. En el Ecuador el ACNUR tiene un acercamiento económico con el gobierno y ciertos temas de cabildeo para incluir en la legislación a refugiados. Por ejemplo: la Dirección de Refugio⁴ del Ministerio de Relaciones Exteriores es financiada con fondos del ACNUR. Hasta el año 2011, la Dirección del Refugio del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador era explícita y completamente financiada con fondos del ACNUR según las mismas fuentes oficialistas. Sin embargo, por temas políticos, esa misma financiación se la canalizó a través del Ministerio de Finanzas. De esa manera la Cancillería pasó a tener pleno control de las acciones de esta dirección, pero con los mismos fondos provenientes del ACNUR.

Hay que apuntar que existen intentos del ACNUR, como es costumbre en este tipo de organizaciones internacionales, de acercarse a los gobiernos nacionales. No obstante, no hay una esperada respuesta por parte del Ecuador. Para lograr conseguir más apoyo, el ACNUR apoya a las iniciativas de gobiernos locales, pero no hay un plan conjunto estratégico entre el gobierno central como lo hay en Uganda. Los esfuerzos del ACNUR por llegar a algún acuerdo hace que lo hagan a través de los gobiernos locales puesto que eso ayuda a la inserción de un agente como el ACNUR en las comunidades locales. Además el ACNUR

⁴De acuerdo con la historia del ACNUR en el Ecuador, la organización internacional creó y cabildeó esta oficina en el Ministerio de Relaciones Exteriores en el Ecuador.

conoce muy bien que es supremamente importante la cooperación, bajo cualquier nivel, en este caso a falta de la cooperación a nivel estatal lo hace a nivel local. En Uganda, antes de desarrollarse a nivel local se desarrolla a nivel estatal. Dentro de la “Ley para Refugiados” en Uganda existen compromisos políticos, económicos, legales, sociales y culturales para con los refugiados (Nalule, 2007); de los cuales se deriva el apoyo de los gobiernos o comunidades locales a las iniciativas internacionales del ACNUR, también. (ACNUR, 2011)

Por ejemplo, uno de los graves problemas en el Ecuador es la documentación retrasada: “aproximadamente 20 mil solicitantes de asilo (recibidas durante el año 2011) pendientes de respuesta”. (ACNUR, 2012) Dentro de las actividades y prioridades del ACNUR para el 2012 está tan solo la “Capacitación a instituciones de Gobierno” (ACNUR, 2012), en cuanto a acciones con el gobierno se refiere. El completo éxito del ACNUR radica en la cooperación mutua entre el gobierno y la organización por una razón: se optimizan recursos y se agrupan fuerzas que luchan por una misma causa, en lugar de trabajar aislada o paralelamente cada parte por su lado.

Muchas de las personas que buscan refugio en el Ecuador crea un problema incontrolable porque muchas ellas llegan en condiciones casi extremas a un país que no conocen, a empezar una vida nueva. Muy por encima de quien es el responsable de la huida de estas personas al Ecuador, ante ésta realidad, el Ecuador tiene que responder porque no se puede aislar a las personas que entran al país. Hay que tener en cuenta que muy posiblemente los altos niveles de desempleo entre los refugiados, registrados por el INEC. es causal de un problema social como el crimen organizado en el Ecuador. Los programas del ACNUR por lo general vienen acompañados de un plan estratégico para el gobierno (ACNUR, 2012) con el cual se genera

una cooperación efectiva, integrando a más actores como es el caso de Uganda que incluye a muchos más ministerios e instancias de gobierno. Por ejemplo: la Oficina del Primer Ministro, Ministerio de Educación, Ministerio de Economía, entre otros varios (ACNUR, 2012) Mientras que en Ecuador tan solo existe una cooperación directa entre el Ministerio de Relaciones Exteriores por razones de cumplimiento básico de derechos humanos y los acuerdos internacionales que el Ecuador ha firmado con respecto a refugiados. Siendo países similares, la diferencia está en la manera en que plantean sus políticas exteriores y la orientación de las mismas.

No se puede negar que en Ecuador, el ACNUR coopera ciertas instancias de gobiernos seccionales para brindar mejores servicios a los refugiados a nivel micro. Sin embargo, no sucede lo mismo que en Uganda, donde el gobierno central no solo apoya al ACNUR brindándole facilidades para trabajar como por ejemplo incluyendo a refugiados y la cooperación con estas instituciones dentro de la planificación a corto, mediano y largo plazo, sino que también trabaja en programas conjuntos de servicios sociales y de desarrollo. Esto sucede por la apertura y la predisposición que tiene con organizaciones de asistencia y ayuda internacionales, como el ACNUR, ONUSIDA, PNUD, FAO (Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación). “El marco legal del país apoya la existencia y operaciones libres de las organizaciones de la sociedad civil”⁵ (Thue, Makubuya, & Nakirunda, 2002). Más adelante en el mismo artículo, menciona que hay algunas exenciones de impuestos y un ambiente favorable. Por otro lado, una de las políticas clave es la que el Ministerio de Relaciones Exteriores de Uganda plantea en sus funciones algo que es fundamental para entender la diferencia entre estos dos casos: “Facilitando un ambiente

⁵Traducido por David Montúfar

conductivo para operaciones de las misiones diplomáticas foráneas y Organizaciones Internacionales acreditadas para Uganda.” (Gobierno de Uganda, 2012)

Como se ha podido ver, mientras más cooperación existe entre las organizaciones internacionales de asistencia y los países receptores, mejora la calidad de vida de los refugiados. Para medir la condición de vida de los refugiados se recurre al número de personas que tienen empleo, donde viven, discriminación o no, el índice de desarrollo humano de los refugiados en los dos países.

Con seguridad hay otros factores para que la cooperación entre el Estado ecuatoriano y la ACNUR no sea tan eficiente como en Uganda aparte de los impedimentos para generar una integración entre ambas instituciones. Por ejemplo está el poco tiempo que se encuentra en Ecuador el ACNUR a diferencia de Uganda que ya tiene 19 años. El que una institución se encuentre en un país más años, podría ayudar para que ambas partes incrementen su confianza mutua y todo tipo de relación socio/político/económica va verse envuelta en una espiral positiva, porque va a ser una operación exitosa tras otra. En este punto es aplicable la solución del famoso dilema del prisionero: jugarlo repetidas veces para que los involucrados ganen más confianza y se involucren más. Por esa misma razón resultaría extraño pensar que el ACNUR, al no ser una de las primeras organizaciones que llega al Ecuador, no comience esta espiral positiva para lograr más confianza.

La presencia del ACNUR en el Ecuador es desde el 2001, han pasado 4 gobiernos y nada de eso ha cambiado. Desde ese año al 2012 hay 11 años y en ellos hay que reconocer grandes logros también como la creación de la Dirección de Refugio que ha servido para el mayor y mejor respeto a los derechos de estas personas. Empero ya tenemos 55.701 refugiados y no

hay un plan de inclusión social conjunto, que es más eficiente tanto para el ACNUR como para el gobierno del Ecuador que gasta 60 millones de dólares al año. (Redacción El Comercio, 2012) Lo cual resulta en un 0.09% del PIB. En Uganda, al existir una gran cooperación entre el ACNUR y el gobierno, no se llega a gastar tanto: 4.1 millones de dólares lo que resulta un 0.02% del PIB. (Smith, 2012) “Uganda (como muchos otros países Africanos) no tiene los recursos para proveer de servicios de salud para todos los ciudadanos, y peor aun para todos los refugiados. Los servicios de salud para refugiados, por lo tanto, son usualmente propuestos separadamente por organizaciones internacionales como el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (UNHCR).” (Orach & Brouwere, 2005) Esto nos hace ver, con los argumentos arriba mencionados, que existe un trabajo conjunto entre el ACNUR y el gobierno para coordinar las acciones. La cooperación entre una organización internacional de asistencia y un Estado hace que las acciones emprendidas que están orientadas a ayudar a un sector de la población se atiendan a más personas, con menos dinero y de mejor manera, pero para ello se necesita un gobierno que emprenda políticas más independientes dentro de políticas exteriores.

Cabe recalcar que en el Ecuador no hay una cobertura total sobre todos los refugiados, en comparación a Uganda, donde todos los refugiados son atendidos, sea por el gobierno Ugandés, por el ACNUR o por la coordinación de ambos. (ACNUR, 2012) Así mismo, en el Ecuador los refugiados solo tienen derechos en la constitución, más no en la práctica. De acuerdo a los datos tomados de la Defensoría del Pueblo del Ecuador en 2011 se reportaron 533 casos de refugiados que pedían cumplimiento de derechos otorgados por la constitución. Sabemos por la misma fuente que los casos denunciados tan solo representan un 30% del total existente, puesto que entre las razones que hay para no denunciar está la irregularidad de

algunos familiares y el temor a perder el trabajo. En el presente trabajo se quiso indagar más a fondo sobre un caso específico y conocido, por lo que se obtuvo una entrevista con Alexander Barankov, refugiado Bielorruso y caso polémico en el Ecuador. Él ha asegurado con pruebas que no tiene acceso a muchos servicios por una razón: su condición de refugiado⁶. Este es un ejemplo de los tantos otros casos que no se denuncian.

Ambos gobiernos enfatizan sus políticas exteriores en promover la paz y seguridad regional e internacional. También ambos gobiernos hablan de la promoción de la diplomacia comercial, el respeto a los principios del derecho internacional, los compromisos que se han adquirido, sus responsabilidades y rendición de cuentas sobre los tratados y convenios internacionales. Sin embargo, es tan importante ver que la apertura que el gobierno de Uganda da a las organizaciones internacionales y a la ayuda internacional es mucho más marcada que se puede trazar una raya divisoria entre lo que nos presenta el país africano y el Ecuador. Podríamos preguntarnos si es que el hecho de estar en diferentes continentes afecte a este particular, a lo que se podría argumentar que: Hay países como Colombia, Chile o Brasil que, evidentemente, se encuentran en América Latina y han dado apertura a varias organizaciones internacionales como es el caso de Colombia con la presencia del ACNUR. “El ACNUR, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el gobierno colombiano están trabajando en conjunto en la promoción de proyectos orientados a las soluciones en zonas priorizadas de Colombia que permitan la transición desde la asistencia humanitaria hacia procesos de desarrollo sostenibles” (ACNUR, Situación Colombia, 2012). Por otro lado, hay países en África que no han abierto sus fronteras y que no son casos extremos en temas de violencia, como Sudan o Ruanda. Por ejemplo tenemos a Angola o Níger. Tanto así que hay

⁶Dato tomado de una entrevista personal que se tuvo con él.

explícitamente una política dentro del gobierno de este país africano que nos hace pensar que todos los esfuerzos internacionales por ayudar a un país en vías de desarrollo son factibles y de hecho han atendido a millones de personas, no solo refugiados sino en mucho otros aspectos de preocupación.

