



**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSTGRADO DEL ESTADO**

**Maestría en Relaciones Internacionales y Diplomacia,
Mención en Política Exterior**

**COOPERACIÓN INTERNACIONAL ESTADOS UNIDOS-ECUADOR (2019-2021):
PARTICIPACIÓN DE LA AGENCIA DE LOS ESTADOS UNIDOS PARA EL
DESARROLLO (USAID) EN EL MARCO DE LA ASISTENCIA A REFUGIADOS EN
QUITO**

**Tesis para optar al título de Magister en Relaciones Internacionales y Diplomacia,
mención Política Exterior**

**Autor: Ángel Fernando Novillo Gallegos
Directora: Dra. Isabella Giunta**

Quito, noviembre de 2022



No.647 - 2022.

ACTA DE GRADO

En el Distrito Metropolitano de Quito, hoy 23 de noviembre de 2022, **ANGEL FERNANDO NOVILLO GALLEGOS**, portador del número de cédula: 0602146334, **EGRESADO DE LA MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES Y DIPLOMACIA MENCIÓN EN POLÍTICA EXTERIOR (2013-2015)**, se presentó a la exposición y defensa oral de su tesis, con el tema, **"COOPERACIÓN INTERNACIONAL ESTADOS UNIDOS-ECUADOR (2019-2021): PARTICIPACIÓN DE LA AGENCIA DE LOS ESTADOS UNIDOS PARA EL DESARROLLO (USAID) EN EL MARCO DE LA ASISTENCIA A REFUGIADOS EN QUITO"**, dando así cumplimiento al requisito, previo a la obtención del título de **MAGÍSTER EN RELACIONES INTERNACIONALES Y DIPLOMACIA MENCIÓN EN POLÍTICA EXTERIOR**.

Habiendo obtenido las siguientes notas:

Promedio Académico:	8.55
Tesis Escrita:	9.35
Defensa Oral Tesis:	9.35
Nota Final Promedio:	8.95

En consecuencia, **ANGEL FERNANDO NOVILLO GALLEGOS**, se ha hecho acreedor al título mencionado.

Para constancia firman:

Dr. Santiago Mejía
PRESIDENTE

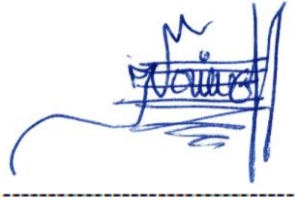
Dra. Carla Álvarez
MIEMBRO

Dra. Roxanna Arroyo
MIEMBRO

Abg. Juan Maldonado.
DIRECTOR DE SECRETARÍA GENERAL

AUTORIA

Yo Ángel Fernando Novillo Gallegos Magister, con CC 0602146334 declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo, así como los procedimientos y herramientas utilizadas en las investigaciones, son de absoluta responsabilidad del autor del trabajo de titulación. Así mismo, me acojo a los reglamentos internos de la universidad correspondientes a los temas de honestidad académica.



FIRMA

CI: 0602146334

AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

"Yo Ángel Fernando Novillo Gallegos cedo al IAEN, los derechos de publicación de la presente obra por un plazo máximo de cinco años, sin que deba haber un reconocimiento económico por este concepto. Declaro además que el texto del presente trabajo de titulación no podrá ser cedido a ninguna empresa editorial para su publicación u otros fines, sin contar previamente con la autorización escrita de la universidad"

Quito, noviembre, 2022

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Novillo Gallegos', with a stylized flourish extending to the left.

FIRMA DEL CURSANTE

ÁNGEL FERNANDO NOVILLO GALLEGOS

NOMBRE DEL CURSANTE

CI: 0602146334

RESUMEN

El presente estudio titulado “Cooperación internacional Estados Unidos-Ecuador (2019-2021): participación de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo (USAID) en el marco de la asistencia a refugiados en Quito”, permite ahondar en la importancia que tiene la cooperación internacional y principalmente en lo relativo a la participación de la USAID en Ecuador, haciendo énfasis en su accionar en Quito. Como institución norteamericana, esta agencia ha tenido una vinculación directa en materia de asistencia a refugiados a nivel global, por lo que el análisis se inscribe en el campo de las Relaciones Internacionales. A nivel teórico-metodológico, la propuesta asume los aportes del constructivismo como corriente teórica que permite analizar el sistema internacional y considerar el papel de los principales actores de la política bilateral desde un enfoque cualitativo, además responde a un diseño de investigación fundamentado en la aplicación de instrumentos de recolección de datos que permitan ahondar en el plano de las ideas y las percepciones sociales, por lo que se recurre a técnicas que incluyen recolección documental, análisis de textos, entrevistas, observación participante y manejo de informes estadísticos desde una perspectiva hermenéutica.

Con este estudio se pudo reconocer las labores de cooperación de la USAID en el ámbito de la asistencia a los refugiados en la capital ecuatoriana y cómo beneficia a dicha población. Igualmente, se ha podido comprender que las experiencias migratorias desde la perspectiva de los derechos humanos dan cuenta de la necesidad de ver el problema desde un ámbito que involucra tanto a los países emisores como receptores; además, resalta la cooperación internacional en Quito como un precedente cooperativo importante en la historia del país, donde las dinámicas de movilidad humana y el rol de la USAID entre 2019 y 2021 se han hecho significativas.

Palabras clave: Cooperación internacional, USAID, constructivismo, refugiados, Relaciones Internacionales, Derechos Humanos.

ABSTRACT

The present study entitled "International cooperation United States-Ecuador (2019-2021): participation of the United States Agency for Development (USAID) in the framework of assistance to refugees in Quito", allows us to delve into the importance of international cooperation and mainly in relation to the participation of USAID in Ecuador, emphasizing its actions in Quito. As a North American institution, this agency has had a direct link in terms of assistance to refugees at a global level, so the analysis falls within the field of International Relations. At a theoretical-methodological level, the proposal assumes the contributions of constructivism as a theoretical current that allows analyzing the international system and considering the role of the main actors in bilateral politics from a qualitative approach, and also responds to a research design based on the application of data collection instruments that allow delving into the plane of ideas and social perceptions, so techniques that include documentary collection, text analysis, interviews, participant observation and management of statistical reports from a hermeneutical perspective are used.

With this study it was possible to recognize the cooperation work of USAID in the field of assistance to refugees in the Ecuadorian capital and how it benefits said population. Likewise, it has been possible to understand that the migratory experiences from the perspective of human rights show the need to see the problem from a sphere that involves both the sending and receiving countries; In addition, it highlights international cooperation in Quito as an important cooperative precedent in the country's history, where the dynamics of human mobility and the role of USAID between 2019 and 2021 have become significant.

Keywords: International cooperation, USAID, constructivism, refugees, International Relations, Human Rights.

ÍNDICE DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	10
CAPÍTULO I CONSIDERACIONES TEÓRICO-METODOLÓGICAS	16
1.1. El constructivismo como perspectiva teórico-metodológica para el estudio de las Relaciones Internacionales	16
1.2. Teoría constructivista: conceptos y categorías de análisis	22
1.3. Crisis de refugiados en el siglo XXI: breve interpretación desde el constructivismo	26
CAPÍTULO II COOPERACIÓN INTERNACIONAL ESTADOS UNIDOS-ECUADOR	
<i>Esbozo de los acercamientos desde el siglo XIX hasta la actualidad</i>	31
2.1. Desplazamientos humanos y Cooperación Internacional	32
2.2. Las experiencias migratorias ecuatorianas en el siglo XXI	36
2.3. Derechos Humanos y relaciones bilaterales entre EE. UU. - Ecuador: una reconstrucción histórica de las principales muestras de cooperación	40
CAPÍTULO III LA AGENCIA DE LOS ESTADOS UNIDOS PARA EL DESARROLLO (USAID) Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN QUITO	49
3.1. Presencia de la USAID en el contexto del Estado ecuatoriano (2008-2014) y su retorno al país	54
3.2. Quito y las dinámicas de movilidad humana atendidas por la USAID (2019-2021)	60
3.3. La USAID y la asistencia a los refugiados en Quito (2019-2021): reflexiones desde el constructivismo	65
3.4. El impacto buscado por la cooperación de la USAID en la calidad de vida de los refugiados en Quito (2019-2021): una aproximación a un balance	69
CONCLUSIONES	80
BIBLIOGRAFÍA	83
ANEXOS	89
Anexo 1	89
Entrevista aplicada a funcionarios de USAID	89
Anexo 2 Entrevista aplicada a funcionario de la Cancillería	90

ÍNDICE DE FIGURAS, GRÁFICOS Y TABLAS

Imagen 1: Plataforma de Coordinación Interagencial-R4V

60

SIGLAS

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
AVSI	Asociación de Voluntarios en Servicio Internacional
BHA	Buró de Asistencia Humanitaria
BPRM	Buró para la Población de Refugiados y Migrantes
DEA	Agencia de Control Antidrogas
DD. HH.	Derechos Humanos
EE.UU.	Estados Unidos
GISE	Grupo de Trabajo de Integración Social y Económica
GTRM	Grupo de Trabajo para Refugiadas y Migrantes
HIAS	Sociedad de Ayuda al Migrante Hebreo
MREMH	Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
ODS	Objetivos de Desarrollo Sustentables
PLANEX	Plan Nacional de Política Exterior
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PND	Plan Nacional de Desarrollo
RR. II.	Relaciones Internacionales
R4V	Refugiados y Migrantes de Venezuela
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo
WFP	World Food Program
WOCCU	World Council of Credit Unions

INTRODUCCIÓN

El presente estudio titulado “Cooperación internacional Estados Unidos-Ecuador (2019-2021): participación de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo (USAID) en el marco de la asistencia a refugiados en Quito”, representa un abordaje investigativo que se inscribe en el campo de las Relaciones Internacionales (RR. II.) y la cooperación para el desarrollo, específicamente en lo referente a la movilidad humana y la importancia de la dinámica sobre refugiados en el marco de la realidad global que impone el siglo XXI. El estudio permite señalar los aportes fundamentales de la USAID considerando como enfoque teórico el constructivismo que permite reconocer cómo en el contexto internacional se establece una relación estrecha entre los Estados y las organizaciones dedicadas a apoyar la defensa de los derechos humanos y la democracia a escala mundial.

No hay que olvidar que el estudio de las RR. II. representa actualmente un campo fundamental a la hora de establecer los diálogos multilaterales necesarios para la consolidación de la democracia como sistema incluyente, el avance de las instituciones públicas y privadas en el desarrollo nacional, la mejora de la calidad de vida de las personas menos favorecidas y el apoyo a la movilidad humana en todas sus manifestaciones. El contexto de la globalización presenta un escenario planetario que exige ideas, discursos veraces y acciones concretas que hagan de la colaboración un asunto de primer orden, en donde la cooperación internacional sigue crucial por países en desarrollo como Ecuador.

Este estudio, que tiene como objetivo analizar el papel de la USAID en Ecuador, toma en cuenta los diálogos internacionales que buscan atender las necesidades que demandan los migrantes en el marco de los Derechos Humanos (DD. HH.) fundamentales, reconociendo lo que significa para el país el tema de la lucha por las desigualdades. La investigación hace énfasis en la cooperación internacional entre EE.UU. y Ecuador durante los últimos años, así como la importancia de los aportes destinados a las personas refugiadas en tierras ecuatorianas luego de su cesantía durante buena parte del período de Rafael Correa; es decir entre 2014-2019 y su reincorporación en el año 2019. A lo largo de esta investigación se puede observar como la USAID da cuenta de la necesidad y el significado que tiene la asistencia a los refugiados en la capital del país, Quito, y cómo es posible trabajar en alianza con países en vías de desarrollo como Ecuador; con la finalidad de ayudar a alcanzar una mejor calidad de vida.

En consecuencia, se delimita espacialmente a la capital de la República del Ecuador, teniendo en cuenta que se trata del epicentro político-institucional del país y un polo de atracción

para desplazados y migrantes latinoamericanos; especialmente colombianos, venezolanos y peruanos, atraídos en primera instancia por la dolarización de la moneda, así como por la relativa estabilidad política y existencia de leyes constitucionales que amparan a las personas en situación de movilidad humana.

En lo que va de siglo XXI, los flujos migratorios hacia Ecuador han aumentado considerablemente hasta el punto de convertirse en un problema de Estado, ya que ha superado las políticas gubernamentales en una primera etapa obligando a relanzar cambios en la legislación, llamando la atención de toda la comunidad internacional ya sea para evaluar tanto sus logros como sus desaciertos. Durante los últimos cinco años, el número de acuerdos internacionales de cooperación establecidos entre Ecuador y otras naciones han tenido un impacto importante en los canales de ayuda a la población en calidad de refugiada, por lo que resulta fundamental conocer el papel que desde 2019 ha tenido la USAID a la hora de apoyar a los refugiados que residen en la capital y en todo el país.

Los estudios realizados hasta ahora permiten reconocer cuatro ámbitos concretos del problema: 1. Político-internacional norteamericano; 2. Institucional vinculado a la USAID; 3. Político-internacional ecuatoriano; y, 4. Movilidad humana como tema de interés nacional ecuatoriano. Por lo que el interés de esta investigación se centra en establecer un análisis sistemático e integral que permita relacionar la cooperación internacional de los Estados Unidos con el Ecuador, considerando su vigencia y proyección.

No cabe duda que las relaciones entre los Estados Unidos y los países de América Latina han estado cargadas de contradicciones, sin embargo, la asistencia como un hecho que ocupa un rol importante en la política exterior de Estados Unidos hacia Latinoamérica sigue existiendo. Por tanto, es importante considerar que estos programas, al ser promovidos por el sector privado y el gobierno estadounidense, responden a intereses concretos de todas las partes que requieren ser tratados para que el país conozca la realidad de su presencia y participación en el desarrollo nacional.

Las ideas presentadas en este trabajo buscan incorporar a la discusión aspectos relacionados con la USAID, entendida como una organización internacional con un alcance significativo en materia de asistencia multilateral más allá de las ideologías. Además, admite abordar con amplitud los flujos migratorios y la condición de acogida que tiene el territorio ecuatoriano en el marco geopolítico vigente. Además, el tema permite abordar un conjunto de aspectos que interrelacionan el papel del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad

Humana (MREMH) y los aportes de la USAID, en un ejercicio de análisis correlativo donde se ponen en diálogo no solo la cooperación, sino la participación institucional y el sentido altruista y humanitario de los actores que participan en su implementación.

Hasta ahora la USAID ha jugado un rol trascendental en este sentido, convirtiéndose en una agencia que reconoce, aborda, describe, problematiza, participa y obtiene resultados a partir de la necesidad que tienen los países, a la hora de transferir fondos que ayuden a solventar sus problemas. De esta forma, la asistencia gubernamental externa se configura como una vía directa de intervención en la política interna con un marco cooperativo positivo pero que no está exento de críticas.

En todo caso, el convenio Ecuador USAID ha servido de herramienta de política exterior que se inscribe en el marco de las ideas sobre desarrollo, lo que lo convierte en un punto de discusión político, económico y social. A ello se suma el impacto directo de los programas de cooperación de USAID en el proceso de descentralización del Ecuador, cuyos antecedentes son necesarios si se desea abordar los aspectos modeladores del proceso colaborativo binacional, así como las intenciones de control que subyacen en estos acuerdos y que no dejan de ser un tema complejo.

En este estudio se aborda la dinámica de la USAID a partir del notable aumento en los índices migratorios desde comienzos del siglo XXI, lo que ha significado un cambio en los procesos socioeconómicos a nivel individual y colectivo entre los migrantes, lo que ha puesto en debate el papel de los acuerdos internacionales en el marco de los DD. HH. En consecuencia, el estudio de las instituciones internacionales que fortalecen los lazos bilaterales actualmente se hace fundamental.

Con la presente investigación, se busca ampliar no solo el debate y realizar aportes que vayan a tono con las demandas actuales, sino realizar una lectura crítica sobre el significado actual de la cooperación internacional, ya que el cumplimiento, o no, de las obligaciones internacionales por parte del Estado no solo tiene que ver con aspectos de orden oficial sino fundamentalmente humano, donde la protección de las personas refugiadas y el derecho al refugio en el país es un tema de relevancia que toca las fibras más sensibles de la democracia ecuatoriana.

El estudio busca dar luces sobre la cooperación internacional y el desarrollo en el marco de la asistencia a refugiados, es decir, se inserta en el contexto de la movilidad humana enmarcando una preocupación histórica del pueblo ecuatoriano que tiene su impronta en la

actualidad. El período 2019-2021 permite ahondar en esta temática y reconocer la presencia de la USAID como institución norteamericana que ha tenido una vinculación directa en esta materia en todo el país y particularmente en Quito. En tal sentido, el trabajo de investigación busca responder a interrogantes orientadoras como: desde las perspectivas de las RR. II., ¿cómo se ha caracterizado la participación de la USAID en materia de asistencia a refugiados en Quito en el período 2019-2021?, ¿cómo se ha caracterizado la cooperación internacional Estados Unidos-Ecuador durante el período 2019-2021?, ¿se han presentado cambios?, ¿cuál ha sido el alcance que tiene la USAID en el ámbito de la asistencia a los refugiados en la capital ecuatoriana? y ¿qué impactos busca el accionar de la USAID en pro de la población refugiada en Quito?

Al analizar la cooperación de la USAID en materia de asistencia a refugiados en Quito, durante el período 2019-2021, ha sido posible examinar las características y modalidades de la cooperación internacional Estados Unidos-Ecuador, estudiar las labores de cooperación de la USAID en el ámbito de la asistencia a los refugiados en la capital ecuatoriana y analizar el alcance del accionar de la USAID en pro de la población refugiada en Quito. El enfoque teórico-metodológico constructivista ha permitido resaltar la aplicación del método científico con un enfoque cualitativo, incorporando un diseño de investigación fundamentado en la aplicación de instrumentos de recolección de datos que permitió ahondar en el plano de las ideas y percepciones sociales de los actores involucrados.

El enfoque metodológico aplicado, incluye una revisión documental basada en el análisis de contenidos de documentos, informes e información oficial emitida por la USAID y por Cancillería, los cuales permiten una aproximación a los procedimientos de la agencia estadounidense y sus acciones, partiendo de la visión y misión que la orienta. Además, se consideró fundamental la aplicación de la entrevista cualitativa de tipo estructurado como instrumento de recolección de datos, ya que el testimonio de primera mano admite una aproximación al punto de vista de los actores involucrados y a los aspectos procedimentales de la institución objeto de estudio, el perfil de sus actores y la diversidad de ángulos desde los cuales se puede apreciar su accionar social en el país. Las once entrevistas que se han realizado para este estudio, incluyen la participación de actores y personas vinculadas de manera directa e indirecta con la USAID, funcionarios gubernamentales y no gubernamentales que se convirtieron en informantes claves. En detalle, 5 funcionarios de la Cancillería (3 analistas, 1 segundo secretario y 1 directora). 3 funcionarios con proyectos USAID (1 oficial de monitoreo, 1 representante y 1 representante legal). 3 funcionarios USAID (1 especialista de proyecto, 1 jefe

de equipo adjunto para la repuesta humanitaria a la crisis de Venezuela y una directora de democracia y desarrollo).

Además, se ha seguido el paradigma de la “Observación Participante” en investigación cualitativa, en la medida en que se ha dado la interacción social entre el investigador y los informantes, reconociendo los escenarios sociales, el ambiente o contexto de las ONG, USAID y Cancillería, con el fin de recoger datos de modo sistemático. De esta forma, se realizó una interacción social con la presencia del investigador, permitiendo el aprovechamiento del trabajo de campo.

La combinación del análisis documental, las entrevistas y la observación directa del proceso a un nivel participativo, ha permitido establecer varias fases de obtención de los datos y otras de clasificación, identificación y análisis de la información recolectada. La primera etapa estuvo dada por la búsqueda de información institucional a través de un arqueo documental que permitió encontrar datos sobre el devenir de la USAID en Ecuador, de tal manera que fue posible contextualizar los aspectos relevantes desde una perspectiva histórica que da cuenta del proceso de llegada, estadía, suspensión de las actividades y retoma de las actividades durante el periodo en estudio.

Una segunda fase estuvo determinada por la consecución de datos provenientes de los funcionarios consultados, quienes han aportado elementos de discusión sobre el alcance de la USAID en el país. A lo que se suma la propia experiencia de quién subscribe, al plantearse un análisis directo a partir de la observación directa del proceso de participación de la organización en la vida de los migrantes.

La información levantada ha sido sistematizada y categorizada por temas relevantes (temas prioritarios, mecanismos de cooperación, etc.), para luego proceder a su interpretación analítica.

En consecuencia, en el Capítulo I, se toman en cuenta las consideraciones teórico-metodológicas, destacando el papel del constructivismo como perspectiva teórica para el estudio de las relaciones de Cooperación Internacional, así como el alcance de la teoría constructivista, sus conceptos y categorías de análisis fundamentales. A ellos se suma un análisis actualizado de la crisis de refugiados en el siglo XXI, estableciendo una breve interpretación del problema. En el Capítulo II, se aborda la Cooperación internacional Estados Unidos-Ecuador entre los años 2008-2021, período donde destacan los desplazamientos humanos y la cooperación internacional tras décadas de interacción política binacional.

Asimismo, se resaltan las experiencias migratorias ecuatorianas y el significado de la migración, los DD. HH. y las relaciones bilaterales como una forma de asumir su impacto en el presente ecuatoriano. Por último, en el Capítulo III, se estudia la importancia de la Agencia USAID en el marco de la cooperación internacional en Quito, su presencia en el contexto ecuatoriano, las dinámicas de movilidad humana que ha atendido entre 2019 y 2021, su asistencia a los refugiados en Quito y el impacto que busca con su cooperación.

Por tanto, este trabajo constituye un aporte a la temática, así como una contribución de ideas para el debate que aún se mantiene abierto al ser la migración un tema de actualidad y que irrumpe en la cotidianidad, tanto como país emisor como receptor de migrantes.