Un tema que es muy importante mencionar es la teoría de coordinación internacional. Esto nos dice cómo se van desarrollando las relaciones entre ciertos actores no estatales (ANE) y estados. Aplicando la teoría a nuestro caso en específico podríamos inferir que dentro de las dinámicas de juego que se dan entre las partes que interactúan debe, en primer lugar, haber un interés común. El interés común para nuestro caso sería mejorar la vida de los refugiados. Cuando se ha puntualizado esto, podemos decir que se puede llegar a coordinar determinadas acciones conjuntas. Posteriormente, ambas partes interesadas en el mismo objetivo entonces se llegan a visualizar cual es la rentabilidad de una posible acción conjunta. Con estas acciones también se dan “procesos que pueden tener un impacto transformativo sobre ambos, actores y en las operaciones del sistema internacional” (Conca, 2004). Esto es importante señalar porque es una condición inherente de la cooperación el estar abierto al cambio y nuevas direcciones, tanto del lado de los estados como de los actores no estatales.

Del mismo modo, debemos pensar que no todos los estados ven al mundo de la misma manera y eso da un giro determinante a su naturaleza y la forma en que encaran al sistema internacional y las interacciones con los diferentes actores del mismo. Por ello, dentro de las múltiples visiones de la naturaleza de los estados existen posiciones distintas frente al tema de “cooperación.”. Por eso varios autores de la academia nos sugieren “una visión de la cooperación internacional como procesos iterados requiere más entendimientos matizados de

la naturaleza, y relaciones entre, actores internacionales y sus ambientes”⁷(O'Neill, Balsiger, & VanDeveer, 2004). Por ejemplo desde un punto de vista Neorrealista, los estados son desconfiados, buscan un interés propio, preocupación continua sobre cuestiones de seguridad y enfatizan en ganancias relativas. Desde un punto de vista neoliberal los estados tienden a buscar ganancias absolutas, cooperación y reciprocidad entre otros actores del sistema internacional. Con esta información nos preguntamos entonces: ¿Por qué cooperan los estados?

Para esto debemos conocer un poco acerca del “dilema del prisionero”. En muchas ocasiones se presenta a este dilema para comprender la dinámica económica entre los estados y regímenes financieros globales, pero en nuestro caso es de gran importancia en la cooperación que se da con el ACNUR. El Ecuador al tener una naturaleza desconfiada, mucho más apegada del Neorrealismo, donde se piensa que puede sacar la mayor cantidad de ganancias si es que solo recibe dinero del ACNUR, entra en un juego de ganancias relativas (cuadrante inferior izquierdo de Figura 1). En realidad no podemos desvirtuar que los fondos que recibe el gobierno ecuatoriano provenientes del ACNUR no están destinados a acciones de asistencia para los refugiados. Sin embargo, si podemos afirmar que de acuerdo a ésta teoría, la realidad podría ser diferente. Se podría llegar a tener ganancias absolutas, donde el gasto que tiene ACNUR y el gasto del gobierno ecuatoriano, fuesen más efectivos para mejorar la vida de los refugiados (cuadrante inferior derecho Figura 1).

En contraste, Uganda tiene una apertura mayor a la cooperación, más apegado a la teoría neoliberal. Esto hace que las ganancias sean mayores porque existe mayor eficiencia. Como se detalla más adelante, de acuerdo a los informes anuales del ACNUR, entre la agencia en

⁷ Traducido por David Montúfar Sánchez

mención y Uganda se atienden a la totalidad de refugiados que necesitan de ayuda. Por lo tanto, se ubica así en el cuadrante inferior derecho de la figura 1; ya que es una cooperación que lleva a actores del sistema internacional a ajustar su comportamiento a las actuales y anticipadas preferencias de la otra parte a través de un proceso de coordinación de políticas.⁸(Keohane, 1984).

El concepto de “Cooperación comprende procesos iterados, los cuales continúan más allá de acuerdos iniciales y resultan en un órdenes de gobernanza compleja y duradera y un potencial cambio social”. (O'Neill, Balsiger, & VanDeveer, 2004)Fruto de esa cooperación, mencionada en el caso de Uganda, se da algo que en teoría de cooperación se llama el cambio social. Se lo define como “un proceso por el cual la interacción entre agentes y estructuras crea nuevas posibilidades para acción colectiva y emergen actores (y sus interacciones) quienes son ambos, habilitados y obligados en la persecución de sus objetivos”⁹(O'Neill, Balsiger, & VanDeveer, 2004). Esto vemos evidentemente en el caso de Uganda donde se ha dado apertura a la entrada y diálogo de organizaciones internacionales de asistencia. El caso opuesto es Ecuador que adopta una visión Neorrealista del mundo.

		ACNUR	
		0	1
Estado	0	3, 3	1, 4
	1	4, 1	2, 2

Figura 1

⁸ Traducido por David Montufar

⁹ Traducido por David Montufar

El presente trabajo estará dividido en cinco secciones: Introducción, Revisión de la Literatura, Teoría, Datos y Metodología y, finalmente, la Discusión y las Conclusiones. En la Revisión de la Literatura se indagará más acerca de cuestiones profundas sobre estudios realizados previamente sobre lo que significa la intervención del estado en asuntos de cooperación internacional, las funciones del ACNUR y características de ambos casos, Ecuador y Uganda. Posteriormente se planteará lo que se considera la teoría que en líneas generales consiste en explicar el desarrollo de las relaciones entre una organización internacional y un Estado, por un lado. Por otro lado, el nivel de cooperación/ coordinación de cada Estado con respecto a organizaciones internacionales de ayuda y las consecuencias de ello. A continuación nos encontraremos con la sección de datos y metodología que presenta el porqué de una investigación cualitativa con sus variables. Más allá de eso, algo que resulta particular de esa investigación es que solo se tomará en cuenta para la metodología documentos oficiales y no discursos, por razones que más adelante se explicarán. Finalmente tenemos una de las secciones más importantes del trabajo, la discusión y las conclusiones. Aquí presentaremos a profundidad argumentos plausibles sobre los indicios que nos llevan a pensar como resultará el final de la investigación que recoge varios documentos oficiales. Además cómo otros argumentos externos pueden generar más ideas y debate sobre el tema en eventos concretos.

II. REVISION DE LA LITERATURA

El gobierno actual (Rafael Correa) del Ecuador en su afán de salvaguardar sus intereses ha defendido la soberanía del país mucho más enfáticamente; como ha sucedido en el caso Chevrony la contaminación en la selva Ecuatoriana, el caso Assange– Inglaterra con la defensa de la soberanía, el caso Angostura – Colombia y la ruptura de relaciones diplomáticas entre los gobiernos de Ecuador y Colombia por la invasión de territorio ecuatoriano por parte del ejército colombiano, los cables filtrados de Estados Unidos – Embajada en Ecuador y la expulsión de la embajadora Heather Huges, entre algunos otros casos. Yendo de la mano de la historia del ACNUR, ésta organización ha estado involucrado en varios eventos polémicos. Por ejemplo: la parcialización con respecto a los donantes que en algún momento sucedió. “Prácticamente la totalidad de su financiación viene de gobiernos occidentales, quienes han tenido un interés geopolítico en el apoyo a los campamentos del ACNUR quienes albergaron a ‘combatientes refugiados anticomunistas’.”¹⁰ (Loescher, *The UNHCR and World Politics: State Interests vs. Institutional Autonom*, 2001) El ACNUR no solo se ha visto envuelto en este tipo de actos, sino en otros que ha hecho que pierda credibilidad principalmente ante el gobierno Ecuatoriano. Por ejemplo existen críticas sobre la lentitud e inoperancia del ACNUR, o las verdaderas intenciones de la organización cuando se trata de minimizar la magnitud de las guerras. (Loescher, *Forced Migration Review*, 2011) De cualquier manera, esto no resulta ser un argumento válido para el aislamiento del Ecuador en temas tan trascendentales. Con el tiempo, este tipo de acciones han cambiado y hoy por hoy ya no los vemos, ni las imaginamos por la gran cantidad de marco legal que regula el comportamiento de los actores del sistema internacional. “Parece claro que la autonomía y autoridad del ACNUR ha crecido en el transcurso de los años y la oficina se ha convertido en un actor útil en su propio derecho con

¹⁰ Traducido por David Montúfar Sánchez

intereses y capacidades independientes.”¹¹(Loescher, *The UNHCR and World Politics: State Interests vs. Institutional Autonomy*, 2011)

Dentro de la teoría que se planteará posteriormente en el presente trabajo, se habla en líneas generales sobre estudios de cooperación internacional sobre las relaciones de un Estado con organizaciones internacionales. Dentro de los estudios que se ha encontrado, como parte de la revisión de la literatura, está un artículo de Frederick C Cuny que nos expresa que los organismos internacionales, como el ACNUR, tienen la obligación de dar asistencia a todos sus coparticipantes como fundaciones de alcance internacional, Ministerios del Gobierno de cada país, u otros compañeros de patio como los son la OIM, UNICEF, Programa Mundial de Alimentos. (Cuny, 1981) Estos organismos internacionales, por el hecho de tener más experiencia en lo que hacen, por ser especializados y por estar respaldados (en este caso) por la Organización de Naciones Unidas llevan la delantera en algunos países en vías de desarrollo, como por ejemplo en este caso el Ecuador. Esto es porque ellos (ACNUR) llevan trabajando desde años posteriores a la Segunda Guerra Mundial para proteger a los refugiados a nivel mundial, y después adheridos a las múltiples convenciones, protocolos, y tratados que surgieron a partir de eso. El Ecuador comenzó su programa de refugiados en 2001 y obviamente no tenía tanta experiencia como el ACNUR, que viene trabajando desde 1970 que las cifras de refugiados crecieron aceleradamente en el llamado Tercer Mundo, con avances significativos en muchas áreas de atención social. De acuerdo a este autor uno de los deberes del ACNUR es: “La coordinación de los servicios ofrecidos por diferentes socios operativos (por lo general a los organismos internacionales de carácter voluntario), a fin de garantizar que no

¹¹Traducido por David Montúfar Sánchez

ocurran brechas en los servicios niveles deservicio.”¹² (Cuny, 1981) Así mismo nos provee de información importante para determinar a ciencia cierta quienes son los aliados y tener claro a quienes tomar y a quienes no tomar en cuenta para nuestro posterior estudio. “Los socios habituales de funcionamiento del ACNUR son ministerios y agencias del gobierno anfitrión, las organizaciones hermanas de las Naciones Unidas (PMA, UNICEF, etc) y de la Cruz Roja y las organizaciones voluntarias. Sólo el gobierno anfitrión puede proporcionar la misma coordinación y los servicios de protección que el ACNUR y asume la función técnica misma. En realidad, sin embargo, eso no puede ser posible para un gobierno.”¹³ (Cuny, 1981) Con esto podemos deducir más claramente que las políticas exteriores deben ser de acogida en lugar de ser de desconfianza. Cuando Cuny habla sobre “los socios habituales”, asume que las agencias, ministerios y todas las estructuras de gobierno posibles deberían dar cabida y promover el correcto funcionamiento con un nivel de cooperación mucho más interdependiente.

Para tener un análisis más profundo debemos adjuntar las ideas antes presentadas con las de otro autor experto en temas cooperación y negociación entre organismos internacionales y otros grupos. A pesar de que sus escritos tienen que ver con temas económicos, la idea de cooperación es la misma. “Ésta (cooperación) – en oposición al oportunismo – implica que los socios estratégicos están deseando perseguir intereses mutuamente compatibles en lugar de actuar oportunistamente”¹⁴ (Luo & Park, 2004) En otras palabras, lo que el autor quiere decir es que para que los objetivos de ambas partes se cumplan de mejor manera, tienen que ser compatibles y con la clara intención de llegar a ellos. Muchas veces se ve que hay una

¹²Traducido por David Montúfar Sánchez

¹³Traducido por David Montúfar Sánchez

¹⁴Traducido por David Montúfar Sánchez

competencia por ver quien llega más rápido a los objetivos, o de qué manera eso me puede dar un rédito, sea económico o político. Esa competencia aislada no tiene una orientación clara sobre si bien se quiere emprender acciones que ayuden o si bien se tiene algún otro tipo de interés. Para estos problemas que se generan en la sociedad, como refugiados viviendo en condiciones de extrema pobreza, es mejor buscar espacios en los cuales se pueda ayudar, pues las oportunidades están latentes siempre. “El costo inicial de instalación para construir confianza a través de cooperación es alta, pero una vez las partes han hecho la inversión inicial en una auto aplicación de garantías para controlar los peligros en las alianzas, ellas (las partes) pueden hacerse efectivas indefinidamente”¹⁵(Dyer, J.H, 1997)Este autor, yendo de la mano con lo que se dijo anteriormente, describe lo que usualmente sucede en un proceso de cooperación, cuando las partes se encuentran en una etapa de conocimiento y afianzamiento. Ésta etapa conlleva costos iniciales para resolver el dilema del prisionero donde hay desconfianza que puede tomar unos años hasta que se juegue repetidamente el juego y se asienten resultados que serán las bases de confianza o desconfianza en la relación.No es una relación meramente económica, sino es un trabajo conjunto, porque se puede convertir en una espiral positiva o negativa. Para ello se necesita una predisposición y no un rechazo a lo que las ONGs o las organizaciones internacionales hacen. “Si las ONGs sirven meramente como un canal para transferir fondos a la región, entonces la estrategia de desarrollo alternativa es una realmente basada en la reformulación de la naturaleza del sistema socioeconómico y remendar la crisis. Su visión y estrategia (de las ONGs) es más bien una en la que el trabajo de la ONG favorece, apoya e identifica claramente una alternativa de cambio estructural como el único medio a través del cual se alcanza un verdadero empoderamiento político y económico

¹⁵Traducido por David Montúfar Sánchez

que dure.”¹⁶ (Lewis, 1994) Lo que dicho en otras palabras, la predisposición tiene que ser de apertura, porque si no serán (en casos como este) soluciones a corto plazo y de cualquier manera no es una solución porque en algún momento surgirá otra crisis.

Otros dos autores llamados Weijian Shan and William Hamilton hablan sobre las ventajas de cooperar en el sistema internacional. Ellos plantean una visión donde se establece las fortalezas y las limitaciones de cada uno para converger en esta persecución de un objetivo común a través de la cooperación. Por ejemplo se hace un estudio sobre los puntos fuertes del éxito que han tenido las farmacéuticas en Japón para así comparar con la realidad en EEUU. Para finalmente llegar a la conclusión que: “relaciones internacionales cooperativas pueden ser vistas como un vehículo para aprovechar las ventajas comparativas entre los países.”¹⁷ (Shan & Hamilton, 1991) Si es que cada una de las casas farmacéuticas trabaja aisladamente, no tendrán los mismos resultados que como si las dos trabajaran en conjunto, tanto en ganancias como en transferencia de tecnología. Este autor también es importante para nuestra investigación porque muestra que incluso respetando la autonomía, esencia, neutralidad e independencia es posible llegar a fructuosos acuerdos entre organismos internacionales y el estado. Diferente sobre lo que sucede en el caso del Ecuador como lo veremos más adelante en la problemática entre los principios políticos y el planteamiento de una política exterior que constantemente hace énfasis en la defensa de la soberanía. Muchas veces en la pasividad de los gobiernos centrales, las organizaciones tienen que tomar acciones proactivas en lugar de ser reactivas para llegar a un desarrollo de la nación desde el lugar en el que estén trabajando. (Lewis, 1994) Este autor nos dice implícitamente como una política exterior no debería ser. Lo

¹⁶Traducido por David Montúfar Sánchez

¹⁷Traducido por David Montúfar Sánchez

negativo es la pasividad porque nos dice que las organizaciones para no crear un conflicto dentro del país toman una posición proactiva en lugar de ser reactiva. Entonces nos preguntamos, por qué debería haber un conflicto? Todo radica en la pasividad con respecto a las actividades realizadas por las organizaciones internacionales y su falta de operatividad. Al mismo tiempo nos está diciendo que el involucrarse más en los proyectos colaboraría para lograr mejores resultados.

Finalmente los últimos autores que han motivado este trabajo nos hacen referencia a la independencia que las organizaciones internacionales deben tener sobre los países receptores. Yoram Z. Haftel and Alexander Thompson nos hablan de conceptos como independencia, neutralidad y delegación. Quiero tomar estos autores en esta sección del presente trabajo porque se puede mal interpretar la idea de la sección que viene a continuación sobre la teoría que se plantea. Es importante para un organismo internacional mantener su independencia, autonomía del país al que llega y tanto más si es que el nivel de cooperación llega a ser más elevado. “Para ser verdaderamente independiente, un agente debe tener preferencias distintas de su director o directores”¹⁸ (Haftel & Thompson, 2006). Así mismo, veamos la diferencia entre “preferencias” e intereses. Las preferencias están más relacionadas con los objetivos y/o motivaciones. De cualquier manera lo que estos autores proponen es que tiene que haber un equilibrio entre lo que se quiere llegar y la autonomía para tomar decisiones. Hay que tomar en cuenta, obviamente, la situación de cada país, porque cada realidad siempre tendrá una cierta variación. Los intereses tienen que converger con los del estado, pero cada uno con la libertad de poner en la mesa de trabajo todas las ideas libremente para llegar a un consenso sobre las actividades que se pueden trabajar conjuntamente. No se

¹⁸Traducido por David Montúfar Sánchez

puede asumir que las Organizaciones Internacionales o No gubernamentales van a solucionar los problemas socio-económicos del país receptor de la ayuda. “Las ONG han comenzado a llenar los vacíos en el proceso de las demandas socio-económicas que los partidos políticos han descuidado. Sin embargo, no se puede esperar que las organizaciones no gubernamentales reemplacen partes de los agentes de cambio social. Más bien, pueden servir como promotores del cambio social en un contexto en el que los partidos políticos son conscientes de la necesidad de tender puentes con las ONG y LDOs con el fin de mejorar el empoderamiento social, económico y político.”¹⁹(Lewis, 1994) Se insiste en el defecto de solo poner soluciones a corto plazo, que posteriormente se gravarán por no tener un plan de correcta aplicación. Por ejemplo, el ACNUR a nivel mundial plantea asistencia y ayuda como el autor Lewis lo menciona: Refugiados y sus comunidades locales recibir apoyo para una integración local, auto-suficiencia económica y acceso a servicios básicos”²⁰(ACNUR, 2012)

Hay que recalcar que, como hemos podido notar en la revisión de la literatura, no se encontraron los reales efectos de una cooperación más compenetrada entre el estado y las organizaciones internacionales. Por ello esta investigación es trascendente para la academia, porque estamos haciendo un aporte más completo sobre la cooperación entre un organismo internacional que ayuda a un sector de la población afectada y un estado en vías de desarrollo como el Ecuador que también emprende acciones parecidas pero aisladas de la asistencia que brindan otros actores a nivel internacional. Es evidente que el Ecuador tiene un problema con los refugiados. Los esfuerzos de los diferentes entes que se preocupan por este sector de la población son

¹⁹Traducido por David Montúfar Sánchez

²⁰Traducido por David Montúfar Sánchez

importantes y lo hacen indiscutible. Sin embargo estos esfuerzos tendrían un mejor fruto si las dos o más partes trabajaran en conjunto.

III. TEORÍA

Como ya se ha mencionado en la introducción, la diferencia radical entre Uganda y el Ecuador es la disposición que tiene el uno y el otro con respecto a la entrada de organizaciones internacionales de asistencia al país; pero fruto de esto es la coordinación entre ACNUR y ambos estados. Para medir esto recurriremos, como ya se dijo en la introducción, a tres indicadores fundamentales: direccionalidad de fondos, establecimiento de fondos comunes e intercambio de información. Por otro lado, la mayor o menor cooperación entre el estado y estas agencias de asistencia internacional afecta directamente a la condición de vida de los refugiados. Para medir esto recurriremos a verificar si los refugiados tienen empleo, en qué tipo de vivienda residen, si sufren algún tipo de discriminación y al índice de desarrollo humano tan solo en ese grupo de personas.