CAPÍTULO I

CONSIDERACIONES TEÓRICO-METODOLÓGICAS

El estudio de la Cooperación Internacional entre la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo (USAID) y Ecuador, será abordado teóricamente desde los postulados del constructivismo. Esta corriente de pensamiento aplicada a las RR. II., permite analizar cómo interactúan los distintos intereses de los actores internacionales y cómo influyen sus identidades y puntos de vista en la construcción de una agenda de cooperación bilateral.

De esta manera, analizar desde el enfoque constructivista el posicionamiento de USAID y del gobierno de Ecuador, así como la interacción entre ellos, permitirá exponer que las agendas son variables y que estas dependen de los acuerdos y normas que se establezcan en los procesos de negociación por los distintos actores involucrados. Así, en el presente apartado serán abordados tanto los aspectos conceptuales y categoriales del constructivismo como teoría de las RR. II., como su aporte para la comprensión de los temas vinculados a las acciones de cooperación y ayuda humanitaria a refugiados.

1.1. El constructivismo como perspectiva teórico-metodológica para el estudio de las Relaciones Internacionales

La complejidad de los fenómenos humanos ha determinado que las ciencias sociales acudan hoy a distintas perspectivas teóricas, con la intención de comprenderlos y generar así respuestas más certeras a las múltiples interrogantes que subyacen de la realidad actual. En este sentido, en el campo de las RR. II., el constructivismo se hizo presente en las últimas décadas del siglo pasado como un enfoque alternativo al realismo y al idealismo en tanto teorías tradicionales implementadas para estudiar la dinámica internacional, vinculado a la cooperación para el desarrollo, sus imperativos humanitarios y el compromiso ético; así, “el régimen de ayuda es el reflejo de la existencia de principios morales en las relaciones internacionales” (Ayllón, 2007, p. 37).

Según Einer Tah (2018), procesos como la Guerra de Vietnam, la Guerra Fría y la aparición de nuevos actores en la política internacional, por ejemplo, ya no podían ser explicados por los enfoques tradicionales de las RR. II., lo cual, exigía revaloraciones y ajustes epistemológicos que ampliaran las reflexiones internacionalistas. De esta forma, el

constructivismo permitió trascender los eventos bélicos como objeto de estudio, para abordar nuevos fenómenos entre los que destacan los procesos de ayuda internacional para el desarrollo y el análisis del compromiso ético y moral que deben tener los Estados desarrollados como principio transformador de la estructura político-económica imperante a escala mundial (Lumsdaine, 1993).

Al cierre de los años '70 del siglo XX, el constructivismo emerge entonces como una óptica alterna con la finalidad de responder a las particularidades de los nuevos escenarios de las RR. II. Si bien los aportes de Ruggie y Friedrich (1975 y 1986) comenzaron a delinear los principios de esta teoría en el campo de las RR. II., no fue sino con Nicholas Onuf (1989) en la obra "World of our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations", que el término "constructivismo" fue implementado explícitamente. Posteriormente, el aporte de Wendt (1992) "Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics" se ha consolidado como uno de los trabajos más citados al hablarse de esta perspectiva.

Los aportes de Alexander Wendt lograron difundirse en mayor medida en 1999, con la publicación de "Social Theory of International Politics". De esta manera, a grandes rasgos puede decirse que, desde la óptica constructivista, las estructuras centrales del sistema internacional son sociales, por tanto, la interacción entre estos depende de la cultura, las identidades y los intereses de los actores. Además, como una arista de los enfoques críticos y sociológicos, el constructivismo subyace como una perspectiva teórica post-positivista que apunta al estudio de las estructuras inmateriales y sociales, a partir de las premisas que el método científico aplica para el análisis de la realidad material. En definitiva, el constructivismo tiene como finalidad explicar cómo las percepciones de la realidad tienen un impacto significativo en la configuración del sistema internacional.

Para Salomón (2002, p. 41), "Wendt no ha planteado una teoría —ni siquiera en su reciente *Social Theory of International Politics*— sino un conjunto de hipótesis que sugirió explorar empíricamente. Lo que sí ha hecho es proponer una agenda de investigación". Dicha agenda, tendría el objetivo de evaluar las relaciones causales entre prácticas e interacciones y las estructuras cognitivas en el nivel de los Estados individuales y los sistemas de Estados, lo que equivale a explorar la relación entre lo que los actores hacen y lo que son. En este sentido, aunque Wendt sugirió partir de la idea de la constitución mutua entre agentes (actores) y estructuras, haciendo énfasis en averiguar cómo se constituyen mutuamente.

Según Sánchez (2012), el enfoque constructivista propone que “los seres humanos viven en un mundo que construyen, en el cual son protagonistas principales, que es producto de sus propias decisiones” (Sánchez, 2012, p. 118). Por tanto, el mundo se mantiene en un proceso de construcción permanente a través del accionar de los “agentes”, concepto que surge como antítesis al de “actores”, los cuales, tradicionalmente se han presentado como figuras limitadas a desarrollar roles previamente especificados en el sistema internacional. En este sentido, “El mundo, para esta perspectiva, es socialmente construido; esto es, todo aquello que es inherente al mundo social de los individuos es elaborado por ellos mismos. El hecho de que son los hombres quienes construyen este mundo, torna a éste comprensible” (Sánchez, 2012, p. 118).

Desde la óptica del constructivismo, las RR. II., se presenta como objeto de estudio complejo debido a su dinámica constante. Así, el enfoque constructivista se orienta al análisis de las interacciones del sistema internacional “como un proceso sociológico cuyos agentes y las estructuras que forman están centrados en la constitución recíproca. En otras palabras, no se puede comprender una parte de la sociedad sin referir a la otra; no pueden explicarse «los unos sin los otros»” (Santa Cruz, 2013, p. 37). Por tanto, para el investigador de las RR. II., anclado en la teoría constructivista, las “sociedades crean elementos centrales para las interacciones entre los diferentes entes, como son la identidad y los intereses de los actores mismos. Así, los actores plantean sus intereses y sus identidades, que son los que guían su comportamiento social” (Tah, 2018, p. 391).

Para Wendt (1999), existen dos principios fundamentales del constructivismo aplicado a las RR. II. El primero indica que las estructuras de la asociación humana están determinadas principalmente por ideas compartidas más que por fuerzas materiales; y el segundo establece que las identidades y los intereses de los actores intencionales están contruidos por esas ideas compartidas en lugar de estar dados de manera natural.

Para Vitelli (2014), el primero de estos postulados representa un enfoque idealista sobre la vida social, opuesto a la visión materialista basada en la biología, la tecnología y el ambiente; a su vez, el segundo constituye “un enfoque holista o estructuralista al poner el énfasis en los poderes emergentes de las estructuras sociales, como lo opuesto a la visión individualista que supone que las estructuras sociales son reducibles a los individuos” (Vitelli, 2014, p. 133).

Otro principio fundamental de la teoría social constructivista en el plano de las RR. II., es que la gente se relaciona con los objetos, incluyendo otros actores, según el significado que estos objetos tienen para ellos. Según Wendt (2005, p. 7), los “estados actúan de una forma con

sus enemigos y de otra diferente con sus amigos porque los enemigos suponen una amenaza y los amigos no. La anarquía y la distribución del poder son insuficientes para decirnos cuál es cual”. Lo anterior es explicado de la siguiente manera:

La potencia militar de Estados Unidos tiene un significado diferente para Cuba que para Canadá, a pesar de que su posición “estructural” sea similar, de la misma forma que los misiles británicos tienen un significado diferente para Estados Unidos que el que tienen los misiles soviéticos. La distribución del poder puede que afecte siempre a los cálculos de los estados, pero la manera en la que lo hace depende de las interpretaciones y de las expectativas intersubjetivas, y depende también de la “distribución del conocimiento” que da forma a sus concepciones de sí mismo y del otro. Si la sociedad “olvida” lo que es la universidad, el poder y las prácticas de los profesores y de los alumnos dejan de existir; si Estados Unidos y la Unión Soviética deciden que ya no son enemigos, “la guerra fría se termina”. Son los significados colectivos los que conforman las estructuras que organizan nuestras acciones. Los actores adquieren identidad — expectativas e interpretaciones del yo relativamente estables y acordes con su papel— mediante su participación en estos significados colectivos (Wendt, 2005, pp. 7-8).

En este orden de ideas, de la misma forma en que cada ser humano tiene distintas identidades (como hermano, hijo, doctor o ciudadano, por ejemplo), determinadas por roles institucionales colectivamente aceptados, también así un Estado posee múltiples identidades (como soberano, potencia imperial, régimen dictatorial, entre otras) y, por ende, distintas formas de interactuar en el sistema internacional. Es decir, partiendo de cada una de las identidades y la relevancia de cada una de ellas, los intereses estatales en el marco de una agenda de cooperación pueden variar. “Los actores no tienen una «agenda» de intereses que transportan consigo independientemente del contexto social en el que estén; lo que ocurre es que los actores definen sus intereses dentro del mismo proceso en el que se definen las situaciones” (Wendt, 2005, p. 8).

Por su parte, Price y Reus-Smit (1998) han expuesto que el constructivismo presenta tres elementos centrales sobre la vida social y su impacto en la política internacional. El primero es la importancia de las estructuras normativas o ideacionales al igual que las estructuras materiales; la segunda, asumir las identidades como parte de los intereses y las acciones, de manera que entender cómo están constituidos los intereses es la clave para explicar una amplia gama de fenómenos internacionales; y tercero, los agentes y las estructuras están mutuamente constituidos, pero a pesar del poder constituyente de las estructuras, estas no existen independientemente de las prácticas específicas de los agentes sociales.

A su vez, Finnemore y Sikkink (2001) han puntualizado que el Constructivismo como teoría de las RR. II., asume los siguientes aspectos: 1- Las RR. II. consisten en pensamientos e ideas y no en fuerzas o condiciones materiales; 2- Las creencias intersubjetivas comunes (ideas, conceptos, suposiciones, percepciones, entre otras) son parte sustancial del enfoque

constructivista; 3- Dichas creencias comunes componen y expresan los intereses e identidades de los agentes, así como el modo en que conciben sus relaciones; y, 4- El investigador constructivista hace énfasis en los elementos intersubjetivos y en la manera como se forman y expresan estas relaciones.

Respecto a la importancia de los elementos intersubjetivos, Bravo y Sigala (2014) afirman que el constructivismo en tanto teoría social otorga mayor importancia al plano de las ideas socialmente compartidas. Así, dichos elementos pueden entenderse como el conocimiento que se comparte para darle sentido a su mundo conocido, el cual, se refleja en las reglas, normas, precepciones, significados, lenguajes e ideologías que dan forma a la identidad y a los intereses de una determinada sociedad y que, paralelamente, determinan el comportamiento variopinto de los actores en el terreno internacional. Caben entonces las apreciaciones de Pauselli (2013), quien expuso que el “constructivismo se ha concentrado en la influencia que las ideas y normas poseen en el comportamiento de los Estados, en especial aquellas compartidas a las cuales ajustan su comportamiento los diferentes actores del sistema internacional” (p. 86).

Así mismo, el plano intersubjetivo establece el surgimiento de órdenes sociales e instituciones que orientan el comportamiento de la sociedad en tanto agentes dentro de la dinámica internacional. Por tanto, Bravo y Sigala (2014, p. 439) expresan que, “si bien el mundo –o el medio– influye en el comportamiento de los actores, también la interacción de los actores puede llegar a transformar el entorno en el que se desenvuelven”. Desde este punto de vista, puede decirse que la sociedad no resulta un organismo estático, por el contrario, se trata de algo dinámico debido a las interacciones sociales que constantemente transforman el medio y, en consecuencia, el medio transforma a las sociedades impactando en las formas como se establecen las agendas de cooperación internacional, por ejemplo. Al respecto, Tah señala lo siguiente:

La sociedad internacional puede mantener una sola visión de sí misma, pero no será una visión igual a la que tenía décadas atrás, porque, como sostiene el constructivismo, las sociedades están en constante cambio, al mismo tiempo que mantienen relaciones directas o indirectas con otras sociedades. Dadas las interacciones las sociedades crean y transforman sus recursos inmediatos y generan imágenes propias que los diferencian de otras. Este proceso de construcción social sucede de manera consciente (Tah, 2018, p. 392).

Respecto a la esencia de las RR. II, Wendt (2005) puntualizó que tanto los constructivistas modernos como los posmodernos concuerdan en dedicar especial interés a las formas cómo las prácticas cognoscibles constituyen sujetos, un interés semejante al que tienen los liberales duros en estudiar como las instituciones transforman los intereses. De esta manera,

tanto constructivistas como liberales “comparten un concepto cognitivo e intersubjetivo del proceso en el que las identidades y los intereses son endógenos a la interacción, en lugar de ser exógenos tal y como apunta el concepto racionalista conductivo” (Wendt, 2005, p. 4).

Por otro lado, el constructivismo plantea que para entender la realidad internacional es indispensable estudiar tanto el poder discursivo como el material. Al respecto, Walker expone que “es importante reconocer que las ideas, la conciencia, la cultura y la ideología están ligadas a tipos más inmediatamente visibles del poder político, militar y económico” (Walker, 1984, p. 3). Por ende, las ideas son una forma importante de poder, que es igual o más significativo que la fuerza material. Por ello, el constructivismo se centra en el “poder discursivo que se ejerce mediante las prácticas sociales y se transmite por medio de las identidades construidas” (Llenderozas y Finkielsztovn, 2013, p. 71).

En este punto es necesario apuntar que, en términos teórico-metodológicos, “no es posible hablar de un constructivismo como si fuera una corriente única y consistente en su interior” (Arriola, 2013, p. 380). No obstante, es posible decir que uno de los objetivos de estudio presente en todas las variantes del constructivismo, es entender partes específicas a partir de la totalidad, por ejemplo, entender los Estados a partir del sistema internacional o analizar la constitución mutua entre los agentes y la estructura; para este tipo de abordajes, los investigadores constructivistas recurren a distintos métodos como el comparativo, el análisis de contenidos y las regresiones estadísticas (Santa Cruz, 2013). Además, “las acciones que lleva a cabo un Estado por medio de su política interior y exterior pueden ser concebidas –entre muchas formas– como un documento escrito y, por lo tanto, ser descifradas a través de la hermenéutica” (Tah, 2018).

No se debe dejar de lado los señalamientos de Mónica Salomón (2002), en los cuales se puntualiza que a pesar de que el constructivismo no es una teoría de las Relaciones Internacionales, los partidarios de este enfoque no descartan la posibilidad de construir la realidad internacional y sus dinámicas a futuro. Por ende, para lograr dicho cometido, cada uno de los estudios de caso que se realicen desde los parámetros del constructivismo servirán como piezas complementarias que darán forma a un todo. En este orden de ideas, resulta fundamental que en cada uno de los aportes se siga una metodología que combine la explicación con la interpretación, desde una perspectiva científica y sensible a lo sociológico (Adler, 1997).

A partir de lo anterior, queda claro que no existe un solo método o diseño de investigación constructivista, sin embargo, el investigador decide el mejor camino empírico a seguir según su

problema de investigación, lo cual, “implica que no existe una metodología constructivista, sino que los argumentos constructivistas son compatibles con la utilización de los más variados métodos de investigación actualmente en uso en las ciencias sociales” (Vitelli, 2014, p. 139). Así, además de autores clásicos de la sociología como Durkheim y Weber, para el constructivismo aplicado a las RR. II. resultan significativas las obras de Berger y Luckmann (1966), “La construcción social de la realidad”, así como el estudio de Giddens (1979) titulado “Central Problems in Social Theory”, donde se expone la teoría de la “estructuración”.

1.2. Teoría constructivista: conceptos y categorías de análisis

El enfoque constructivista asumido en la presente investigación, será aplicado con el propósito de centrar las reflexiones sobre el impacto de las ideas en el devenir de las RR. II. Así, a través del constructivismo es posible ahondar sobre las relaciones de cooperación entre dos países, partiendo del hecho de que estas son definidas por procesos de construcción social en el que intervienen factores tales como las ideologías, las creencias, los principios y las percepciones que se tienen acerca de las dinámicas político-económicas a nivel internacional (Santa Cruz, 2009, p. 9).

En este sentido, la aplicabilidad del enfoque constructivista en el análisis de las RR. II., se fundamenta a partir de tres presupuestos ontológicos centrales: *primero*, las normas y las ideas son tan importantes como las estructuras materiales; *segundo*, las identidades definen los intereses y las acciones, es decir, es fundamental comprender cómo se construyen los intereses para lograr explicar distintos fenómenos en la palestra internacional; y *tercero*, los agentes y las estructuras están mutuamente constituidos (Price y Reus-Smit, 1998).

En definitiva, con la aplicación de la teoría constructivista se pretende tomar en cuenta una serie de factores relegados por otros enfoques epistemológicos aplicados a las RR. II., ampliando así el abanico de interpretaciones. Por tanto, aspectos como el contexto social, los valores, las instituciones y la cultura de una nación, entran en juego en la configuración de intereses que son tomados en cuenta para el establecimiento de relaciones bilaterales o en los acuerdos de cooperación entre un país y las ONG. En consecuencia, el constructivismo se asume como una herramienta epistemológica que, aplicada al ámbito de las políticas de cooperación internacional, permite el desarrollo de lecturas con énfasis en lo social (Hasenclever, Mayer y Rittberger, 1999).

Finalmente, entre los principales enunciados del constructivismo para el análisis de las acciones de cooperación internacional, es posible destacar que la naturaleza de las estructuras clave del sistema internacional son sociales, y, además, que las identidades y los intereses de los actores (fundamentalmente Estados, pues éstos son todavía los actores más relevantes del sistema internacional) son construidos en buena medida por dichas estructuras (Santa Cruz, 2009).

De esta manera, el constructivismo promueve un marco ético para que los Estados fuertes promuevan el desarrollo de los más débiles, asumiendo que la naturaleza social del sistema internacional ha determinado la existencia de necesidades de las personas pobres, la ausencia de equidad y oportunidades entre ricos y pobres, así como las injustas relaciones históricas entre países desarrollados y en desarrollo; por tanto, “cualquiera de estas circunstancias justificaría la obligación ética que tienen los Estados de cooperar” (Ayllón, 2007, p. 37).

En este orden de ideas, para el enfoque constructivista en las RR. II. es fundamental indagar sobre la formación de las preferencias estatales a través del análisis del proceso de interacción, en el cual las identidades son parcialmente constituidas. Al respecto, cabe recalcar que al enfatizar tanto el carácter social como el normativo de la política internacional, el constructivismo sostiene que no solo el mundo influye sobre los actores, sino que éstos, mediante sus prácticas, pueden transformarlo, es decir, “construir” uno diferente o, parafraseando el famoso aforismo, hacer que la anarquía sea lo que los estados quieran (Santa Cruz, 2009).

A partir de lo anterior, para efectos de la presente investigación, resultan esenciales los siguientes conceptos:

1. Conocimiento compartido: elementos como la identidad, los nacionalismos o los procesos bélicos aportan nuevos conocimientos que permiten comprender los entornos de análisis problematizados, así como replantear su papel dentro de las prácticas del escenario internacional y construir nuevos enfoques. Así, el conocimiento que se comparte colectivamente ejerce una función clave en la manera más o menos previsible cómo interactúan los agentes en el tiempo, estabilizando de alguna manera el orden social (Wendt, 1999).
2. Recursos Materiales: las estructuras sociales incluyen recursos materiales (dinero, oro, tecnología, armas, entre otros) que para los constructivistas adquieren un significado para la acción humana por medio de las estructuras del conocimiento compartido en las que la sociedad se encuentre inmersa (Wendt, 1999). Por ejemplo,

los Estados llevan a cabo acciones que permiten obtener recursos, por ello los medios que tengan para utilizar esos recursos y las posiciones de otros actores para ser considerados aliados o enemigos se consideran importantes. Es decir, hay una capacidad de negociación de los Estados que establece posiciones de mutuo beneficio entre los actores involucrados.

3. Interacciones sociales: estas constituyen el eje central de la construcción del medio social. Los Estados definen su papel en el escenario internacional por medio de esas interacciones desde el establecimiento de alianzas, basadas en intereses e identidades ya sean complementarias o compartidas, hasta la formación de instituciones que legitiman la toma de decisiones dentro o fuera de sus fronteras, generando una estabilidad entre los entendimientos intersubjetivos que requieren (Bravo y Sigala, 2014).
4. Identidades e intereses: la creación de una identidad y un interés tiene que ver directamente con lo que un Estado busca conseguir al establecer una relación directa con otro actor. Así, la identidad nacional es creada para poder delimitar los alcances y los objetos directos de esas relaciones, por tanto, la identidad nacional de un Estado “sirve como brújula para saber quién puede ser su aliado y de qué manera debe relacionarse con él, dependiendo de las características en común que ambos Estados tengan” (Tah, 2018, p. 398). Por otro lado, Wildavsky (1994) ha expuesto que la identidad genera intereses en los agentes, ya que los intereses no existen sin sujetos que los tengan y no existe sujeto sin cultura o normas que los generen.
5. Estructuras y agentes: dentro de los parámetros del constructivismo, al hablar de estructura se hace referencia al entorno, las instituciones y los significados que determina el contexto de la acción internacional, afectando al actor en su manera de operar. Por su parte, el agente puede entenderse como el actor y su accionar libre e influyente en el sistema; de esta forma, ambos elementos se constituyen mutuamente (Santa Cruz, 2013).
6. Normas: siguiendo la definición de Katzenstein (1996), estas pueden asumirse como el comportamiento adecuado que se espera colectivamente de los actores con una identidad determinada. De esta forma, las normas forman parte y son construidas

cotidianamente con las creencias y el accionar de los actores en el sistema internacional, por lo tanto, son dinámicas y fluidas a pesar de reflejar estabilidad.