En otras palabras, por ejemplo: Si una organización internacional de asistencia quiere entrar al país (sea este Uganda o Ecuador) sería mucho más fácil si existen las condiciones para hacerlo e incluso si es que el país anfitrión en esa misma disposición toma parte de la resolución del problema intentando involucrarse más en las actividades emprendidas por la organización. Es necesario resaltar que la teoría tiene 2 partes fundamentales que dividirá el estudio. La primera parte es que a mayor cooperación entre el Estado y un organismo internacional, mejores resultados en cobertura y en calidad de servicio. La cooperación a la que se hace referencia es como se mencionaba en el capítulo de la Introducción y la Revisión de la Literatura, una

cooperación proactiva y no pasiva, que resuelva el dilema del prisionero, a través de la teoría de Grimm. Esto quiere decir que el Estado debería tomar parte de las actividades emprendidas como un agente activo, donde ambas partes jueguen a cooperar y no como un pasivo que se limita a conceder permisos y legalidades, y eso ya es jugar defectuosamente; puesto que la una parte si está haciendo los esfuerzos por cooperar, incluso dando dinero, pero la otra parte no está dispuesta a ceder en ciertos temas de interrelación.

En segundo lugar, es que entre más disposición a la entrada de organismos internacionales de asistencia, mejores resultados a nivel de cooperación con organizaciones internacionales del mismo carácter. Algunas organizaciones internacionales tienen mala fama por eventos pasados que han sucedido a lo largo de la historia. Sin embargo hoy en día la visión que se tiene de ellas es diferente. Ya no cuenta que hayan tenido ciertas vinculaciones con tales o cuales grupos. La misma historia se ha ido encargando de moldear a estas organizaciones para que se independicen de sesgos ideológicos o ciertos condicionamientos que terminan siendo tendencias impuestas por los donantes. “El ACNUR se financia casi en su totalidad con contribuciones voluntarias, principalmente de los gobiernos, pero también de las organizaciones intergubernamentales, las corporaciones y los individuos. Recibe un limitado subsidio de menos de un 2% de su presupuesto, proveniente del presupuesto regular de las Naciones Unidas para cubrir gastos administrativos” (ACNUR, 2001-2013)

Las organizaciones que pertenecen a Naciones Unidas han ganado más legitimidad aún porque las personas que allí trabajan tienen mucha experiencia, una gran trayectoria especializada en el tema que se vaya a tratar. Es comprensible que para estas organizaciones de talla internacional el perfil profesional sea de gran peso, por toda la responsabilidad, trascendencia

y compromiso internacional que lleva encima. No obstante, es necesario dejar en claro que el hecho de tener un perfil académico y profesional alto no es excluyente, de ninguna manera, sino al contrario, le otorga legitimidad a las acciones, informes y opiniones. “Desarrollar una carrera profesional en las organizaciones internacionales significa, ante todo, una opción profesional ambiciosa y exigente que requiere contar con una sólida preparación general y una buena especialización” (Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación <España>, 2013)

En este contexto, donde las Organizaciones Internacionales de Asistencia han ganado legitimidad a lo largo de la historia, han corregido sus errores, tratan siempre de no ser intrusivas, sino al contrario, entran con una clara disposición a cooperar y asistir a las poblaciones vulnerables; y tienen gran experiencia con la cual se puede aportar mucho a la construcción de soluciones sostenibles: ¿Se puede pensar que estas instituciones son una amenaza de alguna manera la soberanía de los países?. Se propone esta explicación para introducir argumento que se mencionó en páginas anteriores sobre la posición de la política de estado ecuatoriana de defensa de la soberanía e intereses nacionales y todo lo que ello implica. Ejemplo de estas políticas está la limitación de ciertas las acciones o la falta de cooperación; y fruto de ello se atiende a menor cantidad de personas y en las pocas atendidas no hay calidad del servicio. Es fundamental entender esto, puesto que la calidad de vida de los refugiados es nuestra variable dependiente.

El ACNUR nos muestra claramente cómo funcionaría un país donde los refugiados que tienen mejores condiciones de vida, ya que son “atractivos para la comunidad de acogida, ya que estimulan los intercambios sociales, económicos y culturales. [...] Mejores oportunidades económicas promueven la coexistencia pacífica entre los desplazados y las comunidades de

acogida.” (ACNUR, Principios clave ACNUR). Esto nos ayuda a pensar que en algún punto de las acciones tomadas por deben llegar a ser auto sustentables. Pero, ¿por qué no se llega a dar esto?

En este sentido, la teoría también debe ser más profunday así llegar a ver y tocar realidades que son fruto de los desatinos o aciertos de las políticas aplicadas de cada gobierno. Mientras más cooperación hay entre el gobierno y las organizaciones internacionales, más personas se atiende.²¹De acuerdo a las investigaciones y los informes que presenta el ACNUR tanto en Uganda como en Ecuador obtenemos lo siguiente: En Uganda se atiende a todas las personas que llegan buscando asilo y cabe recalcar que son muchas más personas que en Ecuador. Según el reporte de 2011 de ACNUR en Uganda, de 288,610 refugiados que llegaron, el ACNUR atendió a 288,610, en otras palabras, a todos. Mientras que en el mismo reporte del mismo año para el Ecuador: de 144,840 personas que llegaron, ACNUR tan solo atendió a 76,540.

Dentro del mismo tema, para poder asegurar que el modo de vida también es mejor cuando hay esa deseada cooperación entre el gobierno y la organización internacional hay que fijarnos en el número de oficinas (del ACNUR y otras que trabajan por refugiados) con relación al número de refugiados. En Reportes oficiales del ACNUR nos dicen que hay 194 oficinas para 288,610 refugiados en Uganda, lo que se traduce en que hay 1 organización por cada 1487 refugiados. Mientras que en Ecuador hay 83 oficinas dedicadas a brindar ayuda a refugiados, lo que se representa 1 organización por cada 1745 refugiados. Por lo tanto, la diferencia en cantidad de oficinas que brindan ayuda a refugiados es prácticamente la misma de acuerdo a la

²¹No se está hablando de número total de refugiados, sino del porcentaje que recibe asistencia de acuerdo al total.

densidad poblacional. Incluso podríamos hacer una diferencia. En Uganda, con menos oficinas²² hay una mayor cobertura de atención para refugiados, mientras que el Ecuador a pesar que tiene más oficinas tiene una menor cobertura. Una vez más, tengamos en cuenta que no es la cantidad de oficinas, sino la cooperación e interrelación lo que hace la acción de ambos actores eficiente. Una vez más, esto lo veremos a través de tres indicadores: direccionalidad de fondos, establecimiento de fondos comunes y el intercambio de información.

Esto nos ayuda a sostener nuestra teoría, porque no necesariamente es el número de organizaciones que trabajan las que logran atender a los refugiados, sino que es la capacidad de actuar. Esto se da por esa falta de cooperación entre ambas partes.

El mismo informe (ACNUR, 2011) nos demuestra la eficacia con la que el ACNUR trabaja junto con el gobierno. En Uganda existe una oficina llamada: “Departamento de Preparación y Manejo de Desastres, y Refugiados (en la oficina del Primer Ministro) el cual conduce la coordinación de actividades con estructuras de gobiernos locales que en distritos que acoge a refugiados.”²³ (ACNUR, 2011) Mientras que en Ecuador tan solo existe la Dirección de Refugio que es la encargada de realizar todo lo correspondiente a la burocracia legal como la entrega del Estatus de Refugiado y la regularización en el país a través del Ministerio de Relaciones Exteriores. Por lo tanto no existe la preocupación por atender a estas personas ni tampoco el deseo de trabajar en conjunto con organizaciones como el ACNUR para que la carga sea menos pesada.

²²De acuerdo a la densidad poblacional. Porque hay que tener en cuenta que de los 1745 refugiados por oficina, no todos son atendidos según el ACNUR.

²³Traducido por David Montúfar Sánchez

La siguiente parte de la teoría se basa en evidencia sobre la predisposición de un estado y otro sobre la entrada de Organizaciones de asistencia a trabajar en pos de un grupo afectado. Esta parte de la teoría es muy importante porque nos muestra que la disposición es importante a la hora de la toma de decisiones en los países. Por ejemplo: En Uganda existe una clara disposición a la entrada de organizaciones internacionales. En su página oficial consta lo siguiente: Facilitar un ambiente conductivo para las operaciones de misiones diplomáticas extranjeras y Organizaciones Internacionales acreditadas para Uganda²⁴. (Gobierno de Uganda, 2012) Cuando un gobierno toma en cuenta a todos los demás actores internacionales y los incluye en sus planes, a sabiendas que ellos serán de ayuda por los limitados recursos, las acciones emprendidas tendrán mejor resultado que si cada actor lo hace independientemente como en el caso del Ecuador. En la página web del Ministerio de Relaciones Exteriores de Uganda se enlistan otros puntos que son los objetivos del Ministerio que manifiestan una clara apertura al mundo, no es aislacionista como parece ser la del Ecuador. El Ecuador tiene una política mucho más proteccionista que dice lo siguiente: Defender la soberanía, independencia e integridad territorial del Estado. Así mismo existen otros enunciados en el mismo documento sobre la planificación de la política exterior del Ecuador ²⁵y no hay algún enunciado que sea tan claro como el de Uganda que explícitamente que apoya a los organismos internacionales que trabajan para mejorar las condiciones de vida de las personas.

Incluso, el Instituto Ecuatoriano para la Cooperación Internacional encuentra dificultades para cumplir a cabalidad su cometido de canalizar la cooperación internacional debido, entre otros factores, a: la inestabilidad política y administrativa, procedimientos cambiantes para la

²⁴Traducido por David Montúfar Sánchez

²⁵PLANEX 2020, Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020, Ministerio Relaciones Exteriores Ecuador

cooperación internacional, interferencias políticas, renuencia de ciertos oferentes y de entidades públicas y privadas a sujetarse a los procesos establecidos. “La falta de seguimiento o implementación de acuerdos entre el Estado y la sociedad civil fueron atribuidos a la inestabilidad institucional y política, y no interpretados como un fracaso en el proceso de diálogo per se, el cual fue percibido como efectivo en fortalecer a los movimientos y reconocer nuevos actores sociales” (Oficina de Evaluación, PNUD, 2008). Claramente podemos notar dos cosas que marcan las relaciones exteriores del Ecuador. En primer lugar se reconoce la inestabilidad política y administrativa, lo cual es cierto y afecta directamente a las intenciones de cualquier país para relacionarse con otro actor del sistema internacional en todos los aspectos: económico, político y diplomático. Sin embargo el caso del ACNUR es particular porque independientemente de la estabilidad de los gobiernos, ellos actúan. Empero los resultados no son los mismos, como se ha venido señalando a lo largo de esta sección.

En segundo lugar se reconoce una intención de conseguir llegar a acuerdos por parte de la sociedad civil; incluso de llevar a cabo acciones a favor del grupo vulnerable. El ACNUR puede trabajar independientemente del gobierno de turno porque mantiene un presupuesto propio en el cual el Ecuador no tiene ninguna injerencia. De acuerdo a la Convención de Viena los estados deben respetar el derecho a la inviolabilidad de los archivos, bienes, oficinas, y sede en general, así mismo la inmunidad de confiscación, embargo y ejecución (Berenson, 1996) Esto es para entender mejor el punto central de esta teoría: si es que las dos partes trabajaran en conjunto como un equipo, tendrían mejores resultados. Prueba de que ello es una debilidad en el Ecuador son las afirmaciones de un documento oficial a través del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

En segundo lugar se reconoce también la falta de claridad en los pasos a seguir para las instituciones que llegan al Ecuador con la intención de establecerse de manera más estable. Esto definitivamente es un obstáculo para las organizaciones internacionales, de cualquier índole, porque no tienen claras las reglas del juego. Eso hace parte de la mencionada predisposición a la entrada de organizaciones internacionales y toda la gran intención de tener una interacción real con el mundo. Una organización internacional, por lo general tiene procesos burocráticos estrictos, como por ejemplo: mantener la legalidad en todas las acciones que emprendan. Eso han aprendido las organizaciones internacionales a lo largo de la historia, para que no exista alguna irregularidad por minúscula que parezca. Ha sucedido que algunos países se aprovechan de esos pequeños descuidos para acusar a estas instituciones de estar cometiendo delitos en los países que les acogen. De esa manera se puede mantener la favorable reputación, credibilidad y legitimidad que a nivel internacional estas instituciones hoy en día gozan. Sin las reglas del juego claras, las organizaciones foráneas no van a entrar fácilmente, ni tampoco van a actuar fácilmente.

El punto central es que este tipo de problemas que aparecen para las organizaciones internacionales en su camino de ayuda a poblaciones desprotegidas, son de estricta responsabilidad del estado, y a su vez de los gobiernos de turno. Estos establecen políticas proteccionistas difusas, indeterminadas reglas del juego, desinterés, entre muchos otros factores que pueden ser causales y que obstaculizan el mejor desempeño de ambas partes si trabajaran en conjunto.

Así mismo hay que mencionar, que parte de la teoría hace referencia al mejoramiento general de la relación con otras organizaciones. Por ejemplo, en Uganda hay muchos problemas que han

sido característicos de toda la región Africana, pero que este país se haya abierto al mundo le ha traído resultados positivos en temas tan sensibles como el VIH-SIDA. Así sucede con muchos otros ejemplos en el mismo país. La predisposición a la entrada de organizaciones internacionales de asistencia ha abierto la posibilidad para recibir ayuda de todo tipo. Uganda ahora se presenta como un punto de referencia global por sus reportados éxitos en reducción de niveles de infección de VIH-1 de 30% a mediados de 1990 a 10% en tan solo una década. (Kiweewa, 2008)²⁶ Valga la aclaración que Uganda sufra varias críticas que estas acciones fueron meramente políticas, por escándalos sufridos en su gobierno. Sin embargo, el argumento principal para esta teoría independientemente de las intenciones del gobierno de Uganda, es que Uganda permitió la entrada de organizaciones internacionales como ONUSIDA, la Organización Mundial de la Salud y USAID y eso ha servido grandemente para reducir los niveles de VIH-SIDA entre muchas otras cosas. Eso sostiene aún más la teoría que a mayor cooperación entre el estado y las organizaciones internacionales, hay mejores resultados tanto en las personas como a nivel económico. De acuerdo a ONUSIDA en Uganda, la proporción de gasto antes de 1990 era mucho mayor que cuando el gobierno de Uganda decidió cooperar enormemente con las organizaciones internacionales de asistencia, abriendo las puertas (sea por la razón que sea, Uganda abrió las puertas y eso ayudó a problemas específicos) a organizaciones de ayuda.

Si nos ponemos a pensar que de cualquier manera se podría llegar a tener una cobertura total de atención a refugiados, sin necesariamente tener una cooperación entre ambas, pero para que eso suceda necesariamente puede ser que se inviertan más recursos tanto económicos como humanos. La curva de eficiencia seguiría por debajo del nivel esperado. Para hacer una analogía diríamos que si alguien tuviera que lavar una prenda de color blanco lo hace con jabón y luego

²⁶ Traducido por David Montúfar Sánchez

la sumerge en cloro, no obstante sería mucho mejor si se lavara con un jabón que tuviera cloro incluido. De esa manera, me ahorro recursos materiales, tiempo y esfuerzo. De la misma manera en el caso de los refugiados si no hay un trabajo conjunto en equipo, las personas a las que se quiera ayudar no tendrán todo lo que podrían en un menor tiempo.

En el caso que se cubran todas las necesidades y que se tenga una cobertura total de las personas afectadas (como en el caso de Uganda) puede pensarse en objetivos a larga plazo sobre la misma población. Siempre se debe tener en cuenta en este caso de refugiados que la población no tiene intención de establecerse en el país de asilo, sino permanecer en ese lugar a la espera de la finalización del motivo que les obligó huir de su país. En cambio en el Ecuador ni se alcanza a tener una cobertura total, ni se puede pensar en el cumplimiento de objetivos a largo plazo. Existe un estancamiento por la falta de cooperación.

IV. DATOS Y METODOLOGÍA

En la sección previa a este capítulo se ha analizado y presentado varios datos que sirvieron para poder sustentar con mayor peso la teoría. En cambio, en esta sección presentaremos la metodología que emplearemos para obtener datos más concretos y visibles de la teoría planteada. Posteriormente se utilizarán esos datos dentro de la presente investigación, que es base de aquello que queremos comprobar.

Antes de mencionar el tipo de investigación, el diseño de la investigación, la selección de la muestra, recolección de datos y análisis de datos, quisiera dar un preámbulo sobre ciertos aspectos que deben tomar en cuenta antes de realizar una investigación. En primer lugar quisiera decir que las únicas maneras de analizar ciertos aspectos del gobierno es estudiando el

discurso y buscando documentos oficiales sobre el tema. En el caso del Ecuador y Uganda lo que se va a hacer es analizar documentos oficiales. En Ecuador y Uganda notamos que el discurso del gobierno es cambiante y no es una constante, además están en diferentes tiempos. Añadido a eso, los discursos no siempre se transforman en políticas de estado. Por ejemplo, en Uganda ocurre el proceso de apertura a organizaciones internacionales de asistencia alrededor del año 2000 con el mismo presidente que está ahora en el cargo. Mientras que el Ecuador tiene como presidente al Ec. Rafael Correa apenas desde el 2008. Una de las constantes y similitudes entre ambos países es justamente la falta de claridad en los discursos porque son cambiantes. Al contrario de los informes, planes, objetivos y documentos oficiales que se mantienen constantes y se los presenta como algo tangible y concreto.

Para las organizaciones internacionales los documentos oficiales cuentan más que los mismos discursos, porque es un sustento firme sobre la posición de un gobierno respecto a una cuestión en particular. Por ejemplo, si una organización internacional decide establecerse en un país porque un presidente dijo que da la bienvenida de estas organizaciones al país, pero en documentos oficiales hace énfasis en el respeto de soberanía y defensa de intereses nacionales y no menciona nada de cooperación. Sería, entonces, como andar en la cuerda floja. Las declaraciones de un secretario de estado son poderosas, pero en casos como los del Ecuador o Uganda, no es confiable por todo el contexto histórico y la inestabilidad de fondo, refiriéndonos al constante cambio de discurso. Si en algún momento se tiene que hacer un reclamo a nivel internacional o nacional, entonces tiene que presentar documentos oficiales, no los discursos cambiantes de gobiernos que algunas veces se ajustan a la realidad del momento y no mantienen una posición clara.

Así mismo sucede en el caso que se vaya a analizar documentos oficiales presentados por el ACNUR como los reportes anuales, o las publicaciones a nivel internacional sobre casos específicos como el Ecuador o Uganda, reportes policiales, informes de las diferentes instituciones internacionales y estadísticas emitidas por entidades oficiales de gobierno.

Teniendo ese punto anterior claro, podemos dar el siguiente paso que es definir en primer lugar el tipo de investigación. El tipo de investigación será cualitativa porque vamos a analizar documentos oficiales tanto de Uganda como de Ecuador.

Para poder describir el diseño de la investigación tenemos que necesariamente identificar las variables dependiente e independiente. La variable dependiente en este caso es: La condición de vida de los refugiados. Mientras que la variable independiente es: La coordinación entre los gobiernos y el ACNUR (organizaciones internacionales).

Para poder medir a la condición de vida de los refugiados, que en nuestro caso es la variable dependiente, debemos centrar nuestra atención en: número de personas que tienen empleo, donde viven (con apoyo del gobierno, un centro donde viven), si sufren discriminación y el índice de desarrollo humano en refugiados viviendo en el Ecuador y en Uganda. Esto se lo hará a través de encuestas que muestren tales indicadores. CICR (Cruz Roja, información sobre redes sanitarias saneamiento, hospitalario)

Un punto intermedio entre la variable dependiente y la variable independiente es el número de proyectos que se llevan a cabo por parte del ACNUR. Tomamos como punto de partida el ACNUR porque este es el ente que sobresale de todos los actores internacionales y una de las entidades con más legitimidad a nivel internacional, al menos en temas de refugiados.