7. Seguridad: el concepto de seguridad difiere enormemente en función de cómo el yo se identifique con el *otro*. Así, la seguridad es considerada un constructo social dinámico, modelado por factores históricos, políticos, culturales y sociales. Por ende, el sistema internacional construido se identifica en términos de seguridad como: a- *Competitivo*, cuando los Estados se identifican entre ellos como negativos para la seguridad y la ganancia de ego; b- *Individualista*, cuando los Estados son indiferentes a las relaciones entre su seguridad y la de los otros y, por tanto, se coopera únicamente en casos de la existencia de intereses compartidos; y, c- *Cooperativo*, cuando los Estados se identifican positivamente entre ellos y así la seguridad es percibida como una responsabilidad mutua (Wendt, 2005).
8. Cooperación al desarrollo: desde la óptica del constructivismo, este concepto puede entenderse como “una evolución de una identidad colectiva mundial en la cual una norma internacional presiona a los Estados ricos a ayudar a los Estados pobres con el objetivo de mejorar la condición de estos últimos” (Pauselli, 2013, p. 87). Asimismo, también puede entenderse como la consolidación en los Estados donantes de la identificación con los ciudadanos de los Estados en vías de desarrollo en tanto seres humanos con necesidades, premisa que actúa como una norma que se ajusta a la cooperación internacional en tanto práctica voluntaria, ya que su incumplimiento no implica una sanción.

Cabe aclarar que, a diferencia de los realistas, la cooperación internacional vista por los constructivistas puede tener un mandato ético, sin embargo, no siempre responde a este principio, sino depende de las configuraciones específicas de los intereses, las relaciones de poder y las negociaciones entre los diferentes actores involucrados, así como de las distintas coyunturas históricas específicas que hay que investigar para ver justamente qué formas asume la cooperación internacional. Este escenario involucra pensar el constructivismo desde una perspectiva ontológica y epistemológica (Arriola, 2013) a la hora de reconocer el alcance de sus postulados en el contexto de los refugiados en Quito.

1.3. Crisis de refugiados en el siglo XXI: breve interpretación desde el constructivismo

El constructivismo forma parte de las teorías de las RR. II. que se fundamentan en perspectivas sociales y se enfocan en el estudio de las interacciones entre agentes, procesos y estructuras. Según Santa Cruz (2013), aun cuando se use el constructivismo como enfoque de análisis de los fenómenos de las RR. II., éste no constituye una teoría sustantiva de la disciplina, sino que es más bien una inclinación filosófica o un marco analítico amplio para analizar la dinámica política mundial. De esta manera, el constructivismo ha permitido aportar nuevas lecturas sobre temáticas como la transformación del sistema internacional, la anarquía, los regímenes internacionales, la soberanía, la intervención militar, la seguridad nacional y, más recientemente, sobre los Derechos Humanos.

En el ámbito de los Derechos Humanos, el estudio de los movimientos migratorios y las crisis de refugiados ha sido analizado desde la teoría constructivista. Por ende, las relaciones de cooperación entre países se han abordado como procesos que establecen una construcción social en la cual intervienen diversos factores en el marco de las dinámicas políticas, económicas y sociales. En este sentido, el constructivismo puede permitir, por ejemplo, analizar cómo la USAID, en tanto organización internacional, forma parte de un amplio proceso de cooperación organizado y en funcionamiento en el marco de las dinámicas globales actuales. Al respecto, López expone lo siguiente:

La doctrina del constructivismo ha servido para el desarrollo del conocimiento de la sociedad en todo su conjunto. Lo que hace posible adentrarse en el fenómeno de la migración interna y externa de un conglomerado humano, en especial en el conocimiento del origen de la historia del refugio y que sirve como ejemplo las guerras que lamentablemente se han producido en la humanidad y uno de estos trágicos acontecimientos fue la Segunda Guerra Mundial (López, 2018, p. 15).

A partir de lo anterior, comprender el rol de las organizaciones internacionales y sus aportes de cooperación en las poblaciones de refugiados, amerita de un balance sobre la dinámica relacional que se genera entre las comunidades sociales en el tiempo, así como precisar cómo éstas están insertas en las comunidades políticas independientes (Estados). Por tal razón, la creación de organismos internacionales juega un papel importante que se materializa en la Cooperación Internacional para el Desarrollo; entendida como una herramienta válida para la solución de problemas mundiales.

Lo señalado permite resaltar el alcance que tiene la asistencia a refugiados en términos de derecho internacional, ya que un refugiado es una persona que enfrenta fundados temores de

ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, u opiniones políticas, además, se encuentra fuera de su país y, por ende, no cuenta con la debida protección (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados [ACNUR], 2008). Por esta razón, este estudio se ha centrado en el análisis de las relaciones que se establecen entre Ecuador y EE. UU., a nivel institucional, a través de las organizaciones dedicadas a estos fines.

Para el constructivismo, el estudio de las relaciones de cooperación y la política exterior tiene como objetivo comprender cómo el conocimiento compartido de los agentes, las identidades y los intereses están interrelacionados, transformando las prácticas profundamente arraigadas y las condiciones estructurales del sistema internacional. Desde este punto de vista, las relaciones de cooperación cualquiera sea su fin y ya sean conflictivas, competitivas o amistosas, deben entenderse como un producto de las interacciones sociales.

Esta premisa permite comprender de una mejor manera cómo han sido diseñados los principios que dirigen realmente las políticas de ayuda bilateral para la atención de fenómenos como el incremento de las movilidades humanas y los desplazamientos forzados. Al respecto, resultan oportunas las apreciaciones de Tah cuando señala que:

Al establecerse relaciones entre un Estado y otro, inicia un proceso de entendimiento de las capacidades, intereses, aspiraciones e identidades, que es catalogado como proceso diplomático o de política exterior, pero que también puede verse como un proceso de entendimiento intersubjetivo hermenéutico-simbólico. Todos estos procesos de entendimiento son caracterizados por el constructivismo y como una forma alterna de entender la realidad internacional (Tah, 2018, p. 397).

El estudio de las acciones de cooperación dirigidas a fomentar el desarrollo de los refugiados desde los postulados constructivistas, permiten determinar que, a pesar de formar parte de la política exterior de los países, estas reciben un impacto importante de las políticas internas. Esto quiere decir que el carácter y los intereses individuales de los Estados suelen prevalecer por sobre las directrices del sistema internacional, sin embargo, las interacciones y el juego de intereses que se suscitan dentro de una agenda de cooperación bilateral, pueden afectar las creencias subjetivas (ideas, percepciones, conceptos, suposiciones) que se tienen sobre determinados temas.

Cabe acotar que según Flockhart (2016), una de las características centrales de la política exterior constructivista es que las personas actúan hacia los objetos (incluyendo a otras personas) sobre la base de los significados que el objeto (o persona) tiene para ellos. Por lo tanto, los

Estados actúan de manera diferente con los enemigos que con los amigos. Así, en el plano de las relaciones bilaterales de cooperación, las identidades y estructuras del *Yo* y del *Otro* pueden verse afectadas, lo que puede conducir a un proceso de cambio intencional de políticas y la adopción de nuevas reglas, prácticas y conocimiento compartido.

El constructivismo afirma que el mundo y sus estructuras no pueden ser entendidos solo a través de las capacidades materiales, sino que también se debe tener en cuenta la dimensión de las ideas. Por tanto, “los constructivistas enfatizan la importancia del conocimiento compartido sobre los factores materiales, las reglas, los símbolos y el lenguaje, que conforman la forma en que interpretamos el mundo y las acciones de los demás” (Flockhart 2016, 84). En consecuencia, cada uno de estos factores puede afectar de distinta manera las acciones establecidas entre dos países para fomentar el desarrollo de las comunidades más vulnerables.

En términos de las posibles lecturas que puede generar la teoría constructivista a los desplazamientos forzados y crisis migratorias, resulta oportuno traer las ideas de Vygotsky (1978). Este autor expone que, en el marco del constructivismo social, uno de los ejes centrales es la denominada “zona del desarrollo próximo”. En términos metodológicos, este concepto apunta al aprendizaje de los factores que influyen u originan los desplazamientos humanos, por ende, su aplicación puede proporcionar el conocimiento necesario para comprender las construcciones sociales que se establecen por las personas al instalarse en un nuevo lugar, a sabiendas de que su adaptación dependerá de la aplicación justa de los Derechos Humanos individuales y colectivos.

Por otra parte, otro de los aportes más visibles del constructivismo en el estudio de las RR. II. es explicado por Tah (2018):

Una parte importante de los aportes del constructivismo está basada en estudios de caso sobre las organizaciones internacionales, en los procesos de reconfiguración de intereses estatales o en la construcción de normas. Los constructivistas realizan estudios sobre el papel que desempeñan los individuos –sean personas o gobiernos– en la difusión de conocimiento de las instituciones y, a su vez, éstas generan “comunidades epistémicas”. Los modelos de comunidades epistémicas son los que han impulsado la tendencia de desarrollo propuesta por diversas agencias de cooperación internacional, al tomar como punto de partida para el financiamiento de políticas públicas la implantación de grupos de identificación, diseño e implementación de políticas en sociedades vulnerables. El impulso de las comunidades epistémicas, si bien ha sido tomado como punto de partida para la aplicación de políticas de cooperación internacional –ya sea por las agencias encargadas de financiamiento o por las comunidades que buscan esos recursos–, tiene como su primer objetivo el rediseño de las identidades, intereses y nuevos tipos de organización social (p. 397).

A partir de lo anterior, el constructivismo aplicado al fenómeno de las crisis de refugiados, puede ampliar significativamente el abanico de posibilidades de estudio. Según Larreátegui (2011), comprobar que la cercanía y la lejanía territorial, por ejemplo, influyen en las percepciones sobre la necesidad de protección, de esta forma:

[...] mientras más cerca esté el país expulsor de las fronteras del país receptor, mayores son las posibilidades de rechazo por parte de la sociedad de recepción. Al aumentar las percepciones negativas sobre el país expulsor, se incrementan las probabilidades de que las solicitudes individuales sean negadas, bajo argumentos nacionalistas (Larreátegui, 2011, p. 85).

Así mismo, un análisis fundamentado en las premisas constructivistas permite reconocer una problemática constante en el sistema internacional humanitario y la protección a los refugiados. Dicho problema tiene que ver con la naturaleza estatocéntrica que rige las Relaciones Internacionales en la actualidad, por tanto, “ya sea por pretexto o por aplicación confusa de sus normas, vulnera la protección de Derechos Humanos de las personas solicitantes de refugio, y por lo tanto no protege a las personas, si no a sus partes: los Estados” (Larreátegui, 2011, p. 89). Este tipo de reflexiones ancladas en la teoría constructivista, constituyen un cambio importante respecto a las lecturas aportadas por las teorías tradicionales de las RR. II.

Es necesario destacar que los fenómenos de movilidad humana siempre afectan la identidad cultural de los países que otorgan el beneficio del refugio. Sin embargo, la persona migrante o desplazada también es una víctima que se ve afectada por razones múltiples, entre ellas, la pérdida de su territorio y los cambios a nivel de los códigos de conducta, las normas sociales, e incluso, la adaptación a una lengua extraña. De esta manera, el ser humano se ve obligado a redefinirse como persona, lo cual, representa un fenómeno más abordable desde las premisas sociológicas del constructivismo que desde las teorías clásicas de las RR. II. En palabras de López (2018):

Para la teoría constructivista o el constructivismo social, explicar el fenómeno de movimientos humanos, migración y refugio, nos ayuda a comprender desde el comportamiento humano hasta sus pensamientos internos, las diferentes acciones de las personas, por ello usar el constructivismo como teoría rescata la visión humana, desde una mirada social y de derechos sin distinción de clases, lo que conlleva a la construcción permanente de los derechos y obligaciones de los seres humanos desde una percepción de igualdad de condiciones y oportunidades (López, 2018, p. 14).

Otros elementos que entran en juego en el análisis de las relaciones de cooperación entre dos países desde la teoría constructivista son las normas. Cabe acotar que desde esta perspectiva pueden identificarse dos tipos de normas, las *reguladoras*, que establecen y limitan las

interacciones regulando además la relación de los actores dentro de un área específica; y las *constitutivas*, creadas a través del **conceso** discursivo y forman parte de la cultura y la identidad nacional (Osorio, 2016).

Así, para el análisis de las acciones destinadas a contrarrestar las crisis de refugiados, ambos tipos de normas deben tenerse en cuenta ya que estas se ven afectadas en los escenarios migratorios críticos. Para el caso ecuatoriano, la teoría constructivista debe tener en cuenta lo establecido jurídicamente en la *Constitución Nacional* vigente, ya que en este corpus normativo se establecen una serie de garantías entre los que destaca el goce y cumplimiento de derechos fundamentales de todas las personas y, además, fue incluida una nueva visión en materia de refugiados.

CAPÍTULO II

COOPERACIÓN INTERNACIONAL ESTADOS UNIDOS-ECUADOR

Esbozo de los acercamientos desde el siglo XIX hasta la actualidad

Las relaciones entre Estados Unidos y Ecuador han estado signadas por puntos de encuentro y desencuentro. Desde el siglo XIX, las dinámicas de reconocimiento, ayuda, cooperación y diálogo han sido fluctuantes, llegando a establecerse una preocupación sobre los límites de la participación que debe tener el país del norte y el respeto a la autodeterminación del pueblo ecuatoriano. El caso de la USAID no deja de ser complejo ya que viene trabajando por más de sesenta años para promover precisamente el desarrollo económico-social del Ecuador, así como ayudar a preservar el medio ambiente e intentar mejorar la vida de los ciudadanos ecuatorianos. Sin embargo, este tipo de cooperación no está exenta de cuestionamientos y críticas de orden político que demandan un análisis detenido de dichos niveles de cooperación.

En principio, es importante señalar que el desarrollo interno del Ecuador ha estado suscrito a diferentes dinámicas tanto a nivel geopolítico como económico y sociocultural. Si bien por un lado USAID ha apoyado la construcción de obras de infraestructura, ha fomentado el empleo, proveído de becas a estudiantes de educación superior, construido escuelas, ha ayudado a la conservación de áreas biodiversas, incrementado la producción agrícola y mejorado la provisión de servicios de salud y financieros de los ecuatorianos (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo [USAID], 2013).

Por otro lado, queda claro que el concepto de *desarrollo*, sobre el cual se asienta el patrocinio del programa de Democracia y Gobierno de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, advierte cómo la reproducción del capital busca el crecimiento global a través del libre mercado y el libre comercio, fomentando el comercio y la inversión como motores claves para el crecimiento económico, buscando así que los países en desarrollo abran sus mercados al capital internacional (González, 2016).

En este capítulo se analizarán tres aspectos de esta dinámica con el fin de presentar de forma panorámica el contexto en que se ha desenvuelto la USAID dentro de la Cooperación Internacional entre 2019 y 2021, en el marco de la asistencia a refugiados en Quito. A saber: 1. La relación entre desplazamientos humanos y la Cooperación Internacional, 2. la relevancia de las experiencias migratorias ecuatorianas en lo que va del siglo XXI, y, 3. Cómo los Derechos

Humanos y las relaciones bilaterales constituyen un eje integrador fundamental para resolver la problemática migratoria.

2.1. Desplazamientos humanos y Cooperación Internacional

Ecuador es un país con una historia definida en gran medida por los problemas políticos y por un desarrollo económico-social desigual, lo que ha generado la aparición de un conjunto de contradicciones en la búsqueda por la consolidación de sus instituciones democráticas, su identidad nacional, su desarrollo interno y su relación con el mundo en el marco de la modernidad.

Pero uno de sus aspectos más marcados en su relación con el mundo no se ha dado precisamente por su potencial económico o su participación en el desarrollo de la economía global, sino por su historia en materia migratoria, principalmente después de la segunda guerra mundial (Gratton, 2005). En consecuencia, se puede señalar que los desplazamientos humanos han incidido en la manera cómo Ecuador dialoga con el mundo en materia de Cooperación Internacional; sobre todo desde la crisis de los años noventa.

Los Estados Unidos y Ecuador han desarrollado un reconocimiento mutuo en materia migratoria desde hace décadas. La historia de Ecuador registra desde 1830 cómo los movimientos migratorios se sumaron a la dinámica del país debido a que los medios de transporte a nivel global crearon las condiciones necesarias para ampliar las posibilidades de desplazarse aun cuando esto implicaba inversión, costo y riesgo constante.

En el siglo XX, el ir y retornar resultó cada vez menos costoso para el emigrante y el avance de la tecnología permitió que la emigración fuera menos traumática, haciendo que cada vez más personas se sumaran a las estadísticas. Así, en menos de cien años hubo un cambio sustancial en la percepción del mundo en cuanto a distancia y tiempo, lo que conllevó a que países como Ecuador registraran aumentos en las tasas de salida a finales de siglo ocasionadas generalmente por las crisis económicas internas.

Como lo ha expuesto Gratton: “la crisis económica que comenzó en 1998, hizo de la emigración una elección atractiva para un espectro más amplio de ecuatorianos” (2005, p. 36). En este sentido, aspectos como la pobreza, la falta de cobertura de las necesidades básicas, la desocupación, el poco acceso a una educación de calidad y la falta de expectativas de futuro,

indujeron a que muchos ecuatorianos eligieran la emigración internacional como salida. En palabras del citado autor: “La emigración evolucionó en perfecta armonía con el colapso económico” (Gratton, 2005, p. 38).

Estos antecedentes históricos permiten señalar cómo Ecuador ha experimentado desplazamientos migratorios importantes en calidad de país emisor. Sin embargo, cabe acotar que en el siglo XXI se ha desarrollado una dinámica inversa con profundas implicaciones para el país, ya que ha tenido que enfrentar la llegada y el tránsito de importantes flujos migratorios que han cambiado la concepción del país en materia migratoria, tanto a nivel demográfico como en la defensa de los principios de la libre movilidad humana y el principio de ciudadanía universal. Como lo han señalado Vera, Zambrano y Domínguez:

Actualmente Ecuador ha sido uno de los principales referentes regionales en la no criminalización de la migración, incluyendo el concepto de la ciudadanía universal, como una política rectora y con rango constitucional para tratar la movilidad humana, y en la declaración de América Latina y el Caribe como zona de paz. Al tener una de las legislaciones más benévolas con los migrantes, se ha convertido en el mayor receptor de refugiados en América Latina (Vera, Zambrano y Domínguez, 2019, s/p.).

En este escenario, es comprensible que los Estados Unidos se interesaran (y se interesen) por estudiar e incluir a Ecuador en sus programas de ayuda, en particular los desarrollados por la USAID. Desde su fundación el 3 de noviembre de 1961, esta Agencia ha buscado promover el desarrollo en países de interés para la potencia del norte. En el caso de Ecuador, los motivos no son ajenos a sus intereses políticos, ya que el país está dentro de su área de influencia directa: América Latina, lo que genera que los temas migratorios sean puntos de encuentro para entretejer proyectos bilaterales de beneficio mutuo. Como lo expuso Herscowitz, Director de USAID/Ecuador, que “los Estados Unidos de América ha brindado oficialmente asistencia al Ecuador desde 1942, bajo diferentes nombres, tales como Punto Cuarto, Alianza para el Progreso, entre otros. Desde 1961, dicha cooperación se ha cumplido principalmente a través de USAID” (USAID, 2013, p. 7).

Desde la perspectiva de la USAID, los desplazamientos humanos se engranan con la Cooperación Internacional en la medida en que se considera la necesidad de concebir y dar continuidad a los programas de asistencia externa como parte de la responsabilidad que tienen los líderes y las naciones de apoyar a quien lo necesita. Dentro de una política de “buen vecino”, Estados Unidos ha asumido retos en este sentido, dejando claro que la comunidad internacional demanda obligaciones económicas y morales por parte de los países más ricos.

Tras sesenta años de actividades a nivel mundial, los proyectos de la USAID apuntan hacia un desarrollo económico en constante interacción con las comunidades, buscando mejorar sus condiciones de vida. Durante su permanencia en Ecuador, esta Agencia ha brindado asistencia trabajando con organizaciones públicas y privadas, así como con instituciones indígenas, universidades y organizaciones no gubernamentales de la mano con el gobierno ecuatoriano (USAID, 2013, p. 8).

Entre los compromisos más notorios de la Agencia en materia de movilidad humana se encuentra la “asistencia para refugiados”, ya que en Ecuador viven miles de personas que necesitan protección internacional. En este sentido, se busca garantizarles seguridad alimentaria a la población colombiana refugiada y la población ecuatoriana de acogida. Como es sabido, la frontera norte del Ecuador representa un espacio de acogida de emigrantes provenientes del Caribe, Venezuela y Colombia, por lo que el país debe enfrentarse a un importante flujo de refugiados y personas vulnerables, entre ellas mujeres, niños y adultos mayores. Esto hace valiosa la cooperación de la USAID tanto para las comunidades migrantes como para las de acogida, ya que promueve la integración entre ambas poblaciones y la búsqueda de soluciones a sus necesidades desde la perspectiva de la Cooperación Internacional.

A pesar de que dentro de esta historia institucional y de cooperación se encuentra el espacio dejado por la administración del ex presidente Rafael Correa, quien paralizó las actividades de la USAID en Ecuador en 2014 hasta que no se renovara el convenio bilateral de cooperación, acusando a la Agencia de financiar movimientos opositores a su gobierno; lo cual, conllevó el cierre de las oficinas de USAID en el país y su retorno formal en 2019 al escenario ecuatoriano, que ha permitido que el Estado ecuatoriano suscriba un acuerdo de cooperación en temas relacionados con la migración, el medioambiente y el desarrollo. De hecho, a pesar de la confrontación política y el cambio de administración, el Ecuador ha recibido asistencia alimentaria de emergencia para personas en condiciones de vulnerabilidad por parte de la USAID, incluidos inmigrantes venezolanos (France24, 2019).