El ACNUR emite informes anuales a nivel internacional que contiene valiosa información sobre las operaciones en cada país. También muestra brevemente accionar de otras instituciones u ONG's en el país receptor. “Dos publicaciones anuales, el Informe Mundial (*Global Report*, publicado en junio) y los Programas y Estrategias del ACNUR (*Global Appeal*, publicado en diciembre) ofrecen una amplia visión de las operaciones y requerimientos anuales del ACNUR. Aunque se diseñan principalmente para el uso de los gobiernos y agencias socias del ACNUR, ambas publicaciones son una ayuda invaluable para comprender las actividades que desarrolla el ACNUR en el mundo actual.” (ACNUR, 2013). Dentro de los mismos programas vamos a encontrar datos como: número de personas que ingresaron al país, número de personas atendidas, número de proyectos ejecutados, relaciones con el gobierno central, número de organizaciones que ayudan a refugiados, entidades de gobierno que colaboran con ACNUR, necesidades insatisfechas.(ACNUR, 2012) Todos estos indicadores nos guiarán por donde realizar el estudio. Serán un gran apoyo para comprender así mismo, como soporte de las mediciones de la variable dependiente.

Por otro lado para poder medir la coordinación entre los gobiernos y el ACNUR centraremos nuestra atención en tres indicadores fundamentales: direccionalidad de fondos²⁷ que se encuentra en los informes anuales y semestrales de ACNUR; en los cuales se especifica métodos de canje y cifras financieras. Para corroborar esa información se analizaran los informes del Ministerio de Economía de cada país en la sección de Cooperación Internacional. (métodos de canje: ej. Técnicos-). Además, otro indicador es la verificación de la existencia de fondos comunes, fideicomisos o préstamos en los documentos presentados por el Ministerio de Economía y Finanzas. Por otro lado, un indicador fundamental es el intercambio de

²⁷ ACNUR recibe o desembolsa fondos de un país u otro.

información encontrado en la participación de los oficiales de ACNUR en la toma de decisiones de la Dirección de Refugiados. Indicadores de gobernabilidad del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial en los cuales se presentan cifras sobre el nivel de asistencia recibido de agentes externos, ONG.

Como variables de control se plantea: la medición de situación económica nacional con datos tomados del Banco Mundial. Igualmente se tomará un concepto conocido en Teoría de Relaciones Internacionales que en inglés es denominado: “state capacity” o la traducción para el español sería “Capacidad del Estado”. De acuerdo al Cullen S Hendrix, profesor en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Texas del Norte mide la capacidad estatal con tres indicadores: “(1) capacidad militar, (2) capacidad administrativa burocrática, y (3) la calidad y coherencia de las instituciones políticas”²⁸ (Hendrix, 2010). Otra variable de control se plantea al nivel de corrupción medido por las cifras de Transparencia Internacional y Proyecto de Opinión Pública en América Latina (*LAPOP, Latin American Public Opinion Project*, por sus siglas en inglés) de la Universidad de Vanderbilt, EEUU. Así mismo, el tipo de gobierno también será otra variable de control, operativizada mediante la información de Freedom House y por Polity. Finalmente, los niveles delincuenciales serán la última variables de control, midiendo el porcentaje de delitos cometidos por refugiados, por No refugiados, la tasa de victimización por crimen violento y de ellos cuantos son refugiados tanto en Ecuador y en Uganda. A través de reportes policiales se sabrá número de bandas de pandillas desarticuladas que tiene participación un refugiado) reportes policiales.

²⁸ Traducido por David Montúfar Sánchez

V. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

Para poder comparar a estos gobiernos tan similares en términos de refugiados y varias características del mismo país es necesario ver más allá de algunas características que pueden ser evidentes para algunos. Como se mencionó antes, esas similitudes como el número de refugiados por habitante en cada país es importante porque nos da una idea más clara de la densidad poblacional y el espacio que ocupa cada desplazado en territorio del país de destino sin alterar cifras e intentando ser más objetivos. Es importante revisar esto porque nos indica la situación con claridad sobre la atención y efectividad de las acciones del ACNUR en los dos países y no siendo que atienden aproximadamente a la misma cantidad de refugiados por habitante. Así mismo, tenemos otra similitud y que está conectada con la similitud anterior radica en la procedencia de los refugiados.

En el caso de Ecuador la mayoría son de origen colombiano por la cercanía territorial con Colombia y en el caso de Uganda pasa de igual manera, pero el lugar de origen en ese caso es de la República Democrática del Congo. Esto es importante porque es una similitud que nos ayuda a entender una variable que puede ser determinante al momento de observar las acciones emprendidas por organismos internacionales como el ACNUR y la homologación de variables para la posterior comparación de casos. Hay que tomar en cuenta casos muy extremos con cantidades preocupantes de refugiados y que también proceden mayoritariamente de un solo país, como es el caso de Jordania, Israel, Líbano y Siria con los palestinos, o el caso Jordania con refugiados de origen sirio. “Las autoridades jordanas han registrado un gran aumento en la llegada de refugiados sirios al país esta semana, lo que ha elevado el número de estos desplazados a más de 300.000 por primera vez desde que comenzó

el conflicto.” (Agencia EFE, 2013) Que si bien proceden de un solo país, la densidad poblacional es diametralmente diferente a la que el Ecuador presenta. Por esos puntos, que son convergentes, son relevantes y no se los puede entender por separado, ni desligados al contexto demográfico. Por otro lado, el aspecto que es importante también para analizar es el tipo de economía.

Muchos analistas afirman, en escenarios diferentes, que tanto el Ecuador como Uganda son países dependientes de un solo producto y que sin éste su economía colapsaría de manera desastrosa. Por ejemplo, *Magdalena Barreiro* ex ministra de economía del Ecuador y experta en temas financieros afirma que efectivamente hay una “dependencia. ‘El precio del petróleo ahora es bastante más incierto de lo que era hace dos años. Tenemos una situación fiscal sólida pero con vulnerabilidades’.” (Bucheli, 2012) Refiriéndose a la dependencia cuando se habla de “vulnerabilidades”. Así mismo sucede pero en el caso de Uganda, “debido a la limitada diversificación económica y la pesada dependencia en agricultura subsistente, un próximo progreso significativo en la reducción de la pobreza será difícil”²⁹ (AfDB/OECD, 2008)

Sin embargo, al revisar otras cifras que responden directamente a las acciones del ACNUR en ambos países se nota que hay una gran diferencia entre el caso del Ecuador y el caso de Uganda a lo que se conoce como las variables “acciones del ACNUR”. Dentro de las acciones que emprende el ACNUR en Ecuador hay varios problemas que son los puntos donde Ecuador y Uganda no pueden converger. Por un lado, según los reportes de ACNUR, Ecuador recibió en toda la historia (incluyendo el 2012) a 174,500 personas entre refugiados, personas en una situación de querer refugio, buscadores de asilo y otros concernientes; de los cuales el

²⁹Traducido por David Montúfar

ACNUR solo atiende al 65,61% de ellos, lo que se traduce en 114,500. Por lo tanto, alrededor de 60,000 personas se quedan sin atención por parte del ACNUR.

Paradójicamente las personas, que no son atendidas, se encuentran en una situación de aspirar al estatus de refugiado, lo que se traduce en una ineficiencia por parte del gobierno por no tramitar con prontitud sus solicitudes.

Para poder entender porque sale a la luz este problema en este momento, se explicará el proceso por el cual una persona que ha huido de su país tiene que pasar para adquirir el estatus de refugiado. De acuerdo al Convenio de Ginebra de 1967 sobre los Refugiados, ningún país signatario puede negarse a tramitar una solicitud de refugio. Por lo tanto el Ecuador no se niega y concede un tiempo de 3 meses iniciales para las personas que solicitan refugio pasando por un filtro inicial llamado “Admisibilidad”. Ello les faculta para tener un carnet de “solicitante de refugio” lo cual les regulariza temporalmente. Cumplidos los 3 meses (en el mejor de los casos) tienen que pasar otro filtro llamado “Elegibilidad”³⁰, el cual consiste en una entrevista más profunda que determinará si la persona es realmente víctima de alguna de las causalidades para ser admitido como refugiado en el país de asilo. Posterior a eso se espera un tiempo hasta que el equipo del departamento de elegibilidad pueda procesar el caso, que puede durar desde 1 semana como hasta meses. Dentro del proceso de elaboración del presente trabajo se entrevistó a un funcionario de la Dirección de Refugio del Ecuador (que no se revelará el nombre para proteger su integridad) acerca de la duración del proceso total y nos dijo que ha habido casos en los que se ha demorado hasta 7 meses, pero que lo mínimo en teoría es 4 meses. Digo en teoría porque es lo que se recomienda internacionalmente. Además,

³⁰El cual es una de las instancias finales para obtener el estatus de refugiados. Posterior a eso, si no se le ha admitido como refugiado, puede apelar y su caso pasaría por un Comité Especializado que dictaminará en instancia final si recibe o no el estatus de refugiado.

este funcionario secretamente reveló que en el departamento de Elegibilidad muchos de los oficiales tienen sobrecarga de trabajo y tienen casos acumulados por meses hasta analizarlos y tener una resolución final. (Anónimo, 2012). De cualquier manera, considero es meritorio reconocer la gran labor en la frontera norte con el proceso de regularización de personas que han huido del conflicto colombiano (mayoritariamente) a través de la controversial campaña de “Registro Ampliado” llevada a cabo en el año 2009-2010. “El carácter eficiente, expeditivo y seguro del Registro Ampliado ha permitido reconocer la condición de refugiados a 16.083 ciudadanos colombianos a partir de su aplicación, el 23 de marzo de 2009, en las provincias fronterizas.” (Ministerio de Relaciones Exteriores Ecuador, 2009). No obstante, esos esfuerzos no son suficientes si los comparamos con las acciones emprendidas por otros países que están en una situación parecida a la del Ecuador.

Las cifras que presenta el ACNUR en el año 2012 demuestran que todavía existe una marcada ineficiencia con respecto a la regularización de las personas en busca de refugio. Por un lado, si el gobierno Ecuatoriano mejorara las gestiones con respecto a la rapidez y calidad del debido proceso para aceptar el estatus de refugiado a una persona, posiblemente el ACNUR atendería a más personas. La organización internacional en mención en el Ecuador puede atender con más recursos a las personas que tengan el estatus de refugiados, por una razón simple: ésta organización fue creada para los refugiados, no para los solicitantes.

Por el contrario en Uganda, siendo un país con las características muy similares a las del Ecuador (como ya se ha mencionado antes), tiene un proceso de regularización mucho más rápido a pesar que es criticado igualmente por la prolongada pero relativa duración que este tiene. “Al entrar a Uganda, se le solicita a un refugiado llenar una aplicación escrita al Comité

de Elegibilidad para Refugiados (REC, por sus siglas en inglés) en un lapso máximo de 30 días y el REC tiene 90 días en los cuales debe tomar una decisión³¹. (Nalule, 2007) Por lo tanto, en el peor de los casos, la duración del proceso total sería 4 meses, y en el mejor de los casos hasta 3 meses. Eso sucedería en el supuesto caso que el gobierno Ugandés se tomara todo el tiempo permitido para tomar una decisión, pero eso implica también que el tiempo podría ser menor. La notable diferencia en el tema de eficiencia con el Ecuador se ve reflejada en los números que presenta la organización en sus informes anuales. En Uganda, hay una cobertura total de refugiados, teniendo claro quiénes son refugiados, que es una consecuencia de las efectivas acciones de regularización tomadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores y por la Oficina del Primer Ministro.

Más allá de lo mencionado, se nota claramente que los objetivos que el ACNUR plantea en Uganda al inicio de cada año son conseguidos y no quedan en el papel para el archivo. Uno de los objetivos para el año 2012 fue: “La población en cuestión tenga acceso óptimo a educación”. Y una de las realidades en Uganda es: “La ley sobre Refugiados tiene a cargo asuntos de refugiados incluyendo protección, provisión de servicios sociales, mantenimiento de la ley y orden en campamentos de refugiados, indica las obligaciones del gobierno con respecto a refugiados” (Nalule, 2007) Lo que quiere decir que los refugiados en Uganda tienen un marco legal que los protege y que los acoge con el total apoyo de ACNUR. En este caso enfocado en educación, pero que el solo hecho que los refugiados tengan un marco legal específico colabora enormemente en la consecución de asuntos más importantes. Ambas partes, el organismo internacional y el estado, están tan compenetradas que se ven resultados tangibles. En un ambiente de confianza, reciprocidad y cooperación, podemos encontrar en

³¹Traducido por: David Montúfar Sánchez

documentos oficiales de la Oficina del Primer Ministro los mismos temas de interés planteados en la agenda del ACNUR³²; lo que demuestra una consonancia y aplicación de los planteamientos del ACNUR en temas de ésta naturaleza. “Derechos de Refugiados: A educación (primaria al menos).”. (Office of the Prime Minister, 2012) Dentro del mismo documento el gobierno ugandés reconoce que la ejecución de proyectos, planes de desarrollo, construcción de infraestructura, entre otras cosas, no es una tarea individual ni aislada que emprende el gobierno. “Ellos (refiriéndose a refugiados de muchas nacionalidades) co-existen con personas nacionales en áreas de asilo donde ellos comparten infraestructuras y servicios proveídos por el gobierno, el ACNUR y PMA (Programa Mundial de Alimentos)” (Office of the Prime Minister, 2012). Es evidente el trabajo conjunto que lleva a cabo el estado con las diferentes organizaciones internacionales pero más allá de eso está la predisposición del estado a la entrada y trabajo conjunto con un agente externo.

El caso del Ecuador es abismalmente opuesto al caso antes mencionado. El estado ecuatoriano trabaja muy poco y aisladamente, la gran mayoría de veces, en lo que respecta a temas más allá de lo legal con personas refugiadas. Organizaciones como la Misión Escalabriniense en Ecuador, que trabaja con este segmento de la población, señalan que la respuesta del Estado ecuatoriano y de las organizaciones que trabajan con esta población es demasiado limitada.”(Redacción Seguridad - Diario El Comercio, 2011). A diferencia de la legislación que presentamos en el caso de Uganda, el Ecuador tiene un instrumento que hace referencia a refugiados específicamente que es el “Reglamento para la Aplicación en Ecuador del Estatuto de Refugiados” emitido por el entonces presidente Rodrigo Borja a fecha mayo 1992, “Los

³²Los temas de la agenda del ACNUR cada vez tienen estándares más altos, con temas mucho más sensibles, pero que nos lleva a pensar el nivel de compenetración orgánico entre el estado y la organización internacional. No se desarrollarían temas de esa algeidez si no fuera porque ya existe un ambiente de confianza y cooperación a nivel estatal.

artículos 40, 41,42, 66 numeral 14 y 416 numeral 6 de la Constitución de la República expresan claramente que se reconoce el derecho al asilo y refugio, el respeto al principio de no devolución, la asistencia humanitaria y jurídica de emergencia, y la no penalización por ingreso o estadía regular de las personas que necesitan protección internacional” (ACNUR, 2011). Pero ninguno referente a temas de asistencia social, tan solo a la regularización de su permanencia en Ecuador. A diferencia de lo que sucede con el caso de Uganda. Es claro que el Ecuador llega hasta un límite, y ese límite es lo que legalmente se ha comprometido en conferencias, convenciones y tratados internacionales, como la Convención de Ginebra o el Tratado de Cartagena.

Si bien es cierto que el Ecuador ha sido objeto de muchos elogios por avances en temas de refugiados, éste no ha logrado suficiente y tampoco ha trabajado lo suficiente. “Guterres³³ declaró públicamente su agradecimiento a la solidaridad ecuatoriana por la acogida a los refugiados, pero también instó al gobierno a acabar con ‘la brecha que existe entre la ley (ecuatoriana sobre refugiados), que es una de las más generosas del mundo, y algunas dificultades concretas que la gente encuentra’ para acceder a algunos servicios básicos.” (Garrido, 2012) Cuando Guterres menciona a la generosidad de la ley ecuatoriana hace referencia al cambio que se hizo en la constitución 2008 que menciona expresamente la palabra refugiados, los derechos de cualquier extranjero y la asequibilidad a parámetros básicos de una asistencia humanitaria emergente.

“Basado en informaciones que no especificó, el senador colombiano (Juan Francisco Cristo) señaló que ‘la situación de los refugiados colombianos en Ecuador no es la mejor desde todo

³³El Alto Comisionado de las Naciones Unidas (ONU) para los Refugiados y ex primer ministro de Portugal

punto de vista” (Agencia EFE, 2011) esto disipa cualquier tipo de avance en temas de refugiados porque no hay la suficiente cobertura.

Lo que resulta grave en materia de derechos humanos es que el Decreto No. 1635 emitido desde la presidencia de la República del Ecuador no se cumple. Se dice porque la demora en el proceso de emisión de la Visa 12-IV hace que los niños en busca de refugio no puedan acceder de manera inmediata a servicios educativos y de salud (principalmente). Estos servicios repercuten en más gastos y egresos para los refugiados. En lugar de tener soluciones con acciones de asistencia inmediata, adquieren más problemas. Dicho sea de paso, en muchas ocasiones ellos son atendidos por organizaciones externas al estado Ecuatoriano.

Algo que marca definitivamente estas variaciones en los comportamientos de ambos estados, objeto de nuestro estudio y que apoyan a la teoría, es la: intervención del Estado en la ejecución de los proyectos del ACNUR. Desde que Rafael Correa, presidente de la República del Ecuador, subió al poder en el año 2008, el Ecuador ha planteado una agenda de defensa de los intereses nacionales versus los internacionales. El primer postulado en un documento oficial de planificación del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración llamado PLANEX que tiene objetivos a mediano plazo, menciona lo siguiente como punto de partida para plantear la política exterior: “1) Defender la soberanía, independencia e integridad territorial del Estado.” (MRECI, 2006). Esta cita nos da un idea de cómo está la situación a nivel político y todo el tipo de trabas que ello va a conllevar a nivel administrativo. Añadido a eso se encuentra el Decreto Ejecutivo No.812, publicado el 5 de julio de 2011 por el presidente Rafael Correa, que crea nuevas reglas de juego y éstas influyen negativamente a la cooperación internacional por lo que conlleva aceptarlas.

Se habla de una influencia negativa porque tomando en cuenta el contexto político internacional que se ha creado, la política exterior del Ecuador es defensiva en lugar de ser acogedora. “Este nuevo documento impone que las ONG’ s internacionales deberán reportar sus programas al gobierno, informando las actividades que realizarán.” (Diario El Universo, 2011) Pero estos reportes van más allá tener una intención de verificar la legalidad de las acciones llevadas a cabo, o por asuntos de seguridad nacional, sino por el control que se quiere tener sobre las actividades emprendidas, sin ningún tipo de libertad. “La cooperación de las ONG extranjeras en el país, como todos los socios para el desarrollo del Ecuador, debe responder a las prioridades actuales definidas por la planificación nacional para la cooperación, fomentar el equilibrio territorial, la equidad en la distribución de recursos, el fortalecimiento institucional [...] a fin de garantizar la sostenibilidad de los procesos emprendidos con el apoyo de la cooperación internacional, en respeto a la soberanía nacional y los procesos de transformación políticos, económicos y sociales emprendidos por el Ecuador” (SETECI, 2012) Obviamente las acciones emprendidas por las organizaciones internacionales responden a las necesidades que tiene el país, sino de otra manera no trabajarían por mejorar ese aspecto. Sin embargo, lo que si resulta terrible es la imposición de una agenda sobre actividades que deben hacer en el país definidas por la planificación nacional para la cooperación. ¿Qué tal si en la planificación no se ha tomado en cuenta aspectos que necesitan atención, como en este caso con las necesidades de refugiados? Por supuesto, no va a existir una razón de ser de tal o cual organización internacional en el país, por lo tanto el deseo de emprender un proyecto determinado se va a ver estancado y algunas personas se van a quedar sin atención. Las ONG internacionales quieren realizar acciones que

estén o no en el plan nacional de cooperación internacional. Incluso, si vemos más a fondo el tema, se puede ver una clara división entre las acciones del gobierno y las acciones del ONG.

No hay una oportunidad para establecer una relación de cooperación, soporte y apoyo para las acciones de un lado y/o del otro. Lo que existe es una sola vía para la cooperación, o bien las ONG's internacionales se adhieren a lo que el gobierno les propone o sencillamente no tienen permiso para trabajar. Eso es una forma de intervención estatal, porque no abren los caminos para que este tipo de organizaciones efectúen sus acciones libremente. En lugar de hacer las vías más fáciles para llegar a los objetivos, se las hacen más difíciles. “Uno de ellos (delegados extranjeros), que pidió la reserva de su nombre, comentó que el temor es que pudiese existir un 'veto' del Gobierno para permitir la permanencia o no de una ONG en el país.” (Diario Expreso, 2011) No siempre va a existir compatibilidad entre los intereses de la planificación nacional para la cooperación y los intereses que traen las organizaciones internacionales.