En consecuencia, la migración se convierte en un tema constante dentro de la Cooperación Internacional. El caso de los desplazamientos de colombianos a causa de la lucha armada tal vez sea el más representativo, pero la migración en Ecuador ha pasado por diversas etapas donde la población migrante “busca estabilidad en el ámbito social, económico, educativo, político y jurídico” (Luque, Carretero y Morales, 2019). El problema se acrecienta cuando la comunidad internacional reconoce que en relación a la cuestión migratoria la ayuda es urgente

debido a que a pesar de existir leyes que rigen, protegen y atienden los derechos de los emigrantes (como el derecho al asilo), estos son en gran medida vulnerados.

La relación entre desplazamientos humanos y Cooperación Internacional queda aún más asentada cuando se aprecia de cerca la importancia de instrumentos de alcance mundial como la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención de la ONU sobre los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, la Convención sobre los Derechos de los Trabajadores Migrantes de 1990, la Convención de la OUA de 1969, la Declaración de Cartagena de 1984, el Sistema Europeo Común de Asilo y el Reglamento Dublín, entre otros (Luque, Carretero y Morales, 2019).

Por tanto, resulta apremiante pensar en la gestión de esta cooperación, ya que las ayudas que aportan organizaciones como la USAID parten de una planificación institucional, así como de orientaciones y necesidades reales del país que permitan hacer valer los principios de complementariedad y de no duplicidad: es decir de mayor efectividad en los sectores que más lo requieran. Como lo expone el Estado ecuatoriano en su publicación, el Ecuador se encuentra en un contexto mundial que sitúa al país frente a nuevos desafíos que deben ser atendidos reconociendo la realidad actual y los principios de la cooperación:

En el contexto mundial, las transformaciones de la arquitectura de la Cooperación Internacional nos colocan frente a un escenario distinto de aquel que sirvió de plataforma para la Declaración de París, cuyos principios han sido el eje alrededor del cual ha girado la cooperación al desarrollo en los últimos años. La coyuntura actual presenta importantes desafíos para el Ecuador y la región frente a la Cooperación Internacional (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2019, p. 9).

En tal sentido, en Ecuador se ha hecho relevante la democratización de la información sobre la cooperación a la ciudadanía en general, lo que incluye reconocimiento de las agencias oficiales de los países cooperantes como el caso de los Estados Unidos con la USAID. En este punto, resulta oportuno realizar a lo largo de las siguientes páginas una breve reconstrucción de la cooperación estadounidense en Ecuador, incorporando algunas valoraciones sobre la misma.

También se toma en cuenta que, América Latina, a nivel internacional, tiene una participación significativa no solo como beneficiaria, sino como promotora, de la cooperación intrarregional dentro de marcos legales que no violenten la institucionalidad legítimamente constituida. Sin duda, en estos marcos de análisis, no se puede obviar el acumulado de críticas al sistema tradicional de la Cooperación Internacional en general y de USAID específicamente,

ya que el escenario actual reclama diferentes miradas sobre los procesos de inversión que reivindicuen el respeto a la soberanía nacional y la promoción de relaciones entre pares.

2.2. Las experiencias migratorias ecuatorianas en el siglo XXI

Ecuador, tras haber asumido una larga experiencia en materia migratoria a lo largo del siglo XX, ha logrado comprender la importancia de la cooperación para el desarrollo en el contexto internacional, sobre todo en relación con los Estados Unidos. En este proceso ha podido delinear la evolución de la Cooperación Internacional en su doble faceta: Norte-Sur y Sur-Sur. Claro está, si bien es cierto que algunas experiencias no han sido tan positivas en este sentido, cabe resaltar que hay prácticas exitosas que han estado a la altura de los desafíos que demandan las perspectivas de desarrollo en el marco de la cooperación entre países.

Estas experiencias permiten advertir el alcance de los mecanismos alternativos de Cooperación Internacional, así como la caracterización de la Cooperación Internacional en áreas tan sensibles para el país como lo es la frontera norte, lo que le da sentido a una “gestión de la Cooperación Internacional no reembolsable en el Ecuador” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2019).

Las experiencias migratorias ecuatorianas del siglo XX han permitido pensar en el siglo XXI en los principios de la gestión cooperativa, la impronta que ha dejado la vinculación de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sustentables (ODS) al Plan Nacional de Desarrollo (PND), así como la alineación de la Cooperación Internacional No Reembolsable en el marco de los Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo a partir de una estrategia territorial, donde las directrices y lineamientos están orientados por los Derechos Humanos, la concepción del género, la sostenibilidad ambiental y la relación entre interculturalidad y participación ciudadana.

Estas experiencias han dejado, en definitiva, un conjunto de reflexiones que apuntan a priorizar la Cooperación Internacional y a “generar mecanismos e instrumentos para el desarrollo de procesos eficientes y soberanos de negociación, fomentando asociaciones e intervenciones estratégicas y complementarias a los esfuerzos del Estado por el desarrollo” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2019, p. 62). Sin duda, el país está en un momento donde se hace necesario fomentar la articulación entre los diferentes actores del Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional, con el fin de alcanzar resultados óptimos en los programas aprobados y ejecutados en las distintas regiones del país.

Una primera experiencia, digna de mención en la panorámica del siglo XIX y en los albores del nuevo milenio, esté representada por la salida de cientos de ecuatorianos debido a la crisis política y económica que vivió el país entre los años 1980-2000, un período donde se amplió la desigualdad social en parte debido a la ejecución de políticas neoliberales en América Latina. Ecuador asistió a la quiebra de empresas, la subida en los niveles de desempleo, la pérdida acelerada del poder adquisitivo, la caída de los salarios, el deterioro de los servicios públicos, entre otros. Como lo exponen Cardoso y Gives:

Estos, y otros factores, fueron la causa de un fenómeno hasta entonces inusitado: “la gran estampida de la población”. Pareciera que todos repentinamente se habían vuelto locos y nadie o casi nadie quería quedarse; por los medios de los que disponían, regulares e irregulares, abandonaron sus casas, sus trabajos, sus familias y se llevaron sólo lo que estaba a su alcance para comenzar una larga travesía que parecía no tener retorno. Las provincias del Austro (Azuay, Loja y Cañar) vieron con pavor cómo la población desaparecía de la noche a la mañana [...]. En una visita realizada a la zona en cuestión, incluso años después, se podía apreciar las casas abandonadas por completo, en espera del retorno de sus propietarios. También podía encontrarse una mezcla entre grandes construcciones con otras rudimentarias, la cual dejaba manifiesto el éxito económico de la migración; una invitación más que convincente para que otros decidieran tomar el mismo camino, aunque nadie sabía qué suerte les deparaba el destino (Cardoso y Gives, 2021, s/p).

Una segunda experiencia se puede ubicar a partir del año 2000, ya que, en el marco de la dolarización de la economía ecuatoriana decretada por el presidente Jamil Mahuad, se elevó el número de emigrantes y puso bajo tensión al Estado ecuatoriano. De esta manera, se da una doble condición migratoria: 1. la de país expulsor, y, 2. la de país receptor de flujos migratorios. En este particular se puede señalar que:

El cambio de siglo trajo consigo una nueva realidad migratoria al Ecuador. De ser un país de emisión moderada de emigrantes a Estados Unidos, se convirtió en el primer país de la Región Andina de emigración hacia Europa y Estados Unidos. Además, este éxodo se combinó con el crecimiento exponencial de inmigración trans-fronteriza y con la llegada de un importante número de migrantes en calidad de refugiados. Las transformaciones acaecidas en el país por este nuevo rol de emisor y receptor de flujos migratorios han configurado un nuevo escenario (Herrera, 2008, p. 11).

En este contexto, el Ecuador a pesar de no haber sido un país con una tradición inmigratoria notable, aprendió a ver como se incrementaba la movilidad ante la llegada de población extranjera al país, aportándole datos e información sobre la nueva realidad migratoria continental.

Una tercera experiencia la constituye lo que se podría denominar el “cambio de eje” de la inmigración propiamente dicha. En el siglo XXI, Ecuador ha visto aumentar la llegada de los

inmigrantes de manera exponencial en comparación al siglo XIX y el siglo XX. Claro está, esto se debe a que la concepción de desplazamiento ha cambiado gracias a factores como los medios de comunicación, el avance del transporte y la disminución de los costos de viaje, pero también a las condiciones en que ha estado el país en los últimos años. De tal forma que, Ecuador ha visto como los movimientos migratorios se han vuelto cada vez más dinámicos en sus fronteras y como la presencia de emigrantes de diversas latitudes se ha convertido en un asunto que forma parte del día a día; varias nacionalidades caracterizan esta experiencia:

En el caso específico de Ecuador, hay dos razones adicionales que han influido en el aumento de la inmigración, especialmente de Perú y Colombia. En primer lugar, los inmigrantes son atraídos por la Economía de Ecuador, que ha utilizado el dólar como moneda desde el año 2000. Luego, el aumento del número de víctimas de violencia social, perpetrado por grupos armados irregulares desde los años ochenta. En 2008, el principio de ciudadanía universal y libre movilidad se reconoce con la entrada en vigor de la nueva Constitución. La reciente reforma importante aumentó la inmigración de colombianos y peruanos al país. Además, atrajo a cubanos, pakistaníes, chinos, africanos y personas de otras nacionalidades, que normalmente no emigraron al Ecuador ni como destino ni como país de tránsito (Valle, 2017, s/p).

Es ante orden de ideas que cobra relevancia el Programa Regional de Apoyo a La Migración Venezolana por parte de la USAID. La experiencia venezolana le ha dado al Ecuador una nueva mirada del fenómeno inmigratorio en el país, ya que se considera un hecho sin precedentes entre ambos países que exige la aplicación de “reglas básicas” para la aplicación de la normativa sobre movilidad humana en el país (Alonso, Piero y Metzner 2015).

USAID ha buscado mejorar la integración socioeconómica de los migrantes y refugiados venezolanos en ciudades Ecuador, Perú y Brasil a través de una combinación de actividades que se centran en permitir que los venezolanos aseguren un medio de vida sostenible. De esta manera, los migrantes pueden optar a un mejor acceso a servicios financieros, a una inserción laboral en el sector privado, mejor capacitación y apoyo a emprendedores; incluido el acceso a capital semilla (USAID, 2021).

Lo mismo pasa con los inmigrantes colombianos, quienes presentan una serie de características, dinámicas y problemáticas que inciden en las localidades de acogida en territorio ecuatoriano. Ecuador es, sin duda, uno de los principales destinos migratorios de la población colombiana, lo que demanda fortalecer los vínculos entre la población migrante y las comunidades receptoras a partir de sus experiencias de vida y un proceso de integración acorde con cada caso. Ciudades como Esmeraldas, Guayaquil, Cuenca y Quito, son contextos determinantes en es este sentido, ya que albergan un mayor número de emigrantes cada año.

En resumen, la experiencia migratoria ecuatorial en su doble vía (emisor-receptor), se ha convertido en una experiencia integral que abre el debate sobre su situación interna y la relación que tiene con el mundo, así como en el contexto de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (Ayllón, 2007). La no criminalización de la migración ha sido un avance sustancial. Sin embargo, la realidad local y subjetiva de cada caso permite prever que aún falta mucho para asumir el espíritu de la ley y la concepción de la ciudadanía universal tal y como ha sido concebida en la Constitución de 2008.

Aun el país requiere de políticas rectoras que tengan piso en la realidad y no solo se promuevan desde la documentación oficial. La movilidad humana es una tema que demanda cooperación en todo sentido, no solo de las organizaciones que se encargan de atender la materia migratoria sino de la misma ciudadanía que debe informarse y asumir como propia una realidad que se hace evidente en todo el país. Sin duda, en el contexto de América Latina y el Caribe, Ecuador está dando un claro ejemplo de lo que significa humanizar el trato migratorio, y eso es parte de su proceso de enseñanza y de su experiencia propia como sociedad organizada, aunque no dejan de haber contradicciones que deben ser subsanadas de manera acelerada.

Los Estados Unidos a través de USAID abre la puerta sobre la deconstrucción de una arquitectura de cooperación que apunta a un desarrollo integral, pero Ecuador sigue inmersa en la contracción de su política interna y las dudas respecto a las acciones de la Agencia en la nación. La migración es una arista que deja en evidencia regularidades e irregularidades de un mismo proceso, pero el camino es espinoso y la emisión de migrantes y la recepción de inmigrantes por las fronteras sigue haciendo mella en la dinámica de muchas localidades que ven llegar a los refugiados en busca de una mejor vida. Los inmigrantes son cautivados por la Economía del Ecuador y la nueva Constitución, por lo que se espera que Ecuador siga recibiendo migrantes continentales y de otras latitudes. Por lo que se debe atender a un análisis de la Cooperación Internacional en materia migratoria (Arellano, 2017).

Finalmente, Ecuador se encuentra en la encrucijada de la globalización lo que significa que se están operando grandes cambios a nivel mundial, los procesos migratorios se asumen hoy como una parte de la dinámica global, lo que está llevando a replantearse todo lo relacionado a los problemas de frontera, la apertura de mercados y el movimiento de capitales y capital humano alrededor del mundo.

De esta forma, las experiencias migratorias cobran un doble valor que demanda de otra ética por parte de los países de acogida; es decir, cambios sustanciales para enfrentar los

complejos escenarios de la vida del migrante en la actualidad. En tal sentido, el abordaje del concepto Ciudadanía Universal pudiera contribuir a elevar los niveles de reflexividad “en pos de garantizar la paz y lograr el reconocimiento de todas las personas como sujetos de Derechos” (Vera, Zambrano y Domínguez, 2019).

La Ciudadanía Universal expone abiertamente la condición de movilidad humana y sitúa al ser humano en cuanto a sujeto político, por eso urge combatir la concepción insignificante que se tiene del migrante como extranjero, ya que éstos, si bien usufructúan los beneficios del país de acogida, también aportan y luchan por el bienestar del país receptor, al punto de concebirlo como propio.

Estas y otras lecciones han dado la experiencia migratoria ecuatoriana, por lo que, en efecto, queda establecida una relación estrecha entre migración, Derechos Humanos y Relaciones Internacionales, que en el caso de EE. UU. y Ecuador debe verse de manera rigurosa y detallada, no solo en cifras o a nivel cuantitativo, sino cualitativo, reconociendo el profundo carácter humano del problema en cuestión y su prospección para el futuro de las relaciones entre ambos países.

2.3. Derechos Humanos y relaciones bilaterales entre EE. UU. - Ecuador: una reconstrucción histórica de las principales muestras de cooperación

Los orígenes de las relaciones bilaterales entre EE. UU. y Ecuador se remontan al siglo XIX, contexto en que se llevaba a cabo el proceso de independencia de las naciones hispanoamericanas. Las primeras muestras de ayuda mutua entre estadounidenses y ecuatorianos se llevaron a cabo a través de la figura de José de Villamil, quien, a pesar de conocerse como uno de los más destacados próceres de la independencia de Guayaquil, había nacido en Nueva Orleans años previos a que este territorio perteneciente al virreinato de Nueva España fuera vendido a los estadounidenses.

Villamil se conectó con la causa independentista luego de viajar a España con apenas veinte años de edad, en donde entró en contacto con futuros próceres sudamericanos en la ciudad de Cádiz. De esta manera, comprometido con el proyecto emancipador, volvió a América y arribó a la ciudad de Maracaibo donde sus tareas revolucionarias por poco le cuestan la vida. Ya en plenas luchas entre realistas y liberales, su condición de estratega militar le permitió respaldar las ideas libertarias de Bolívar, Sucre y San Martín.

Sin embargo, más allá de su participación determinante en el proceso emancipador americano, ampliamente conocida, su labor como funcionario diplomático no lo es tanto. A partir de 1829, José de Villamil desempeñó distintos cargos en la municipalidad de Guayaquil, tiempos en los que llevando a cabo algunas expediciones marítimas descubrió las Galápagos, siendo incorporadas legalmente al territorio ecuatoriano. En este sentido, en 1832 viajó al Archipiélago en donde ejerció como Gobernador, desde su llegada hasta 1837, no sin antes haber dirigido brevemente el Consulado General de los Estados Unidos en Guayaquil.¹

Durante la gestión gubernativa de Villamil en Galápagos, se inició una importante actividad bilateral con EE. UU. para fomentar la colonización de estas islas y establecer intercambios comerciales atendiendo el interés que tenían los norteamericanos por el guano² existente en el Archipiélago. Tales acciones propiciaron que el 10 de abril de 1848 fuera designado Vanbrugh Livingstone como primer Encargado de Negocios de los Estados Unidos en Ecuador, mientras que el gobierno ecuatoriano estableció su primera Legación en Washington en 1853, siendo el primer Encargado de Negocios el General José Villamil (Rivadeneira, 1984).

Previamente, Villamil había apoyado la insurrección del General José María Urbina para derrocar el gobierno de Diego Noboa, por lo que meses después, Urbina le nombró Ministro del Interior y Relaciones Exteriores. Por tanto, Villamil siendo un hombre en sintonía con la dinámica internacional, firmó el decreto de abolición de la esclavitud en el Ecuador y, posteriormente, fue designado Ministro Plenipotenciario del Ecuador ante el gobierno de los Estados Unidos.

Otras figuras pioneras de las Relaciones Internacionales entre Ecuador y EE. UU. en el siglo XIX, fueron William Wheelwright e Isaac Wheelwright. Al igual que Villamil, estos hermanos habían nacido en Newbury Port, Boston, Massachussets, y se convirtieron en personalidades destacables en cada una de sus profesiones. William se dedicó al comercio marítimo y, ávido de establecer negocios comerciales en la costa occidental de Sudamérica, definió una ruta desde Norteamérica hacia el puerto de Guayaquil, donde se dedicó al comercio exterior e interior en las postrimerías de la Gran Colombia. Es importante destacar que cuando

¹ Cabe acotar que las capacidades de Villamil como marino experimentado y el manejo del idioma inglés, le permitieron participar activamente en la expedición del naturalista Charles Darwin en las islas Galápagos, destino determinante para la formulación de la teoría del origen de las especies.

² El guano es el sustrato resultante de la acumulación masiva de excremento de murciélagos, aves marinas y focas, en ambientes áridos o de escasa humedad. Durante el siglo XIX, el comercio de este producto desempeñó un papel fundamental en el desarrollo de prácticas agrícolas intensivas y llevó a la colonización formal de islas remotas en muchas partes del mundo.

William Wheelwright exploraba las riquezas del sur, James Monroe ejercía como presidente de los Estados Unidos y había expuesto en 1823 ante el Congreso de su país, la célebre doctrina de política internacional que se resumió en la frase América para los americanos (Sánchez, 2010).

A partir de lo anterior, la experiencia de William como agente naviero determinó que, en 1825 fuera nombrado Cónsul de los Estados Unidos en Guayaquil, en el contexto en que los EE. UU. y las nacientes repúblicas suramericanas establecían sus primeros acercamientos. Durante su gestión que se extendió entre 1825 y 1829, los nexos entre EE. UU. y Ecuador se consolidaron, al punto que fueron creadas varias empresas de exportación e importación, fomentando de esta manera la producción del país e introduciendo junto con Villamil el primer aserradero que funcionó usando energía de vapor. Asimismo, “Wheelwright transfirió desde Nueva Inglaterra la tecnología más avanzada de esa época como una muestra del interés serio y decisivo de los Estados Unidos con el desarrollo de esta nación” (Sanbrailo, 2014, p. 2).

Por su parte, en 1836 Isaac Wheelwright fue nombrado Supervisor Nacional de Educación por el presidente ecuatoriano Vicente Rocafuerte, gracias a las buenas relaciones que su hermano William había establecido con este. De esta manera, Isaac ejerció como el principal asesor para desarrollar la educación en el Ecuador, fomentando la capacitación de maestros y promoviendo la creación de las primeras escuelas femeninas, aplicando en suelo ecuatoriano los métodos utilizados en el sistema educativo público de Massachusetts (Sánchez, 2010). Este tipo de asesoría constituye una muestra significativa de ayuda para el desarrollo entre los países en cuestión.

Teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente, es posible afirmar que, tanto en las guerras de la independencia como en los primeros pasos de la vida republicana, el Ecuador mantuvo relaciones de cooperación con el gobierno norteamericano. Al respecto, Sanbrailo expuso: “A través de su historia, figuras tan importantes como los patriotas de la emancipación y personalidades como Vicente Rocafuerte, Gabriel García Moreno, Eloy Alfaro, Isidro Ayora y Galo Plaza, utilizaron los servicios y experiencia de asesores estadounidenses y admiraron su dedicación por el mejoramiento del país” (2014, p. 4).

Al cierre del siglo XIX es posible constatar otro importante esfuerzo para el desarrollo del Ecuador, logrado gracias a las relaciones con representantes norteamericanos. Se trata de la construcción del Ferrocarril del Sur, obra que fue ejecutada gracias a la creación de la firma *The Guayaquil & Quito Railway Company* liderada por el general Eloy Alfaro y los hermanos Archer y John Harman. Gracias al establecimiento de esta relación contractual, entre 1897 y 1908 se

logró conectar la Costa y la Sierra ecuatoriana a través de una línea ferroviaria de más de 450 Km., proporcionando al país una infraestructura determinante para el comercio interno y externo, así como para la movilidad de personas dentro del territorio (Uggen, 2004).

Antes del cierre de la gestión presidencial de Alfaro, se firmaron otras concesiones destinadas a modernizar al Ecuador. Además del ferrocarril, obras como el tranvía y la construcción de plantas eléctricas y mineras, fueron puestas en marcha en suelo ecuatoriano gracias al capital norteamericano, acciones en las que la figura de Evermont Hope Norton fue determinante (Arosemena, 2014). Gracias al impacto del ferrocarril en la dinámica socio-económica del Ecuador, Norton fundó la *Corporación Ecuatoriana* en 1913, organismo que permitió la apertura de industrias como la cervecera, cementeras y la tecnificación de las labores agrícolas.