En cambio, en el caso ugandés, pasa totalmente lo contrario, es abierto a cooperar con organizaciones internacionales. El gobierno de turno en el año 2001 decidió abrirse a la cooperación de organizaciones extranjeras para recibir ayuda. Al igual que en el Ecuador, existen regulaciones acerca del funcionamiento con el claro objetivo de tomar precauciones acerca de la seguridad nacional, responsabilidad ulterior y un deseo de trabajar conjuntamente. Es evidente la importancia de tener regulaciones para las organizaciones después de algunos casos de abusos por parte de estas en algunos países. El estado ugandés plantea requerimientos y compromisos para el ingreso y funcionamiento de ONG's, uno de ellos solicita que: las “Organizaciones deben cooperar con consejos de gobiernos locales y comités de distrito en el

área.³⁴” (Council on Foundations, 2012). Esto dice claramente la predisposición con que el estado se encuentra para realizar un trabajo conjunto; a sabiendas que la cooperación es fundamental para llegar a objetivos cada vez más altos en pos del bien de la sociedad. Otro fruto de esa predisposiciónes una de las funciones que se plantea la Oficina Del Primer Ministro: “Facilitar un ambiente conductivo para operaciones de las misiones diplomáticas y de organizaciones internacionales acreditadas en Uganda”³⁵ (Office of the Prime Minister, 2012).

Todo apunta a que en Uganda existe una cultura de cooperación que no se queda en postulados sino que se cumple verdaderamente. En un país tan similar al Ecuador en varios temas y este singular que contrasta drásticamente con la orientación de la política exterior nos hace pensar que verdaderamente la intervención estatal influye directamente en la aplicación de determinadas políticas.

Un ejemplo claro del éxito que ha tenido la apertura para la cooperación en Uganda es la acción de ONUSIDA. “La incidencia global del SIDA de Uganda ha sido reducida desde aquel tiempo (1998) de 30 por ciento a cerca de 14.5 por ciento debido, en parte, a la cooperación entre el gobierno y las instituciones internacionales.³⁶” (J Int Assoc Physicians AIDS Care, 1999) Los elogios para la misión de ONUSIDA en Uganda no paran y las acciones siguen a pesar de los múltiples escándalos que se dan al interior del gobierno africano. “Más del 18 por ciento de la población adulta arrojaron positivo en pruebas del virus SIDA en 1992. Para

³⁴Traducido por: David Montúfar S.

³⁵Traducido por: David Montúfar S.

³⁶Traducido por: David Montúfar S.

finales del 2005, lo hizo solo el 6,7 por ciento. Ningún otro país ha experimentado una disminución comparable.³⁷” (Mason, 2007)

Lo mismo sucede con otras organizaciones y misiones internacionales que reconocen la importancia de un gobierno colaborador y dispuesto a cooperar. Austria reconoce que el actor principal para desarrollar la cooperación en Uganda es el gobierno. La Oficina del Primer Ministro (OPM, por sus siglas en inglés) está encargada de la coordinación y monitoreo & evaluación. Provee de reportes gubernamentales semestrales de rendimiento, mientras el Ministerio de Planificación Económica y Desarrollo Económico (MOFPED, por sus siglas en inglés) es responsable por la preparación del presupuesto, planificación y ayuda para formar conexiones” (Federal Ministry for European and International Affairs Directorate-General for Development Cooperation; Coordination Office for Development Cooperation, Kampala; Austrian Development Agency, 2010). Sin embargo, como se anotará más adelante, esta labor de planificación, preparación de presupuesto y el fortalecimiento de las conexiones no es una labor aislada que se impone a los actores no estatales. “Los actores no estatales juegan un rol importante en el desarrollo de Uganda. [...] La sociedad civil, bajo la sombra del Foro Nacional de Organizaciones No-Gubernamentales en Uganda, tiene una función de promoción y provee una introducción para la planificación, el ciclo presupuestario y para revisiones.³⁸” (Federal Ministry for European and International Affairs Directorate-General for Development Cooperation; Coordination Office for Development Cooperation, Kampala; Austrian Development Agency, 2010) Este trabajo conjunto entre ambas partes hace que los resultados sean positivos y contribuyan a la construcción de una mejor sociedad. La interrelación entre el

³⁷Traducido por: David Montúfar S.

³⁸Traducido por David Montúfar S.

gobierno y los actores no gubernamentales es tal que se puede confiar en la planificación, ya que ésta responde a las necesidades de las personas.

La planificación no es el resultado de una acción impositiva para las organizaciones internacionales, sino de una acción cooperativa y conjuntiva que refleja la disposición de un estado a trabajar. Al mismo tiempo no se pierde soberanía y autonomía en la toma de decisiones, porque todos los actores saben la misma instancia que tiene la última palabra es abierta a escuchar y ceder.

En conclusión, con todos indicios y toda la discusión antes expuesta se puede decir que al finalizar la investigación, ésta arrojará que la acción conjunta del estado en las acciones del ACNUR las frena o potencializa. Un gobierno que está abierto a la cooperación y facilita las acciones, obtiene mejores resultados. Si gobiernos como el de Uganda abren sus puertas para que la toma de decisiones sea una acción conjunta entre muchos actores, entonces todos unirán fuerzas para solucionar problemas serios que muchos países en vías de desarrollo aquejan. Así queda demostrado que hay un deseo de compenetrarse más hondamente en la comunidad internacional. Pero si por el contrario, por cuestiones políticas los países cierran sus puertas y ponen tantas trabas a actores no estatales, que son un aporte tanto de ideas como de las mismas experiencias en otros lugares, entonces las acciones se verán mermadas de tal manera que los afectados serán grandes grupos de seres humanos.

BIBLIOGRAFÍA

Federal Ministry for European and International Affairs Directorate-General for Development Cooperation; Coordination Office for Development Cooperation, Kampala; Austrian Development Agency *Austrian Development Cooperation*

ACNUR2001-2013 *¿Qué es el ACNUR?*

ACNUR *ACNUR*

ACNUR2011 *Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados*

ACNUR2011 *Global Report 2011*

ACNUR2012 *Global Report Uganda* Uganda

ACNUR2013 *Informes y Planeación ACNUR*

ACNUR *Principios clave ACNUR*

ACNUR2012 *Refugiados Americas/Ecuador*

ACNUR *Situación Colombia*

AfDB/OECD2008 *Organization for Cooperation and Development*

Agencia EFED *Diario El Hoy*

Agencia EFE *Terra Noticias*

American Academy of Political and Social Science

Anónimo *Procesos internos en la DGR*

Banco Central del Ecuador *BCE*

Banco Mundial2013 *El Banco Mundial (The World Bank)*

CIA World Factbook *Central Intelligence Agency*

Conca, K. (2004, mayo). *Old states in new bodies? The hybridation of authority in global environmental governance*. Retrieved noviembre 2013, from *The State and the Global Ecological Crisis*.

Council on Foundations *United States International Grandmaking*

Country-Specific Advantage and International Cooperation

Diario El Universo *ONG's deberán trabajar con nuevas reglas*

Diario Expreso *Dudas entre los cooperantes por nuevas reglas para las ONG*

Diario La Hora

Doing Business, The World Bank Group 2012-2013 *Doing Business*

Dyer, J.H. 1997 *Effective interfirm collaboration: how firms minimize transaction costs and maximize transaction value* Strategic Management Journal

Gobierno de Uganda 2012 *Ministerio de Relaciones Exteriores de la Republica de Uganda*

Health Policy and Planning

Hendrix, C. S. (2010, mayo). Measuring state capacity: Theoretical and empirical implications for the study of civil conflict. 47. Retrieved mayo 2013, from Journal of Peace Research: <http://jpr.sagepub.com/content/47/3/273.short>

International Migration Review

J Int Assoc Physicians AIDS Care *National Center for Biotechnology Information*

Keohane, R. (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Economy*. Princeton, EEUU.

Loescher, G. (2011, octubre). *Forced Migration Review*. Retrieved junio 2013, from El ACNUR y la erosión de la protección de los refugiados: http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/es/pdf/RMF10/RMF10_05.pdf

Lund University 2007

Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperacion <España> 2013 *Organizaciones Internacionales España*

Ministerio de Relaciones Exteriores Ecuador *Periodico "El Mercurio"*

MRECI 2006 *Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración*

Multiparty Cooperation and Performance in International Equity Joint Ventures

Office of the Prime Minister 2012 *THE DIRECTORATE OF REFUGEES-OFFICE OF THE PRIME MINISTER*

Oficina de Evaluación, PNUD. (2008). *Evaluación de Resultados de Desarrollo*. Retrieved noviembre 2013, from Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo: <http://www.undp.org.ec/GestionUNDP/ADRespanol.pdf>

O'Neill, K., Balsiger, J., & VanDeveer, S. D. (2004, julio). *Annual Reviews of Political Science*. Retrieved noviembre 2013, from Actors, Norms, and Impact: Recent International Cooperation Theory and the Influence of the Agent-Structure Debate: http://people.reed.edu/~ahm/Courses/Reed-POL-372-2011-S3_IEP/Syllabus/EReadings/01.2/01.2.zFurther_OneillBalsiger2004Actors.pdf

*Organizacion de Estados Americanos*1996

Population Research Institute

Radio Nederland Wereldomroep Latinoamérica

Redacción "País" Diario la HoraVoces denuncian violación de derechos humanos en EcuadorQuitoPichinchaEcuador

Redacción El ComercioEcuador gasta USD 60 millones anuales en los refugiados

Redacción Seguridad - Diario El ComercioDiario El Comercio

Report of a study on the civil society in Uganda

SETECIGobierno del Ecuador finaliza el funcionamiento de 26 ONGs extranjeras en el país

The Independence of International Organizations: Concept and Applications

The UNHCR and Relief Operations: A Changing Role

The UNHCR and World Politics: State Interests vs. Institutional Autonom

U.S.A. Department of Commerce2010Commercial Guide for U.S. Companies

Uganda: Resources for Crisis response, vulnerability and poverty eradication

Uganda: Torture Top List of Violated Rights

Uganda's HIV/AIDS Success Story: Reviewing the Evidence

UNHCR20122012 UNHCR country operations profile - Uganda