En consecuencia, teniendo en cuenta la dinámica de cooperación que existía al cierre de la segunda década del siglo XX entre ambas naciones, se “fundaron los primeros Clubes Rotarios que promovieron la filosofía del servicio comunitario y de ayuda a los menos favorecidos, mostrando así el largo compromiso de norteamericanos hacia el desarrollo de la sociedad civil” (Sanbrailo, 2014, p. 4).

Las muestras de ayuda para el desarrollo por parte de organismos norteamericanos para con las naciones latinoamericanas se fomentaron con la creación de la *Fundación Rockefeller* en 1913. El objetivo principal de este organismo fue financiar programas internacionales de ayuda a escala global, abordando áreas prioritarias como el desarrollo económico, sanidad, preservación del patrimonio cultural, educación pública y conservación ambiental (Aguas, 2016). Sin embargo, teniendo como intención inicial promover el bienestar de la humanidad, era necesario contener la propagación de las infecciones y desarrollar acuerdos sociales positivos en materia de salud.

Para el caso ecuatoriano, las relaciones con la Fundación se entablaron entre 1916 y 1946, período en el que las acciones se dirigieron a fomentar la expansión del comercio internacional entre ambas naciones, aumentar el rendimiento de la fuerza de trabajo en territorio ecuatoriano, así como expandir los mercados y áreas de producción. No obstante, el principal logro de esta cooperación fue desarrollar la estructura sanitaria del país e implementar laboratorios para la investigación y control de enfermedades infecciosas (Palacios y Borodulina, 2013). Fundamentalmente a través de la *International Health Division*, las muestras de cooperación para el desarrollo aportadas por la Fundación Rockefeller actuaron “como una fuerza

complementaria a las actividades de la Organización Panamericana de la Salud, el Institute of Inter-American Affairs, la Organización Mundial de la Salud y el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia” (Aguas, 2016, p. 4).

El ámbito agrícola ecuatoriano también fue impactado por las acciones de ayuda con EE. UU. Durante la gestión presidencial de José Luis Tamayo, el botánico norteamericano Wilson Popenoe sirvió como asesor para identificar las potencialidades agrícolas del Ecuador con miras a ampliar el comercio de exportación. Los estudios de Popenoe fueron fundamentales para que compañías transnacionales como la *United Fruit Company* y la *Standard Fruit* establecieran contactos con la incipiente industria bananera, cuyo impacto llegó a convertir al Ecuador en el principal exportador a nivel mundial de este rubro al cierre de la primera mitad del siglo XX (Larrea, 1987).

Así mismo, en el plano deportivo la figura del estadounidense George Capwell se convirtió en uno de los principales impulsores. En 1926, Capwell arribó a Guayaquil como superintendente de la Empresa Eléctrica del Ecuador, sin embargo, fue su pasión por los deportes lo que lo llevó a aventurarse en dicho ámbito, fundando así el “club sport EMELEC”. Así, con el apoyo de amigos y empleados de la misma empresa como Nathan Meyers, Víctor Peñaherrera, Octavio Arbaíza Marqués de la Plata y Rigoberto Alvarado, iniciaron de manera formal las prácticas deportivas en las principales ciudades del Ecuador. Para el año 1942, Capwell logró que el municipio de Guayaquil donara los terrenos para el Club Sport Emelec, siendo inaugurado en 1945 el estadio “La Caldera” que en la actualidad lleva el nombre de George Capwell (Avilés, 1994).

Ya en el contexto de la Segunda Guerra Mundial, lo que antes podría considerarse una relación cordial, se convirtió en un extraordinario período de cooperación “que fue, en su mayor parte, mutuamente provechoso” (Lauderbaugh, 2010, p. 265). Por una parte, teniendo en cuenta las necesidades impuestas por el conflicto bélico, EE. UU. logró establecer una base militar en Ecuador que le permitió controlar sus intereses en el Cono Sur, además de establecerse en un punto geoestratégico en el marco de la guerra que le permitía resguardar el Canal de Panamá. Por su parte, el territorio ecuatoriano encontró el apoyo necesario para resguardar su soberanía luego del conflicto con Perú.³

³ Ecuador y Perú habían estado involucrados durante largo tiempo en una disputa territorial sobre una vasta región de la cuenca superior del Amazonas. Se trataba de una sección triangular ubicada al Este de los Andes, a la cual los ecuatorianos se refieren como el Oriente, y que limita al Sur con los ríos Marañón y Amazonas, y al Noreste, con el Putumayo.

Teniendo en cuenta la existencia de intereses mutuos, Ecuador logró avances importantes tanto en su proceso de modernización como en su desarrollo económico. Estos avances fueron alcanzados una vez que el territorio ecuatoriano se convirtiera en el primer receptor de ayuda estadounidense entre los años 1940 y 1942, lo que vino acompañado de la elevación de su representación diplomática de Legación a Embajada. Ecuador, por su parte, se benefició de la presencia americana durante la guerra y recibió muestras significativas de apoyo económico que permitieron la reconstrucción de la provincia de El Oro, destruida durante el conflicto con Perú. Asimismo, se mejoraron los programas de salud pública y la tecnificación de las labores agrícolas, mientras se consolidó la red de carreteras y otras infraestructuras con el propósito de expandir las exportaciones de productos estratégicos que beneficiarían a los Aliados durante la guerra.

Más aún, las Fuerzas Armadas Ecuatorianas recibieron entrenamiento valioso y una nueva base aérea en Salinas. La disputa con Perú no se resolvió y se encontraría en los años por venir. No obstante, Ecuador había iniciado el proceso de modernización de sus Fuerzas Armadas y esto finalmente daría sus frutos en 1995. Estados Unidos y Ecuador continuarían teniendo sus diferencias, pero al final éstas se resolverían amistosamente (Lauderbaugh, 2010, p. 295).

Durante la denominada “Guerra Fría”, conflicto caracterizado por el enfrentamiento político e ideológico entre EE. UU. y la Unión Soviética, la agenda exterior norteamericana respecto a Latinoamérica se centró en impedir el avance del comunismo en la región. En este sentido, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca firmado en 1947, sirvió de pórtico para la *Alianza para el Progreso* diseñada por el Presidente John F. Kennedy. A través de esta iniciativa, Ecuador encontró apoyo en pleno proceso de la reforma agraria que afrontaba el país entre los años sesenta y setenta. Sin embargo, dicha *Alianza* también ha sido analizada como un mecanismo que permitió acentuar el intervencionismo estadounidense en América Latina e impedir la influencia comunista de la época (Álvarez, 2005).

Para el caso ecuatoriano, la *Alianza para el Progreso* significó un breve pasaje de las acciones de cooperación de nuestro país con los norteamericanos. Según Torres (2020), la *Alianza* pasó de un asistencialismo en materia de salud pública, mutualismo, vivienda social y cooperativismo, a promover la reforma agraria que previamente había sido impulsada por iniciativa terrateniente. Además, “sintonizó con el discurso planificador del Estado de estirpe desarrollista que buscaba el crecimiento económico aumentando las exportaciones, impulsando las manufacturas, la expansión urbana y la redistribución con las primeras medidas sociales” (Torres, 2020, p. 132).

La *Alianza para el Progreso* puede entenderse entonces como una coyuntura en la que “el paradigma del desarrollo basado en la capitalización física comenzó a perder relevancia frente a una nueva teoría que predicaba la inversión en capital humano” (Álvarez, 2005, p. 99). De esta manera, la capitalización física se asumió como el objetivo principal de la cooperación estadounidense en Ecuador, por tanto, las prioridades en la agenda de la USAID pasaron de la agricultura, salud y educación, al desarrollo industrial, de infraestructura básica y de vivienda, el cooperativismo y la administración pública. Al respecto, Ponce (2005) expuso que la USAID realizó una labor cooperativa encomiable, otorgando apoyo financiero a cooperativas, sindicatos, organizaciones indígenas y organizaciones campesinas, con la finalidad de fomentar el desarrollo rural ecuatoriano y mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

A fines de los setenta, el Presidente de los EE. UU. Carter promovió la transición pacífica de la dictadura militar al gobierno democrático en Ecuador. Esta época quedó marcada por los esfuerzos de cooperación destinados a instruir la formación y ejercicio de organizaciones de la sociedad civil y grupos de Derechos Humanos (Sanbrailo, 2014). Ya en las gestiones de gobierno de Jaime Roldós y Osvaldo Hurtado, los temas más importantes de la política exterior ecuatoriana fueron la búsqueda de ayuda para hacer frente al conflicto con Perú, disminuir la deuda externa y promover los Derechos Humanos.

Sin embargo, en lo que respecta a las relaciones con EE. UU., existió cierto distanciamiento entre los años 1979 y 1984, “lo que se tradujo en niveles muy bajos de Cooperación Internacional por parte de USAID y de apoyo al país en el manejo del problema limítrofe con Perú, así como en propuestas relativas al manejo de la deuda externa” (Santos, 2005, p. 46).

A pesar del carácter autoritario y conocido por las violaciones a los Derechos Humanos, el presidente León Febres-Cordero se acopló a la estrategia ofensiva contra el narcotráfico propuesta por el país del norte. “En 1984, con la firma de un tratado que explica al narcotráfico en términos de amenaza a la paz social y enemigo de la humanidad, Ecuador se une a la retórica contra el narcotráfico como amenaza a la seguridad” (Chávez, 2007, p. 106). Así, con el aporte de \$400.000 y la asistencia de la DEA (Agencia de Control Antidrogas) en el Ecuador, se llevó a cabo el primer acuerdo de asistencia con EE. UU. con el fin de controlar la producción de coca en territorio ecuatoriano y el envío de esta a Norteamérica.

Es importante tener en cuenta que, en las últimas décadas del siglo XX, Ecuador era considerado por EE.UU. como un país emprendedor, teniendo en cuenta los esfuerzos realizados

para su inserción en un mercado internacional caracterizado por la liberalización económica. Por ende, durante la gestión del presidente Durán Ballén se llevó a cabo:

[...] el mejor momento de las relaciones entre ambos países, no solo por la disposición amistosa del gobierno ecuatoriano, sino también por la ausencia de conflictos y la voluntad del régimen de emprender la reforma liberalizadora de la economía. Sin embargo, las malas políticas de Abdalá Bucaram marcadas por arbitrariedades administrativas y escándalos de corrupción, provocó el distanciamiento marcado de la Embajada de EE. UU. y críticas sistemáticas del Departamento de Estado (Palacio, 2001).

El siglo XXI sobreviene con la gestión de Jamil Mahuad en Ecuador. En este contexto, la agenda internacional de EE. UU. retomó su curso y los acuerdos establecidos entre ambas naciones estuvieron oficialmente destinados a fomentar la democracia, erradicar el narcotráfico, mejorar los cuerpos de seguridad, reestablecer los intercambios comerciales y combatir la guerrilla colombiana (Palacio, 2001). De esta forma, es posible afirmar que, en los albores del nuevo milenio, las relaciones bilaterales más importantes del Ecuador se siguieron estableciendo con los EE. UU., país que se asumía claramente como su mayor socio comercial y la mayor influencia política para el Ecuador.

A pesar de que el largo conflicto limítrofe con Perú fue superado al cierre del siglo XX, la política exterior del Ecuador a partir del año 2000 estuvo marcada por el conflicto colombiano. Por tanto, las relaciones bilaterales con EE. UU. estuvieron definidas por los esfuerzos conjuntos por combatir el narcotráfico y la guerrilla, teniendo en cuenta que el conflicto interno de Colombia se convirtió en “un tema regional forzado por la visión y las políticas estadounidenses, y un reto para la seguridad nacional de los países vecinos sobre todo” (Bonilla, 2008, p. 175).

Además, resulta fundamental comprender que los atentados terroristas del 11 septiembre de 2001 tuvieron un gran impacto en la agenda de EE. UU. para con el resto del mundo, por lo que el control de los flujos migratorios se convirtió junto al terrorismo y el narcotráfico, en objetivos de la política exterior norteamericana.

Es importante destacar que, en este mismo contexto, otra arista de la política externa ecuatoriana se activó como consecuencia de la crisis económica que afrontaba el país y que generó un fenómeno de emigración masiva de ecuatorianos por el mundo. No obstante, la intensificación del conflicto armado de Colombia también causó un importante proceso de movilidad humana de colombianos hacia Ecuador, siendo este el detonante de una crisis de refugiados en el interior del país. A comienzos de la segunda década del siglo XXI, 123.491 personas provenientes de Colombia habían ingresado a Ecuador en busca de refugio; de estas,

53.127 habían sido reconocidas oficialmente como refugiados por el gobierno ecuatoriano (Zepeda y Egas, 2010).

En el plano comercial, aunque a principios del siglo XX el gobierno norteamericano apoyaba la firma del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), con el transcurrir de los años se llevó a cabo un giro hacia la firma de Tratados de Libre Comercio bilaterales con los países latinoamericanos. Así, la dinámica bilateral entre EE.UU. y Ecuador ha determinado que para el año 2007 el 41,9 % de las exportaciones ecuatorianas se dirigieran hacia el país norteamericano.

De manera similar, el 23,7 % de las importaciones del Ecuador provinieron de suelo estadounidense, lo que hacía de este país el principal socio comercial del Ecuador para inicios de la “Revolución Ciudadana” (Sánchez, 2011). A pesar de esta realidad, durante los primeros años del gobierno de Rafael Correa, las críticas fueron la tónica e incidentes como la expulsión de la embajadora Heather Hodges y de la USAID del Ecuador, determinaron que ambos países se distanciaran.

Finalmente, luego de una década de distanciamiento, el presidente Lenin Moreno inició esfuerzos para reestablecer estas relaciones. Por tanto, las cosas han cambiado desde 2018 cuando el canciller, José Valencia, fue designado embajador en Estados Unidos y el Subsecretario de Estado para Asuntos Políticos, Thomas Shannon Jr., visitó Ecuador en ese mismo año. Posteriormente, el vicepresidente Mike Pence, confirmó el cese del distanciamiento cuando en junio de 2018 arribó al territorio ecuatoriano, terminando así con cerca de cuatro décadas sin que una autoridad estadounidense de alto rango visitara el país (Celi, 2019).

Desde entonces, se ha abierto una nueva agenda internacional que ha tenido como primeros resultados el retorno de la USAID al Ecuador luego de la firma de un “memorando de entendimiento” entre la Cancillería ecuatoriana y la entidad estadounidense; así, entre los nuevos ejes de cooperación que emprenderá USAID en Ecuador se estipuló fortalecer el sistema de atención y protección de migrantes y refugiados. En consecuencia, a lo largo del siguiente capítulo serán abordados algunos de los principales aspectos de la nueva dinámica de cooperación de la USAID en el marco de la asistencia a refugiados en Quito.

CAPÍTULO III

LA AGENCIA DE LOS ESTADOS UNIDOS PARA EL DESARROLLO (USAID) Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN QUITO

Los estudios sobre la Cooperación Internacional EE.UU.-Ecuador expuestos hasta ahora, permiten situar en un alto grado de importancia el papel de la participación de la USAID en el marco de la asistencia a refugiados en Quito. Sin duda, a pesar de las contradicciones entre los actores, es posible hacer notar las formas en que se van estableciendo las dinámicas de reconocimiento en función de un objetivo común. La globalización como marco de interacción internacional, ha generado formas de participación y diálogo que permiten enfrentar los dilemas de las asimetrías. No es posible obviar la crítica que se tiene sobre la actuación de la USAID en los países en desarrollo, pero su presencia e impulso desde los intereses norteamericanos han estado presentes en las dinámicas del pueblo ecuatoriano, por lo que su estudio se torna por demás fundamental.

Cabe subrayar la importancia de reconocer la perspectiva constructivista partiendo de los intereses de ambas partes. De esta manera, es posible situar el problema tomando en cuenta los intereses de los distintos actores involucrados quienes negocian y definen las agendas de cooperación. Se está hablando de intereses políticos a nivel de la concepción y práctica de la democracia, pero también de equilibrios geopolíticos, así como de intereses económico-sociales debido a que los EE. UU., al ser una potencia mundial, buscan promover este tipo de cooperación internacional en América Latina. La cooperación internacional representada en la USAID no sólo responde a una motivación altruista (con fines de impacto directo en la población y en el marco de la defensa de los DD HH.), sino que manifiesta la necesidad de consolidar alianzas estratégicas dentro de una visión de mutua ganancia.

La USAID representa, por un lado, una agencia oficial de EE.UU. y por ende responde a sus agendas políticas y económicas; por otro lado, más allá de los intereses propios de los Estados Unidos, la agencia busca una forma de colaboración con países en desarrollo, entre ellos Ecuador, teniendo entre sus aristas más sensibles el tema migratorio.

Como releva este estudio, USAID busca consolidar las iniciativas que revistan un grado humanitario y neutral por medio de proyectos que involucren a otras ONG ejecutoras; por tanto, la cooperación de USAID ha permitido abrir nuevos caminos de innovación e inclusión social en el nexo migración-desarrollo en el Ecuador. En consecuencia, desde una perspectiva

constructivista, se reconoce que la cooperación se asienta en un enfoque altruista pero que tiene un carácter concreto de negociación que recoge los intereses de los Estados involucrados y de los beneficiarios más necesitados.

Por otro lado, es importante reconocer que la USAID promueve con sus acciones relaciones políticas más estrechas con los países latinoamericanos, lo que permite visibilizar las causas migratorias y los alcances de la migración en situaciones forzadas, así como las particularidades que tienen los flujos migratorios en este aparte del mundo.

Los más de sesenta años que tiene esta Agencia promoviendo el desarrollo económico-social del Ecuador, da pie para que se estudie su actuación desde dos miradas: interna y externa. Hasta ahora se ha expuesto un proceso general exógeno de su desarrollo y su vitalidad dentro del contexto ecuatoriano, en este último capítulo del estudio, se tomarán en consideración un conjunto de datos registrados en un estudio de campo que permite situar los eslabones interpretativos sobre su operatividad e impacto social, desde una perspectiva interna.

Si bien mejorar la vida de los ciudadanos ecuatorianos no es una tarea fácil, en el contexto sociopolítico actual, la presencia de grupos de extranjeros hace mucho más compleja la situación. El tipo de cooperación que da la USAID se enmarca dentro del orden sociopolítico, por lo que se presenta en distintos niveles y grados de complejidad (Santillán, 2016).

La USAID examina de cerca el desarrollo interno del Ecuador, a partir de las diferentes dinámicas en que se mueva un país en desarrollo que tiene la particularidad de ser al mismo tiempo emisor y receptor de migrantes. El hecho de que la USAID apoye el levantamiento de una infraestructura asociada al desarrollo de las comunidades, impulse la generación de empleo, apoye los programas educativos, la producción agrícola y la protección ambiental, se debe, por un lado, a que el Ecuador aún carece de solvencia y autonomía en estos ámbitos. Por el otro, existe el interés estadounidense en dar visibilidad a su trabajo en temas como democracia, participación política, en Ecuador y en otros países.

A ello se suma que, en efecto, la USAID también permite estrechar las relaciones políticas con los países latinoamericanos, sobre todo con aquellos que están mayormente alineados a la política de Estados Unidos. No cabe duda que, al ayudar a visibilizar las causas de los flujos migratorios, asociadas fundamentalmente a problemas económicos, permite establecer un panorama amplio del problema y de provecho para todos los involucrados. En este marco, resalta la situación de la llegada de los venezolanos, cuya problemática migratoria es analizada

desde lo EE. UU. como un caso de responsabilidad política, un tema ampliamente sensible para la nación venezolana y para todo el continente.

Si bien se podría hacer un balance de todo el país, lo cual llevaría a un estudio más extenso, en este caso se pondrá el acento en la experiencia capitalina, sobre la cual se asienta el patrocinio del programa de Democracia y Gobierno de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. Quito es un ejemplo de cómo una ciudad moderna de la periferia global requiere de un proyecto integral de participación nacional e internacional para aumentar el crecimiento económico de la región, fomentar la calidad de vida de la población y buscar un desarrollo holístico para el país. Nancy Ampudia, Analista ecuatoriana de la Dirección de Cooperación Internacional Bi-Multilateral y Sur-Sur de la Cancillería, señala cómo la USAID tiene en su accionar una clara visión de los programas regionales y sobre los temas de interés, asumiendo prioridades en el marco del desarrollo y el valor del financiamiento de los programas:

Es importante aclarar que a partir del año 2014 hasta el año 2020, USAID no trabajó en Ecuador directamente, es decir a través de un programa bilateral negociado con el Ecuador. Sino únicamente a través de programas regionales y administrados desde la oficina de Lima para temas ambientales principalmente, esto se debe a que desde el año 2010 luego de una evaluación que se le hizo a la agencia, la agencia no decidió firmar más convenios plurianuales con el Ecuador, estamos hablando que el trabajo de USAID, inicia en Ecuador a partir del año 2020 con la suscripción del acuerdo para el desarrollo que estará vigente entre 2020 y 2025. Es importante este acuerdo porque determina las áreas prioritarias en las que USAID va a programar para estos próximos cinco años, esas dos áreas son en grandes rasgos, el área de democracia y el área del medio ambiente. Entonces se podría indicar que como hito de la cooperación entre Ecuador y USAID, es que en el año 2000 tenemos la firma de este nuevo acuerdo de cooperación, que establece un valor aproximado de financiamiento para los cinco años de 62.5 millones de dólares (Entrevista N° 8, Funcionaria Cancillería, 2022).

El país reclama actualmente efectividad en la cooperación internacional. En el caso de Quito, la ciudad revela presencia y tránsito de refugiados con características históricas, personas en condición de movilidad humana que han tenido que enfrentar problemas políticos y crisis socioeconómicas importantes, como es el caso de los colombianos y los venezolanos. Por esta razón, la búsqueda por la consolidación de acuerdos democráticos que coadyuven a desarrollar un modelo interno de impacto positivo integral que involucre tanto a nacionales como inmigrantes, es fundamental. La modernidad exige de diálogos y de la “construcción” de marcos legales de respeto mutuo que impulsen la idea de la Ciudadanía Universal más allá de los simples enunciados (Wendt, 1999).

Para un país pequeño como Ecuador, con un potencial económico limitado, la dinámica económica global representa un reto histórico, y en materia migratoria mucho más, ya que no

cuenta con la capacidad financiera para cubrir todas las aristas que demanda un proceso migratorio masivo y acelerado como el que se ha dado en los últimos años en Suramérica. En consecuencia, los desplazamientos humanos vienen incidiendo en un trastorno económico que afecta de muchas maneras al Ecuador, por un lado, la emigración de compatriotas que impulsan una matriz económica fundamentada en las remesas, por otro, la inmigración, que demanda del Estado una acción directa sobre la diversificación de las cifras demográficas siempre cambiantes.

La relación entre los Estados Unidos y Ecuador en materia migratoria pone el acento en los movimientos actuales no como un hecho aislado sino como un aspecto de orden global, que exige de los Estados modernos las condiciones necesarias para ampliar las posibilidades de vida de los migrantes. La emigración no es solo un manejo de estadísticas, representa un cambio sustancial en la vida de quienes se desplazan, así como de las comunidades de acogida. La percepción que se tiene desde la USAID, de ayuda cooperativa, es un eslabón determinante para un mundo en movimiento, sobre todo si se pone el microscopio en las personas más vulnerables, quienes deben asumir lo que les ofrece un país con dificultades internas como el Ecuador.

El caso de la crisis socioeconómica venezolana ha hecho de la migración un aspecto de preocupación para los ecuatorianos ya que la migración masiva de venezolanos arrastra consigo pobreza y falta de cobertura de las necesidades básicas y derechos de las personas en movilidad humana (Piero y Metzner, 2015), sobre todo a nivel laboral, ya que la desocupación y la falta de oportunidades educativas afecta la poca estabilidad de las regiones del país, sobre todo las provincias del norte.

El siglo XXI pone a prueba la solidaridad y alcance de la USAID, así como la protección estatal, ya que si la migración afecta a la nación también estos convenios internacionales tienen una impronta política, económica y sociocultural que debe preverse. Todo arribo o tránsito de flujos migratorios cambia la concepción de cualquier país en materia migratoria, tanto a nivel demográfico como en la defensa de los principios de la libre movilidad humana. Ya sea que se vea la parte positiva de la migración, el movimiento humano arrastra una vinculación, a veces infundada de criminalización de la migración, una valoración legisladora y una decisión particular de la condición del refugiado; de hecho, se puede observar su diferenciación dependiendo si se da en las provincias o en la capital.

En este sentido, María Cristina Fuentes, funcionaria del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH), expone como la modalidad planteada de win-win, es decir, de mutua ganancia, permite tener una mirada más optimista de los procesos ya que

permite apreciar la posibilidad de aumentar las fortalezas y determinar las prioridades de cooperación a futuro y las formas de asumir los compromisos.

[...] los temas que ellos apoyan [la USAID] son los que ha priorizado el gobierno, la negociación justo se ve que sea lo que se priorice por parte del gobierno y en lo que USAID tenga mayor experticia para que sea un ganar-ganar, no se les podría pedir a USAID que de pronto empiecen a cooperar con otra línea que nunca han estado, no sé cuál podría ser, pero siempre es una negociación en la que los dos ponen sobre la mesa sus mejores fortalezas o sus mejores, o sus más altas prioridades y, ahí se va viendo, entonces yo creo que a futuro puede ser mucho más la cooperación, depende también de cómo ejecutemos como gobierno nuestros compromisos. (Entrevista N° 10, Funcionaria Cancillería, 2022).

Los programas de ayuda desarrollados por la USAID, al promover el progreso en la capital ecuatoriana, atraen la presencia de intereses políticos como la consolidación de la democracia, así como de desarrollo en los escenarios donde los temas migratorios, entre otros, son relevantes. La presencia de la USAID en el siglo XX en Ecuador muestra cooperación, pero también un juego de intereses de benéfico mutuo (USAID, 2013); la idea de que el sistema democrático y los Derechos Humanos se consoliden, es un interés de primer orden para la USAID y para los Estados Unidos, ya que ello permite disminuir los problemas socioeconómicos, de desigualdad y discriminación que han marcado históricamente la región, bajar los niveles de conflictividad social y consolidar la imagen de los EE.UU. como potencia magnánima que promueve la exportación de la democracia.

A nivel de refugiados, la USAID atiende temáticas profundas y sensibles sobre el acto migratorio asociada a los desplazamientos, lo que determina no solo la puesta en marcha de un proyecto sino su continuidad en el tiempo. Los proyectos de la USAID buscan un desarrollo económico en busca de mejorar las condiciones de vida tanto de los receptores como de los refugiados.

La asistencia a los refugiados en el Ecuador no solo es un asunto de protección internacional, sino una toma de conciencia nacional y local, ya que lo que está en juego es la seguridad integral de la población refugiada. Si bien se puede ver estos casos como un asunto prioritario para la zona de frontera (al norte), el flujo de refugiados en Quito llama la atención debido a la presencia de mujeres, niños y adultos mayores que integran las comunidades migrantes, presentando distintas necesidades.

El cierre de las acciones de la USAID en 2014 ha sido un tema delicado para ambos países, pero su vuelta a escena vuelve a poner en la mesa de discusión temas relacionados con la

migración en un sentido más amplio. No cabe duda que la confrontación entre los sectores políticos del país seguirá en el futuro, sin embargo, el Ecuador sigue impulsando las reformas necesarias para que las personas en condiciones de vulnerabilidad sean atendidas por la USAID. El período actual está caracterizado por los esfuerzos para fortalecer las relaciones bilaterales, dejando atrás las secuelas del distanciamiento y abriendo el debate sobre lo que significa contar con una cooperación internacional de este tipo en el país (Arellano, 2017).

En este capítulo se expone la presencia de la USAID en el contexto del Estado ecuatoriano entre 2008-2014 como antecedentes que permiten apreciar de primera mano su desarrollo dentro del país (Aguilar, 2008). Asimismo, se analiza a Quito como una ciudad que tiene dinámicas de movilidad humana propias en las cuales ha participado de manera directa la USAID, sobre todo entre los años 2019-2021.

A ello se suma que una valoración de la USAID a partir de la forma como se da la asistencia a los refugiados desde el enfoque del constructivismo. Finalmente, se subraya la importancia de las valoraciones que se tienen sobre el impacto de la cooperación de la USAID en la calidad de vida de los refugiados en Quito, en un intento por establecer un balance a partir de la información recogida desde la propia experiencia de los funcionarios y actores que han participado o han estado involucrados con este proceso.

Para este punto, se ha tomado en cuenta los testimonios de primera mano, recogidos a partir de la aplicación de entrevistas semiestructuradas, con el fin confrontar las distintas acciones presentes en el accionar de la Agencia en el Ecuador, con una mirada abierta a la hora de comprender histórica, política y socialmente el carácter de estas acciones y sus luces y sombras dentro del complejo contexto que ha atravesado el Ecuador en los últimos años. Las entrevistas aplicadas son la hoja de ruta para apreciar el rol de USAID en Quito (Véase anexo 1: instrumento de recolección de datos).

3.1. Presencia de la USAID en el contexto del Estado ecuatoriano (2008-2014) y su retorno al país

La historia reciente del Ecuador en materia de migración pasa por la presencia de la Cooperación Internacional. Entre el año 2014 y 2019 el Estado Ecuatoriano hizo frente a los desplazamientos de emigrantes de países vecinos que huían de conflictos armados o de las crisis políticas aceleradas. Es por ello que las instituciones ecuatorianas se han abocado a analizar de

cerca los procedimientos de apoyo al migrante en los casos de tránsito, recepción y refugio. La presencia de la USAID ha sido de gran apoyo, pero también ha variado dependiendo de la lectura que ha hecho el gobierno central sobre su presencia en el país.

Durante el período del presidente Rafael Correa se evidenció una postura crítica sobre la organización, la cual partió de la concepción que se tenía de la presencia de los EE. UU. en América Latina; no obstante, ha quedado claro que el asunto migratorio y los mecanismos de cooperación involucran a la comunidad internacional en pleno, la cual debe participar activamente en la cuestión migratoria. En consecuencia, USAID ha vivido un antes y un después del correísmo, tanto a nivel normativo como práctico, ya que los gobiernos hacen su propia lectura de la presencia en el país de sus funcionarios y de su rol en la cooperación sobre asuntos migratorios.

Por esta razón, es conveniente situar el problema en los antecedentes inmediatos de la USAID en el país entre 2008 y 2014 y luego retomar su trabajo entre 2019 y 2021, con el fin de considerar los aportes principales de la USAID al Ecuador en materia de cooperación internacional durante este último período; igualmente, indicar cuáles han sido los principales ajustes realizados por la USAID en materia migratoria en el país considerando los cambios ocurridos durante la segunda década del siglo XXI.

La participación de la USAID en materia de cooperación cobra vigor en el marco de las ayudas que aportan las organizaciones internacionales; la planificación es un aspecto relevante para la USAID y se ha convertido en un punto de orden de la Agencia, su propósito ha sido ayudar a establecer lineamientos que permitan orientar al país por caminos de cooperación bilateral, siguiendo los principios de complementariedad y buscando una mayor efectividad en los esfuerzos por mejorar la calidad de vida de los refugiados; partiendo de un reconociendo de la realidad y de los principios de cooperación.

No cabe duda que ha habido una influencia directa de los programas de cooperación de la USAID en el proceso de atención migratoria en el Ecuador (Santillán, 2016), pero su trabajo abre el debate sobre aquellos aspectos de la política nacional que involucran la relación con los EE.UU. como las afinidades ideológicas, la concepción de los principios democráticos y la libertad económica. Por otro lado, la participación de la USAID en el contexto mundial, ha dado cuenta de la necesidad de fomentar las transformaciones necesarias que estaban sufriendo la cooperación y el desarrollo en la alborada del nuevo milenio.

Como se ha conocido, a finales de los años noventa el Ecuador vivió una crisis integral, económica-financiera, política y social. La caída del ingreso por habitante, el aumento del desempleo y, por consecuencia, la agudización de la pobreza, hizo que el país viera salir a muchos ecuatorianos a buscar oportunidades, generándose una masiva migración internacional. A ello se sumó la caída de gobiernos y el ensayo de otros tantos con poco éxito.

Con el advenimiento del gobierno de Rafael Correa en 2006 el país encontró otro camino que terminó en la nueva Constitución Nacional de 2008, lo que le dio un vuelco definitivo al país en medio de muchas críticas. Esto hizo que el Estado comenzara a tomar acciones sobre la presencia de organizaciones extranjeras en el país, como señala González (2016), en su texto “La USAID y las espinas de la paz y el desarrollo”.

Para Ecuador no fue fácil enfrentar los desafíos del siglo XXI. En este proceso las agencias oficiales de los países cooperantes fueron puestas bajo la lupa del Estado aun cuando trabajaran en Ecuador desde hacía muchos años. Sin duda, la perspectiva política interna revaloró las relaciones con los EE. UU. y afectó el funcionamiento de la USAID. La cooperación multilateral de la USAID cambió en el Ecuador dentro del esquema de país impuesto por el “correísmo” lo que afectó a los beneficiarios de la cooperación, además, los marcos legales dieron pie para hacer cesar la relación constituida desde mediados del siglo pasado (USAID, 2013).

Al cierre de este período, Ecuador reconstituyó la cooperación para el desarrollo con la USAID, delineando una cooperación internacional fundamentada en los desafíos del desarrollo en el marco de la cooperación entre países. Esto ha llevado a poner en marcha mecanismos alternativos dentro de la cooperación internacional. El tema de los refugiados se vio particularmente afectado en los tiempos de Rafael Correa, debido a las relaciones poco positivas de Ecuador con Colombia, aliado de los EE. UU. en el continente, un factor que incidió en las relaciones entre el gobierno ecuatoriano y el país del norte en ese momento. De ello se derivaron debates interesantes, sobre todo en cuanto a la seguridad y la realidad migratoria de la frontera norte.

Esto ha hecho de las experiencias migratorias una gestión cooperativa fundamentada en directrices y lineamientos orientados por los Derechos Humanos, más allá de los enfoques ideológicos que generan contradicciones. De esta manera, se ha hecho una lectura de la relación entre migraciones, Estado y Derechos Humanos, que ha motivado el debate y la amplitud de

reglas básicas para la aplicación de la normativa sobre movilidad humana en el país, resaltando la dinámica de la capital: Quito (Alonso y Metzner, 2015).

Las formas de cooperación internacional en el marco de la USAID durante el período 2008-2014, entre las que se pueden mencionar la cooperación a los refugiados en el marco de los principios democráticos, permitieron el establecimiento de mecanismos e instrumentos que impulsaron el desarrollo de distintos procesos de intervención estratégica con el fin de activar acciones complementarias a los esfuerzos del Estado para el desarrollo. Sin embargo, la situación política no favoreció su continuidad. Fomentar la articulación entre los programas de la USAID y el Estado ecuatoriano bajo la égida de la “revolución ciudadana” no fue posible.

Lo aprobado y ejecutado en distintas regiones del país se contrapuso a la panorámica que tuvo el nuevo gobierno respaldado por las consecuencias políticas y económicas de los años anteriores a 2008 donde la ejecución de políticas neoliberales tenía protagonismo. La apertura a enfoques distintos sobre cómo alcanzar los medios de vida sostenible generó cambios significativos tanto para quienes se encontraban en calidad de refugiados como los propios compatriotas ecuatorianos.

Desde entonces, el país se preocupó por evitar la salida masiva de la población, aunque no podía evitar la llegada masiva de extranjeros. Con todo, la política migratoria cambió, se presentaron situaciones de migración regular e irregular, lo que hizo que las largas travesías llevaran a los migrantes del norte de Suramérica más al Sur; esto es, países como Ecuador.

En el marco de la dolarización de la economía ecuatoriana decretada por el presidente Jorge Jamil Mahuad en el año 2000, los emigrantes vieron al territorio ecuatoriano como destino y posibilidad de futuro. Esto trajo consigo un cambio sustancial en la realidad migratoria del país, esto es lo que hace importante su análisis (Arellano, 2017).

De esta forma, Ecuador tuvo que asumir un nuevo rol en la región andina, la de la doble función de país emisor–receptor, poniendo a Quito en el centro de las dinámicas de movilidad humana, las cuales serán atendidas por la USAID nuevamente entre 2019 y 2021. En el trabajo de campo realizado para la presente investigación, se ha hecho presente todo un prisma de situaciones migratorias que integran realidades distintas, nacionales e internacionales. El caso de Antonella Dellbecchio (venezolana), quien trabaja como oficial de monitoreo y con diez meses en la “Asociación de Voluntarios en Servicio Internacional” (AVSI), permite reflexionar sobre los aportes de las ONG y la Agencia en el Ecuador en materia de cooperación internacional,

poniendo el énfasis en la importancia de los recursos para llevar adelante proyectos que beneficien a los involucrados. En este sentido, la funcionaria expone lo siguiente:

Yo creo que el aporte económico es sumamente importante, porque, aunque tenemos en Ecuador, hay muchísimos profesionales súper preparados para poder implementar políticas para afrontar diferentes situaciones, pero la falta de recursos a veces limita el accionar. Entonces, el hecho de que organismos internacionales puedan financiar proyectos, pues facilita mucho más que nosotros podamos implementar las ideas que tal vez tengamos (Entrevista N° 1: Funcionaria ONG con proyectos USAID, 2022).

De esta forma, se pueden ubicar un conjunto de elementos propios del proceso, como los principales ajustes realizados por la USAID en materia migratoria en el Ecuador, un tema que es en sí mismo relevante por el impacto directo que tiene sobre la población. El aporte de Estados Unidos a nivel de recursos monetarios va acompañado del apoyo a la asistencia técnica, lo cual favorece la implementación de diferentes proyectos (Entrevista N° 1: Funcionaria ONG con proyectos USAID, 2022).

A ello se suma que, en este contexto, la Agencia aviva de nuevo el papel de la organización acerca de la relación de cooperación bilateral. Sin duda, tanto migrantes como nacionales desean que la bilateralidad se fortalezca y que favorezca a la población en general. Los cambios que reclama el país en materia migratoria demanda cooperación entre nacionales sobre todo si considera que la crisis migratoria está generando un cambio en la relación con los venezolanos. Por ende, la participación de la USAID es vista con mucho optimismo a la hora de atender a la población refugiada en Quito.

Como señala Dellbecchio, la USAID les da la posibilidad de ser “socio implementadores”, ya que financian los proyectos. Esto hace que los participantes de los programas se conviertan en “implementadores” (Entrevista N° 1: Funcionaria USAID o ONG?, 2022), atendiendo casos como la ayuda a las poblaciones de los refugiados. Un hecho que resalta como positivo ya que la ayuda es palpable en lugares concretos, al tiempo que permite confrontar la realidad y las distintas situaciones que están viviendo los refugiados en la ciudad, fundamentalmente en los diferentes barrios.

A diferencia del período de crisis de finales del siglo XX hasta 2008, y de la etapa conflictiva 2008-2014, en la actualidad hay un mayor rango de acción de la Agencia, lo que le permite profundizar acerca de cómo funciona el programa. Actualmente, los actores postulan los

proyectos y las organizaciones deciden si aprueban o no, otros los implementan ampliando así el número de casos sobre migraciones. En palabras de la entrevistada:

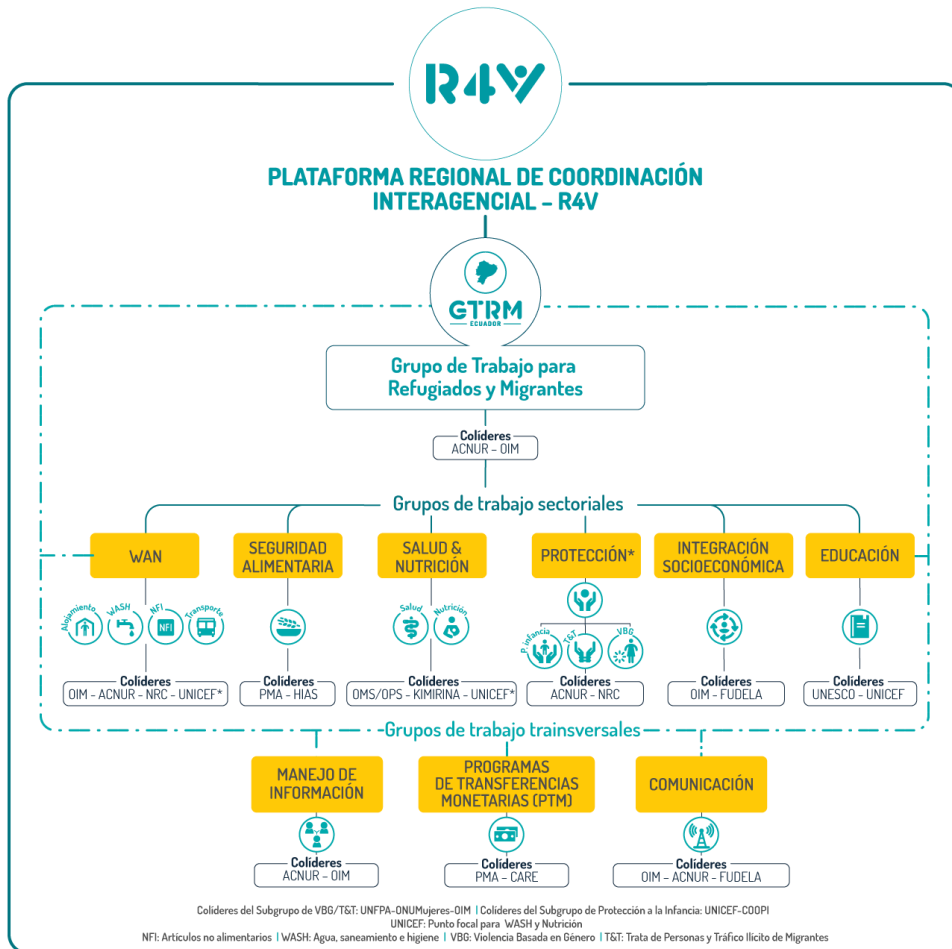
[...] nosotros formamos parte de la red de socios del GTRM [...] allí nosotros manifestamos que somos socios implementadores de proyectos, el cual puede ser un proyecto financiado por ACNUR, o como el nuestro que es financiado por la Oficina de Población, Migraciones y Refugiados de los Estados Unidos, entonces me refiero a que como implementadores nosotros hacemos la política, ya que estamos implementando la estrategia del programa como tal (Entrevista N° 1: Funcionaria ONG con proyectos USAID, 2022)

Según la informante, el GTRM (Grupo de Trabajo para Refugiadas y Migrantes)⁴ es una plataforma que se creó con la finalidad de que las diferentes organizaciones que están trabajando para afrontar la crisis migratoria venezolana, reporten como está funcionando todo. Esta iniciativa surgió debido a que había falta de información por parte del Estado y era muy difícil obtenerla o recopilarla. Como existían varios proyectos que estaban apoyando a los emigrantes, las Naciones Unidas (NU) impulsó la idea de crear una base de datos. Por ende, el GTRM se convirtió gradualmente en un grupo de trabajo para muchos países de América Latina, lo que le da marco al GTRM-capítulo Ecuador, el cual está trabajando con población migrante especialmente venezolana y reportando la información necesaria.

Ello conlleva la planificación de estrategias, el debate de ideas y tipos de proyectos que pueden ayudar a afrontar la situación que vive la población venezolana desde hace varios años. Pero esta realidad no es posible entenderla si no se toma en cuenta el período 2008-2014, ya que sirve de punto de referencia para contrastar los distintos episodios del tema migratorio nacional. Recientemente (2022), la Plataforma Regional Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela, con las siglas R4V, se ha convertido en un punto de apoyo para los casos referidos a este país en particular (Ver imagen 1).

⁴ Para una información más abierta de esta plataforma se recomienda la consulta del sitio Web: <https://www.r4v.info/es/ecuador>

Imagen 1
Plataforma de Coordinación Interagencial-R4V



Fuente: <https://www.r4v.info/es/ecuador>

3.2. Quito y las dinámicas de movilidad humana atendidas por la USAID (2019-2021)

En este contexto, la cooperación promovida por la USAID en Quito parece estar más dirigida a ayudar a la población vulnerable, sin embargo, el refugio es un tema bastante difícil de tratar debido a que la condición de refugiado es un estatus migratorio específico y no toda la población es atendida dentro de este ítem. Los venezolanos, por ejemplo, tienen entre su totalidad solo una minoría con “acceso a una visa de refugio por un periodo de tiempo prolongado” (Entrevista N° 1: Funcionaria ONG con proyectos USAID, 2022).

De esta manera, el beneficio del estatus de refugiado puede llegar a durar solo seis meses. En todo caso, la USAID va más allá, y la ayuda está dirigida a las personas más vulnerables

dentro de un renglón mayor, el de *movilidad humana*. De esta forma, se definen ciertas prioridades de intervención en el área migratoria, pero que pueden variar según las organizaciones participantes.

El apoyo en estos temas tiende a la especialización por lo que se enfoca en las postulaciones de proyectos específicos. Tal es el caso del HIAS (Sociedad de Ayuda al Migrante Hebreo) que está más enfocada en temas alimentarios o el AVSI-Ecuador que se preocupa por la habitabilidad. A ello se suma el Consejo Noruego, enfocado en temas de regularización migratoria, por lo que las ayudas son bastante focalizadas. Es decir, cada organización se enfoca y se especializa en un área particular.

Como se ha de inferir, la USAID monitorea y evalúa los proyectos de cooperación internacional con los que se encuentra comprometida. Cada proyecto tiene sus pautas acerca de la manera en que se evalúa la intervención. A pesar de que no siempre los resultados son los esperados, se realizan varias evaluaciones sistemáticas que incluyen a los beneficiarios; esto incluye conocer cómo se sienten, hacer seguimiento de las distintas personas y lograr un conocimiento más cercano por parte de los trabajadores sociales que están yendo constantemente a donde viven.

Por otro lado, hay una evaluación por parte de los beneficiarios del proyecto, para conocer cómo ven ellos el propósito y la acción del mismo. Otra evaluación es externa, a cargo de un ente consultor, y básicamente busca conocer el impacto que tuvieron las intervenciones de la agencia en la vida de las personas. Este tipo de evaluaciones se hace posterior a la implementación.

Cabe resaltar que los recursos con lo que se están financiando los proyectos no son ilimitados, hay casos donde los proyectos aprobados dejan de recibir financiamiento porque se agotan, lo que interrumpe su ejecución. Es un punto negativo que queda en evidencia: entonces la sostenibilidad en el tiempo se ha convertido en un factor a considerar en estos casos. Como señala Dellbecchio, los proyectos requieren de sostenibilidad en el tiempo y verse de manera integral:

Muchos proyectos terminan siendo momentáneos y realmente como se está tratando con un tema estructural, que es el caso de la migración venezolana, una sociedad con mucha pobreza y desigualdad, es difícil poder afrontar plenamente esta situación solamente por dos años por ejemplo (Entrevista N° 1: Funcionaria ONG con proyectos USAID, 2022).

Quito presenta dinámicas de movilidad humana que son atendidas por la USAID desde el 2019. David Cisneros (ecuatoriano), un funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, con 11 años en la institución gubernamental y que se desempeña como Analista en la Dirección Zonal 9, da cuenta de cómo la USAID mantiene proyectos de cooperación internacional en el Ecuador y cómo su presencia en Quito se da precisamente a través de los aportes dados a través de estos proyectos, los cuales se extienden a comunidades fronterizas y del oriente del país.

Sin embargo, el informante reconoce que ha habido fluctuación en su presencia en los últimos años. Según su opinión, “tenía bastante apego aquí en Ecuador, era muy conocido este aporte por parte de ellos, luego en transiciones de gobiernos en los últimos años esto se ha ido debilitando y últimamente creo que nuevamente está rehaciéndose” (Entrevista N° 2: Funcionario MREMH, 2022).

Es así como se puede apreciar el alcance de los programas de apoyo por parte de la USAID. La experiencia venezolana es solo una arista del tema en cuestión, pero le ha dado al Ecuador una nueva mirada al fenómeno migratorio en el país. USAID ha buscado mejorar la integración socioeconómica de los migrantes y refugiados en ciudades como Quito a través de una combinación de actividades que se centran en permitir que los migrantes aseguren sus medios de vida optando a un mejor acceso a servicios financieros, inserción laboral, capacitación y apoyo a emprendedores. Es decir, pensado en aspectos determinantes como los medios de vida sostenibles, la integración local de la población refugiada y la posibilidad real de conseguir refugio en Ecuador (Carvalho, 2017). El caso de los inmigrantes colombianos es similar, aunque menos intensivo por el momento.

Ecuador es hoy uno de los principales destinos para evaluar políticas de protección dirigida a desplazados y refugiados y de cómo los planes de fortalecimiento entre la población migrante y las comunidades receptoras pueden tener, o no, éxito. Ciudades como Esmeraldas, Guayaquil, Cuenca y Quito son contextos importantes para estos estudios, sobre todo esta última ya que es la capital del país.

Por ello no hay que obviar que el país requiere de políticas en sintonía con la realidad, demanda de la cooperación de los países de América y el mundo, ya que busca humanizar el trato migratorio, más allá de las contradicciones que presenta en la práctica la propia idea de "ciudadanía universal", lo cual se ha convertido en un “bemol” en la sinfonía discursiva de la

política migratoria actual, debido a que en la práctica aún se espera que esta categoría se aplique y se cristalice en términos sociales.

En todo caso, se debe resaltar que la participación de la USAID va acompañada de una presencia directa de ACNUR, la cual no solo da carácter institucional y reconocimiento internacional, sino que aporta ideas para la consolidación de los proyectos. Como lo ha expuesto David Cisneros:

[...] estos años hemos recibido un aporte considerable obviamente de parte de la ACNUR que es El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ellos a través de diferentes socios como es el Consejo para Refugiados del HIAS y distintos organismos, han aportado considerablemente a los proyectos de manera directa, tanto en lo logístico como en lo contingente y contratación de personal, lo cual lo seguimos manteniendo. Asimismo, en equipamiento tecnológico y adecuaciones administrativas. (Entrevista N° 2: Funcionario MREMH, 2022).

De esta manera la USAID en Quito busca impulsar proyectos que estén dentro de la normativa y en sintonía con intereses similares a los de ACNUR, la activación y reactivación de proyectos de este tipo le permite a la ciudad contar con más posibilidades de inclusión del extranjero a la comunidad ecuatoriana y fortalecer los circuitos económicos nacionales, pasando de ser el tema en cuestión de “carga” para el Estado a una dinámica social manejable. A través de la USAID se puede apreciar la necesidad de llegar a acuerdos para mejorar la condición de los refugiados en Quito, puesto que, como señala Cisneros: “el Ecuador es uno de los países con mayor cantidad de refugiados en la región” (Entrevista N° 2: Funcionario MREMH, 2022). Esto hace que el compromiso internacional sea mayor, incluso sea un asunto de carácter ético y moral con el país.

Más allá de la crítica de las posturas progresistas que hacen referencia a EE. UU. como un país interventor a través de estas agencias, hay que hacer notar que la capacidad económica y de alcance de la cooperación de la USAID es notoria, ya que tiene la capacidad de actuar por medio de préstamos y apoyo constante a los refugiados que llegan a la capital en diferentes etapas, ya sea a nivel económico, en lo referente a la salud o educación. Los proyectos de integración de la comunidad no se pueden realizar de manera verdadera si no se incluye al migrante.

Cada persona que llega a algún lugar de la ciudad requiere de un medio de vida aquí y eso pasa por una posibilidad plena de integración social. La cooperación internacional, a través del trabajo que lleva a cabo la Cancillería es vital, ya que permite acceder al conocimiento de la

OIM sobre la realidad en cifras de lo que ocurre para luego aplicar mecanismos que impacten en la cotidianidad de las personas afectadas por el desplazamiento.

Siguiendo lo planteado por Cisneros, el tema de la migración en Quito (y en todo Ecuador) es grave, ya que las personas que solicitan protección internacional o refugio representan un sector sensible, muchos “salen sin inclusive su documentación en regla, salen sin sus pertenencias, es una población bastante afectada y se la considera como prioritaria y vulnerable” (Entrevista N° 2: Funcionario MREMH, 2022). Para él, dentro de esta población existe una “aún más vulnerable” la que requiere, en un sentido humano, atención primaria: niñas, niños o adolescentes no acompañados o separados.

Asimismo, hay casos que entran en grupos de atención emergentes, personas que están en situación de calle, o mendicidad, es decir que no tienen acceso a un lugar donde residir; igualmente, resaltan las personas de la tercera edad, las cuales muchas de ellas por su condición de riesgo de enfermedades crónicas, virales (pandemia) y discapacidad, adultos mayores que demandan preferencia prioritaria. En este punto se activan los postulados de las leyes orgánicas, por lo que al ser reconocidas bajo el estatus de *refugiados* adquieren los mismos derechos de los ecuatorianos, lo que puede hacer una diferencia entre la vida y la muerte.

La Cancillería atiende a toda la población mediante los lineamientos y normativas que se establecen desde las Direcciones de Zona. Sin embargo, quienes manejan proyectos directamente son la Dirección de Protección Internacional: “ellos son los que manejan todos los proyectos, la ejecución y establecimiento de políticas como tal (Entrevista N° 2: Funcionario MREMH, 2022). Para su efectividad, se llevan a cabo procedimientos que incluyen un trato justo y un acercamiento en los mejores términos dentro de la cooperación, lo cual es siempre bien recibido. En cuanto al refugio, se mantiene una lucha constante por buscar una mayor participación de la comunidad internacional, por eso se llevan a cabo distintas intervenciones y eventos con las autoridades de Cancillería, intentando obtener un mayor grado de cooperación.

La participación de entidades como USAID, HIAS y ACNUR, entre otras organizaciones dedicadas a prestar este servicio a la población refugiada, es innegable en el Ecuador, de hecho, dinamiza contratos y ocupa a prestadores de servicios que se involucran directa e indirectamente con los proyectos en curso. Como lo ha expuesto Cisneros:

ACNUR a través de unos convenios o una unidad de contratos que lo llaman UNOFS contrata gente y le paga sus servicios, honorarios para que presten 100 por ciento su contingente en las unidades donde se lo requiere, esto ha sido constante, son pedidos hacia ellos donde se sigue

manteniendo, contratando gente y reforzando las oficinas. Esto lo han venido dando desde hace varios años atrás hasta la presente fecha (Entrevista N° 2: Funcionario MREMH, 2022).

Claro está, Quito requiere de más apoyo, porque la demanda crece, la población ha crecido considerablemente y se han presentado inconvenientes. Contratar personal cualificado y alcanzar un mayor grado de equipamiento de oficinas, significa aumentar la capacidad de atención y apoyo al migrante. La Cancillería ha intentado hacer operativos, pero se requiere de personal adiestrado en áreas como salud, educación y leyes, con el fin de atender de manera expedita la mayor cantidad de refugiados posible.

Como se señaló en el segundo capítulo, la migración es una arista que deja en evidencia regularidades e irregularidades de un mismo proceso, por lo que los emigrantes y su paso por las fronteras y los límites internos forman parte de una dinámica que integra al mismo tiempo y de manera simultánea la economía de país, los principios constitucionales y la Cooperación Internacional en materia migratoria, en un marco estadístico (objetivo) y más humano (sensible). Las experiencias migratorias que se han citado y se citarán a continuación cobran un doble valor, la relación contextual con la realidad del país y la particular con la capital: Quito.

3.3. La USAID y la asistencia a los refugiados en Quito (2019-2021): reflexiones desde el constructivismo

Lo expuesto hasta ahora deja ver la condición de movilidad humana como un hecho que demanda el concurso de más de una instancia. Pero: ¿cómo *construir* epistemológicamente, en teoría y con un sentido práctico un vínculo efectivo entre todos los actores involucrados, así como ensamblar los componentes que permitan una mayor sintonía entre la migración y los intereses nacionales? La experiencia ha dado hasta ahora los elementos para pensar en el rol que juegan los Derechos Humanos y las Relaciones Internacionales, las relaciones bilaterales entre EE. UU. y Ecuador, el carácter cualitativo del problema, así como su prospección para el futuro de las relaciones entre ambos países (Legarda y Folleco, 2019). El caso venezolano y colombiano en Quito es solo una pequeña porción de los retos que presenta el porvenir. De manera definitiva, es urgente pensar en términos constructivistas, la elaboración de una Agenda Nacional para la Igualdad de la Movilidad Humana.

Estefanía Barros (ecuatoriana) con cinco años laborando en la Cancillería del Ecuador como Analista, considera que la USAID-Ecuador ha tenido ciertas particularidades en materia

de cooperación internacional durante los años 2019-2021. La Dirección de Protección Internacional tiene entre sus competencias la determinación de asumir con seriedad la condición de refugiado y/o apátrida en el Ecuador; es decir, se debe atender de forma estratégica primero los diálogos con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ya que desde su reincorporación a la vida nacional en 2019 “no se ha visto de forma directa algún tipo de aportaciones de esta gente de USAID en los temas de la dirección” (Entrevista N° 3: Funcionaria MREMH, 2022).

En este sentido, la Cancillería ecuatoriana observa de cerca la relación de cooperación Ecuador- EE. UU., pero el tema de refugio, como señala la entrevistada, “es un poco particular”, hasta que inclusive se llega a apartar de las actuaciones de los funcionarios. En palabras de Barros:

Son temas que son un poco alejados de estas posiciones políticas, porque netamente es un tema humanitario apolítico y que la intención de esto es garantizar el derecho humano que es el derecho al asilo, entonces yo creería que fuera importantísimo de alguna u otra forma poder alcanzar algún tipo de cooperación internacional no reembolsable con EE. UU. para FORTALECER el sistema de protección internacional o el sistema para la determinación de la condición de las personas refugiadas en el Ecuador, tanto aquí como en la dirección; estableciendo mecanismos, asistencia técnica con las personas que son solicitantes de asilo o personas refugiadas, fuerte y claro. Es decir, a través de ciertos mecanismos que pudieran hacer la inserción de las personas con necesidad de protección en el Ecuador. Sería significativo que pudieran participar y sentirse parte de estas comunidades de acogida. Yo creo que, en algún momento, si se lograra generar estos intercambios de cooperación internacional no reembolsable en cualquiera de las formas, sería muy importante para el país (Entrevista N° 3: Funcionaria MREMH, 2022).

Las relaciones internacionales, que tienen apego con los temas de cooperación internacional, deben ser examinadas, mirando cómo va evolucionando la cooperación con EE. UU. desde el 2014, cuando ya no formaba parte de los socios de cooperación internacional. Sobre todo, se hace necesario evaluar cómo y en qué áreas se han dado los cambios más significativos en materia de cooperación bilateral desde el 2019.

El tema de los gobiernos que cooperan con algunas fundaciones que trabajan con refugiados no es fácil; de hecho, resulta complicado, pero si se desea construir un modelo de cooperación integral y eficiente, el diálogo abierto y diverso resulta necesario. Como señala la analista entrevistada, el hecho de que haga presencia en distintos ámbitos la hace relevante en el marco del desarrollo y la cooperación:

[...] también está la Fundación alas de Colibrí, financiada por la cooperación internacional, por la cooperación americana, yo creo que es importante porque hace presencia en todos los ámbitos, cuando hablamos también de personas y grupos vulnerables. El hecho de que encuentren esta posibilidad de asociación, estos espacios donde ellos pueden desarrollarse, les hace sentir seguros, yo creo que es importante el hecho de que exista este tipo de cooperación ya que les permite incluso desarrollarse en todos los ámbitos conocidos y alcanzar el deseo de una vida digna (Entrevista N° 3: Funcionaria MREMH, 2022).

De tal manera que la cooperación internacional da la posibilidad de *atender* casos en Quito y en el resto del país, pero debe tener una idea clara de cómo construir las fórmulas que faciliten la aplicación de los proyectos. El financiamiento para las asociaciones de personas refugiadas es muy importante, porque cuando se habla de refugio no se habla únicamente de los aspectos legales sino del reconocimiento del Estado en materia social, donde converge el derecho a la educación formal, derecho a la vivienda y una mayor integración a las comunidades de acogida sin los perjuicios de la xenofobia. La construcción de canales y espacios que apunten en esta dirección permitiría alcanzar un mínimo de derechos para la vida de las personas que hacen vida en Quito, así como mejorar la atención prioritaria que son la base del proyecto de vida.

No hay que perder de vista que el desarrollo social está signado por las competencias que puede llegar a tener las instituciones del Estado y su relación con las ONG. La ley Orgánica de Cancillería tiene un “cordón de oro” con la ley Orgánica de Movilidad Humana cuando se trata de poner en acción secciones como la REPIN para la implementación de las políticas públicas en torno al procedimiento para la determinación de la condición del refugiado.

En Quito, es necesario considerar la protección complementaria que daría paso a estos y otros derechos conexos, la posibilidad de generar acciones en torno a los proyectos de cooperación internacional debe pasar por crear las condiciones necesarias para que cada actor ejecute acciones en torno a la población refugiada, pero si esto no se construye, difícilmente se puede pensar en un proyecto mancomunado práctico.

Sin duda, resulta complicado hablar del área migratoria en Quito sin ver las contradicciones, porque éstas no son sólo un problema de la ley, también están las responsabilidades internacionales que tiene el Estado, las cuales no siempre suelen ser tan atractivas en materia de Derechos Humanos, de garantías personales y movilidad humana. Como lo ha señalado Barros:

[...] nos encontramos en un momento muy bueno donde en diferentes frentes existe esta prioridad hacia la movilidad humana y hacia generar estos espacios donde las personas puedan encontrar una regularidad migratoria, acordémonos que el Estado siempre ha ido es esa

dirección. Constitucionalmente, se encuentra el principio de la *ciudadanía universal* entonces yo creo que eso nos permite generar mecanismos y articular cierta normativa que garantice los derechos de las personas que están en situación de movilidad humana (Entrevista N° 3: Funcionaria MREMH, 2022).

La cantidad de solicitudes que se presentan al Estado ecuatoriano durante el año marca números altos, por lo que siempre es importante contar con el apoyo e iniciativas internacionales. Quito, requiere de un sistema que contemple procedimientos que se vayan construyendo a sí mismos, por lo que la atención al refugiado debe darse de manera que mejore la capacidad de generar proyectos de la cooperación desde las propias experiencias de los migrantes, con el apoyo de ACNUR. Las Naciones Unidas están desarrollando constantemente proyectos de cooperación internacional no reembolsables que, sin lugar a dudas, ayudan a mejorar la calidad del asilo en muchos países del mundo en condiciones parecidas a las del Ecuador; en este marco, el Ecuador requiere construir una política internacional acorde con su realidad (Wendt, 1999).

De hecho, la experiencia de ACNUR en Ecuador, permite vislumbrar posibilidades integrales de cooperación efectiva en Quito partiendo de su ciclo de evaluaciones, la organización, clasificación de necesidades y proyectos, puntualizando los convenios internacionales para salvaguardar la vida de las personas que se encuentran en peligro, su vida libertad o seguridad, nacionalidad, opinión política, pertenencia a un determinado grupo social o religión. Estos marcos hacen del tema de protección internacional al refugio un asunto de empatía y no solo un tema político; como señala Barros: “más bien un tema apolítico y de carácter humanitario” (Entrevista N° 3: Funcionaria MREMH, 2022).

No cabe duda, que detrás de todo este proceso se encuentra la opinión de los ciudadanos quiteños, sobre quienes hay que construir una idea más clara de la USAID y la asistencia que presta a los refugiados desde 2019. La tarea comienza por precisar que la migración no daña a la sociedad, sino que más bien la ayuda en su desarrollo si se construyen las bases para ello. Pero la construcción de una política migratoria efectiva y real no debe estar de espaldas de la participación de la ciudadanía capitalina; la cooperación internacional se ejerce en Ecuador muchas veces con personas de nacionalidad colombiana y venezolana refugiada, pero el nivel internacional no hace exenta la responsabilidad de los ecuatorianos.

Cada ecuatoriano debe saber que el Ecuador es “de los países que ha recibido más refugiados reconocidos de nacionalidad colombiana” (Entrevista N° 3: Funcionaria MREMH, 2022), por lo que es necesario desarrollar nuevas prácticas frente al extranjero, donde se garantice el derecho al asilo y la protección del inmigrante ya que en este sentido aún falta mucho

camino por recorrer. Nancy Ampudia, citada Analista de la Dirección de Cooperación Internacional Bi-Multilateral y Sur-Sur (ecuatoriana), refiere que la participación de la USAID es positiva en cuanto a que trabaja en base a una experiencia que es útil para lograr buenos resultados:

Yo le podría dar una calificación positiva, y porque al ser USAID una agencia que apenas empezó a trabajar en el Ecuador en el año 2019, está trabajando con socios que estratégicamente ya han trabajado en temas migratorios en el país, entonces está utilizando la capacidad de estos organismos internacionales, que ya tienen experiencia para poder financiar los proyectos que tienen estas agencias y tener como un efecto multiplicador con las donaciones que ellos están haciendo, porque ya se están financiando proyectos que ya han tenido buenos resultados en el pasado, y estos nuevos recursos sirven para darle continuidad a estas iniciativas (Entrevista N° 8: Funcionaria MREMH, 2022).

En este sentido, es importante analizar cómo se va funcionando la cooperación de la USAID con los proyectos del Estado en pro de la población refugiada en Quito, ya que de la manera en que se aborden las prioridades de intervención en el área migratoria se verán resultados más tangibles. Esto llevaría a que las decisiones en las instancias de gestión de proyectos se hagan cada vez más conscientes a la hora de debatir sobre protección de las personas refugiadas en Ecuador y, por ende, en Quito (Hurtado et. al., 2020).

3.4. El impacto buscado por la cooperación de la USAID en la calidad de vida de los refugiados en Quito (2019-2021): una aproximación a un balance

De lo señalado hasta ahora se desprende un conjunto de valoraciones sobre el impacto de la cooperación de la USAID en la calidad de vida de los refugiados en Quito durante el período 2019-2021. En primer lugar, el monitoreo y evaluación de los proyectos de cooperación internacional donde está presente la USAID permite situar el problema en espacios más delimitados, donde el problema no deja de ser complejo. En segundo lugar, las tensiones que han existido durante el proceso de cooperación bilateral han tenido distintos tipos de apreciaciones dependiendo de los actores involucrados. En tercer lugar, el tema en cuestión demanda de un recuento histórico que permita ver los antecedentes sobre la influencia de los programas de cooperación en el proceso de descentralización del Ecuador hasta el 2014 (Santillán, 2016). Después de todo, la influencia de los programas de cooperación de la USAID ha terminado por vincularse al proceso de descentralización del Ecuador.

La agenda internacional de EE. UU. vuelve en el siglo XXI a convertirse en materia de interés para el Ecuador, el cambio de régimen significó también un cambio en las relaciones bilaterales haciendo de Estados Unidos un socio comercial confiable y de mayor influencia, por lo que el rol de la USAID vuelve a cobrar vida en el país y en la ciudad de Quito, como lo ha tenido también en toda América Latina y el Caribe (Aguilar, 2008). Desde entonces, se ha abierto una nueva agenda migratoria internacional. El retorno de la USAID ha abierto nuevos ejes de cooperación en Ecuador que han involucrado la participación de ONG dedicadas a los problemas migratorios, fortaleciendo el sistema de atención y de protección de migrantes y refugiados en Quito. Como lo ha expuesto Diego Andrade (ecuatoriano), con experiencia de cinco años como funcionario de ONG con proyectos de la USAID:

[...] el aporte importante es permitir crear este ambiente para generar procesos de reactivación, a través de los medios de vida que promovemos, cómo te digo, en la parte de emprendimiento, cuando tú haces que un emprendimiento salga, estás contribuyendo a un tema de reactivación, pero adicionalmente le estás dando un tema de esperanza a las personas, porque evidentemente migrar no es fácil, es un tema complicado y más aún en las condiciones que viene mucha gente de Venezuela. Entonces creo que eso ha sido fundamental, apoyar a estas personas desde nuestro proyecto evidentemente, en toda la parte de inclusión económica para que ellos puedan generar ingresos evidentemente; esto también contribuye al país. Y en el ámbito de servicios financieros también, porque finalmente si las personas no tienen acceso a servicios financieros es difícil. Mira, nosotros hemos encontrado casos de personas en relación de dependencia trabajando tres o cuatro años, y nunca pudieron abrir una cuenta de ahorros en ningún lado, y claro para que te paguen el sueldo tenían que pedir prestado o alquilar una cuenta a otra persona; imagínate esa condición, muy complicada. Entonces ese es el gran aporte por un lado esta inclusión económica y financiera, pero también generar ese ambiente de reducir temas de xenofobia. Cuando tú conoces a las personas tú entiendes de mejor manera qué es lo que sucede y por eso es que el proyecto se enfoca a personas en movilidad humana, como a personas locales, ese es el objetivo de que puedas también tener este proceso (Entrevista N° 4: Funcionario ONG, 2022)

Desde el punto de vista constructivista, se puede examinar el alcance de los acuerdos entre los involucrados y su mutuo beneficio, ya que a pesar de que se han construido ciertas barreras de entrada aún se dejan abiertas las soluciones para enfrentar dificultades a la hora de hacer valer las normativas vigentes en materia de movilidad humana. Las percepciones que se tienen del problema hacen ver el accionar de la USAID en Quito en ámbitos que involucran a ecuatorianos, venezolanos y colombianos principalmente, ya que son los que más requieren del apoyo.

Pero si se pone como caso los servicios financieros, es posible apreciar como muchas personas se están beneficiando y capacitando con el fin de alcanzar una educación financiera que

le permita tomar mejores decisiones frente a las entidades financieras dispuestas a dar apertura a clientes-socios de las cooperativas. Como lo ha señalado Andrade, en este particular, el acceder a un crédito puede ser una diferencia notoria, ya que un nivel de pago cómodo permite un mayor emprendimiento y una mejora sustancial de los medios de vida.

[...] un estudio que hicimos reveló que las personas incrementaron sus ingresos después de haber pasado por el proyecto, y aquí un dato muy importante, el incremento porcentual de los ingresos de las mujeres fue más alto que el incremento porcentual de los varones. Entonces, si estás logrando, ahora, evidentemente la escala en la que se hace versus todo lo que es el país, evidentemente no es que puedes actuar en todo lo que se puede hacer, pero creo que contribuimos con nuestro grano de arena para que esto evidentemente sea un efecto positivo, una demostración. Las mismas entidades financieras, y otras adicionales, empiezan a abrir su mirada y aquí hay un segmento interesante de atención, porque una entidad financiera no hace esto porque sea su responsabilidad social, sino porque ve un segmento poblacional al que puede atender y lo ve como un tema de negocio también, creo que es fundamental este equilibrio financiero y social (Entrevista N° 4: Funcionario ONG, 2022).

De esta manera, en Quito comienzan a construirse ámbitos importantes en los que el país requiere más apoyo. Los retos importantes como la reactivación económica, los esfuerzos bilaterales, la búsqueda de empleo, el aumento en los ingresos y el reconocimiento humanitario, mejoran la vida de las personas. En este sentido habría que caracterizar los aspectos más importantes en materia de valoración del impacto buscado por la cooperación de la USAID en la calidad de vida de los refugiados en Quito en el período 2019-2021:

- USAID está abriendo otra fase en el proceso de cooperación internacional después de su cesantía entre 2014-2019;
- USAID busca potenciar, a través de proyectos con ONG, los medios de vida, la inclusión financiera y los temas relativos a tolerancia y aceptación ante el migrante;
- USAID se enfoca en reducir las barreras y crear sostenibilidad para que otras entidades puedan ir replicando el esfuerzo y la experiencia;
- USAID informa sobre cómo la población venezolana en Ecuador alcanza el casi medio millón de personas, lo que significa un aumento significativo del porcentaje anual;
- USAID asume los retos del Grupo de Trabajo para Refugiadas y Migrantes (GTRM) dentro del Grupo de Trabajo de Integración Social y Económica (GISE), dónde están varias agrupaciones que están trabajando con personas en condición de movilidad humana;

- USAID reconoce que existen otros proyectos que están también vinculados con el migratorio;
- USAID orienta los temas a países que necesitan apoyo como Ecuador y localidades como Quito, con el fin de dar respuesta a las dificultades del proceso migratorio y asentamiento;
- USAID monitorea los proyectos permanentemente; su área de monitoreo permite aumentar la efectividad debido al seguimiento de la coordinación, justamente para buscar complementar las actividades y no duplicarlas de manera desordenada;
- USAID funciona como cooperante que aporta el financiamiento mientras que las ONG funcionan muchas veces como ejecutores.

De esta forma, es posible aproximar algunas reflexiones sobre el impacto de esta cooperación. Sin duda, las personas son apoyadas, notándose un cambio a nivel de la evaluación de impacto, por eso se puede ver cómo los beneficiarios pueden comparar el vivir con y sin apoyo. Las personas que han sido beneficiarias muestran una visión diferente, ellos están logrando una retroalimentación importante gracias a los programas y proyectos de y con USAID, revalorando los temas de los Derechos Humanos. Como lo ha expresado Elisa Jarrín (ecuatoriana), quien desempeña el cargo de segundo Secretario en la Cancillería hace 19 años, los actores involucrados han permitido llegar a acuerdos de asistencia importantes que están a tono con las demandas de derechos y los principios humanos más elementales:

Considerando que el 29 de septiembre de 2020, la Embajada de los Estados Unidos en el Ecuador, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y representantes del Gobierno del Ecuador, firmaron un Acuerdo de Asistencia para alcanzar Objetivos de Desarrollo. El principal aporte estaría encaminado al apoyo a los esfuerzos de la sociedad civil en defensa de los derechos humanos, la promoción de los derechos civiles y políticos, la lucha contra la corrupción, la protección y promoción de los derechos de los defensores del medio ambiente y otras poblaciones vulnerables, incluidas los pueblos indígenas (Entrevista N° 5: Funcionaria Cancillería, 2022).

De esta manera, Ecuador pretende robustecer la relación bilateral en materia de seguridad, legislación y medioambiente, a través del fortalecimiento de las instituciones democráticas y la promoción del crecimiento económico inclusivo. De la misma manera, se está afanando en la “actualización del Plan Nacional de Política Exterior (PLANEX), del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, con una visión 2030 que refleja una política exterior más pública y democrática” (Entrevista N° 5: Funcionaria Cancillería, 2022); exponiendo los intereses y las aspiraciones sobre amplios sectores de la población ecuatoriana con

proyecciones que trasciendan la política gubernamental y se consolide así como una política de Estado.

Otro aporte de USAID lo desvela Jarrín al señalar que hay proyectos que buscan la inclusión económica con motivo a la realidad migrante latinoamericana, los cuales parten de estudios que develan la vulnerabilidad de las personas en riesgo y el impacto que tiene en las comunidades de acogida:

Tengo conocimiento que USAID trabaja en un Proyecto de Inclusión Económica en conjunto con el WOCCU (World Council of Credit Unions), en las ciudades de Lima (Perú), Quito y Guayaquil (Ecuador), dentro de la plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V), a través de la realización de un Estudio de inclusión financiera de refugiados y migrantes venezolanos y población local, mismo que favorece la sostenibilidad de los procesos de generación de ingresos, reducción de la vulnerabilidad, capacidad de enfrentar riesgos y facilidad de acceso a comunidades de acogida (Entrevista N° 5: Funcionaria Cancillería, 2022).

Ecuador firmó el Acuerdo de Asistencia con la USAID para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible por un monto de \$62,5 millones y una duración de cinco años (Entrevista N° 5: Elisa Jarrín, 2022), esto significa que hay proyecciones para el próximo lustro. De acuerdo al “Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025”, que según la entrevistada constituye la máxima directriz política y administrativa para el diseño y aplicación de la política pública en Ecuador, los ejes programáticos son el económico, social, seguridad, transición ecológica e institucional; se podría mencionar que las creaciones de capacidades técnicas son fundamentales para fortalecer la institucionalidad y en consecuencia los procesos migratorios actuales.

Es por esa razón que, en el proceso de construcción de una nueva arquitectura migratoria para el país, la experiencia con la USAID cobra tanto valor. La agencia está en plena consonancia con la cooperación internacional y está gestando cambios importantes en Quito. El Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana a través de la “Agenda Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana 2017-2021” da cuenta de este hecho, por lo que sus estudios merecen toda la atención de la ciudadanía ecuatoriana y del hemisferio (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2019).

Otros actores involucrados con el proceso como Fernando Sinchiguano (ecuatoriano) representante legal de COOPI, ONG italiana con proyectos con USAID desde hace seis años, señala que organismos como las Naciones Unidas, multilaterales, han recibido financiamiento de USAID y que se ha canalizado fondos en temas de movilidad humana. En sus palabras:

[...] nosotros hemos recibido financiamiento de parte de UNICEF que es el que financiaba los proyectos de COOPI, pero que los fondos provenían de diversas fuentes una era USAID, y nos aprobaron todo el tema de lo que implica sobre todo a los servicios de agua y saneamiento, que requieren las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad. Entonces enviaron dos proyectos, uno que se ejecutó en Pedernales y Muisne que fue financiado directamente por USAID, que lo canalizó UNICEF, pero que fue básicamente para mejorar las condiciones de salud y el fortalecimiento de los sistemas públicos, lo que son los dispensarios médicos la conducción y el tratamiento de agua, y todo lo que implicaba la prevención del COVID-19. Ese fue un tema crucial donde USAID también tuvo un financiamiento súper importante, más que nada para la asistencia humanitaria en emergencia, yo creo que USAID tuvo un rol fundamental (Entrevista N° 6: Funcionario ONG, 2022).

De esta forma, USAID ha hecho un financiamiento indirecto, además ha considerado los emprendimientos y lo ejecuta una organización que se llama WOCCU en el marco de la movilidad humana. Estas acciones van en sintonía con las capacidades de respuesta del Estado, ya que hay una emergencia sanitaria, habitabilidad, protección y todos los menesteres del escenario de movilidad humana. El entrevistado afirma lo siguiente:

[...] yo creo que hay varios sectores, o al menos tres o cuatro sectores en los que USAID ha estado muy presente, en la parte de *wash*, que es saneamiento y en la parte de protección para la entrega de asistencia humanitaria directa que son kits, baby kits, frazadas y alimentos. El otro es el tema de justamente de la provisión de alimentos a través del PMA y también el otro tema es de mejoramiento y el apoyo a la construcción de los sistemas de habitabilidad a familias. Es decir cómo mejoramos las condiciones en las que vive una familia que se encuentra en condiciones de altísima vulnerabilidad, que es migrante y que no tiene ingresos y que tiene que pagar en arriendo aunque sea el cuarto en el que habitan, una casa pequeña en el que habitan 2, 3, 4 familias, donde se requieren habilitar espacios sanitarios, baños, una cocina comunitaria, etc., etc., entonces creo son esos los sectores en los cuales se ha enfocado la financiación en estos últimos años por parte de USAID (Entrevista N° 6: Funcionario ONG, 2022).

Aún queda abierto el apoyo o financiamiento para temas productivos primarios, pero el enfoque de la movilidad humana es muy visible y sobre todo el tema de la generación de medios de vida, un tema que ha tomado mayor fuerza en estos últimos meses, inclusive porque ahora hay como tres o cuatro organizaciones que están apoyando estos temas con la generación de redes para emprendimientos y el financiamiento proviene de USAID.

Hay que aclarar que USAID se maneja a través de convocatorias, no es un financiamiento directo sino por convenio, ellos proyectan su financiamiento en convocatorias que aluden diferentes temáticas. Lo mismo hace la Unión Europea con su Oficina de Ayuda Humanitaria y Protección Civil (ECHO). El Plan país va a ir en esta línea y el GTRM también tiene marcado un conjunto de prioridades a nivel Ecuador. El BPRM (Buró para la Población de Refugiados y Migrantes) hace las convocatorias donde un alto porcentaje se van a emprendimiento; este tipo

de modelo podría funcionar como parte del proceso de reactivación económica productiva que requiere el Ecuador en el escenario post COVID-19.

Los estudios que tiene el GTRM señalan que el 46 % de la población en movilidad humana está en Quito, hay un alto nivel de personas en movilidad humana que están en la ciudad, por lo que se requiere una gran cantidad de recursos; a tal respecto, USAID financia proyectos en movilidad humana a partir de prioridades de financiación en esa línea. Los proyectos integrados que ejecuta AVSI con COOPI son en parte financiados por BRAM y otra parte por USAID. También desde UNICEF se reciben recursos para poder entregar kits, y sobre todo insumos para bioseguridad de emergencia en la pandemia (Entrevista N° 6: Funcionario ONG, 2022).

USAID tiene una fuerte financiación en los temas de la dotación de alimentos, financiando programas, por ejemplo, con el Programa Mundial de Alimentos (PMA). Además, está muy activa en temas de *empleabilidad*. USAID apoya las ideas que permitan crear las condiciones para una cooperación respetuosa con relación a un país receptor soberano. El presupuesto participativo y el modelo de desarrollo no estaban anclados al plan de desarrollo, pero con una planificación local se empieza a hablar de esta prioridad y se ha ido desarrollando el tema de los planes de desarrollo, con enfoques de derechos, donde ya la planificación no tiene que ser en base de un grupo personal sino más bien de sujetos de derecho.

Así se fortalece la inclusión, la cooperación y la re-institucionalización de cualquier modelo de desarrollo a nivel local. A ello se suma una vinculación directa con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) cuyos aportes fomentarían una convocatoria dirigida a las necesidades de la población con mayor nivel de vulnerabilidad.

En esta investigación ha participado como entrevistada Lucrecia Tola (ecuatoriana) quien se desempeña como Especialista de Proyectos de USAID/Ecuador, vinculada a la Agencia entre 1989 y 2014 y ahora entre 2020-2022. Su valoración es muy interesante ya que da luces de primera mano sobre el accionar cooperativo de la USAID en este momento. En sus palabras:

Es una cooperación que ha fluido de manera positiva con base al compromiso que los gobiernos de Ecuador y EE. UU. mantienen para brindar apoyo a la movilidad humana en el hemisferio. Esta cooperación se ha incrementado a raíz de la crisis regional ocasionada por el flujo migratorio desde Venezuela. La coordinación de la cooperación internacional entre los dos países se ha implementado a través de los canales oficiales o grupos de trabajo que se han creado en el país, como por ejemplo el Grupo de Trabajo para Refugiados y Migrantes (GTRM) en los cuales participan los socios implementadores de USAID, por ejemplo, el Programa Mundial de Alimentos, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), entre otros. Adicionalmente, la cooperación internacional de los EE. UU. en este campo de trabajo se coordina también a lo

interno, con otras Agencias del Gobierno de los EE.UU. (Entrevista N° 7: Especialista de Proyectos USAID, 2022).

Desde esta óptica, USAID define las áreas en función de varias fuentes de información incluyendo la política del Gobierno ecuatoriano en temas de movilidad humana, los estudios que han realizado agencias de Naciones Unidas sobre la situación de los migrantes y refugiados en el país, y las políticas de USAID para la región, entre otros. Según la entrevistada, la OIT ha llevado a cabo estudios sobre la situación económica de la población en movilidad humana y potenciales oportunidades de emprendimientos y empleabilidad en algunas provincias del país. Estos estudios han servido para diseñar intervenciones concretas dentro de los proyectos que apoya USAID.

Por otro lado, dada la pandemia por COVID-19, se analizó también la información del gobierno ecuatoriano para determinar la situación en las provincias más afectadas, así como estudios del PMA y datos oficiales sobre la situación alimentaria en el país; lo que permitió colocar recursos necesarios para brindar apoyo en las localidades que presentaban mayor necesidad. Como lo describe Tola: “El apoyo a la población en movilidad humana está incorporado así dentro del marco estratégico de trabajo que acordaron los gobiernos de Ecuador y EE. UU. a través del Convenio de Asistencia (DOAG) que suscribieron en septiembre del 2020” (Entrevista N° 7: Especialista de Proyectos USAID, 2022).

De tal manera que en este período se tomaron dos decisiones trascendentales:

1. Por un lado, el haber incorporado al Ecuador dentro de dos programas regionales de inclusión económica y oportunidades de emprendimiento y empleabilidad para personas en movilidad humana. Lo que ha permitido que el Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito (WOCCU), y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) enfoquen su estrategia de respuesta en Ecuador, además de Perú.
2. La decisión de ampliar la asistencia alimentaria que USAID brinda de manera significativa a la población de movilidad humana, a través del Programa Mundial de Alimentos; en particular, se amplió durante este período a población de acogida.

Actualmente USAID brinda su cooperación en el área de movilidad humana a través de dos instancias, por un lado, lo hace por medio de su Buró de Asistencia Humanitaria (BHA), que canaliza toda la asistencia alimentaria en Ecuador dotando los recursos financieros al Programa Mundial de Alimentos (PMA) de Naciones Unidas. Por su parte USAID/BHA trabaja

conjuntamente con PMA para diseñar, implementar, y evaluar los proyectos que anualmente se han ejecutado en el país con el financiamiento de la Agencia.

USAID mantiene dos convenios de cooperación con entidades internacionales que ejecutan proyectos regionales de inclusión económica y emprendimiento para población en movilidad humana y comunidades de acogida en Pichincha, Guayas, y otras provincias, incluyendo Manabí. De hecho, las organizaciones socias de USAID son el Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito y la OIT. Estas dos organizaciones internacionales han establecido alianzas de trabajo con organizaciones nacionales o locales incluyendo ONG, academia, y sector privado. A nivel de monitoreo, Tola señala:

USAID tiene incorporado en cada uno de sus programas y proyectos planes de monitoreo, evaluación, y aprendizaje (PMEL, por sus siglas en inglés). Los proyectos en USAID son administrados contractualmente por oficiales de acuerdos y contratos, quienes a su vez designan oficiales técnicos que deben certificarse para manejar los proyectos. Los proyectos regionales de inclusión económica y emprendimiento para población en movilidad humana en Perú y Ecuador han sido monitoreados por el oficial técnico basado en USAID/Perú quien cuenta con un equipo de apoyo. Adicionalmente, USAID/Ecuador tiene designada a una oficial técnica como punto focal para proyectos y programas de apoyo a población en movilidad humana. En cuanto a los proyectos de asistencia alimentaria, apoyados por el Buró de Asistencia Humanitaria de USAID (USAID/BHA), éstos son monitoreados de manera permanente por oficiales técnicos de BHA conjuntamente con oficiales técnicos y especialistas en monitoreo y evaluación del Programa Mundial de Alimentos, que son asignados para cada una de las provincias (Entrevista N° 7: Especialista de Proyectos USAID, 2022).

Otra integrante de la USAID, Stephanie Chettraru (ciudadana estadounidense), quien se desempeña como Directora de Democracia y Desarrollo, señala en relación al trabajo con WFP:

[...] se redujo el poder adquisitivo de los hogares que reciben asistencia alimentaria, muchos de los cuales son venezolanos, ya que el aumento de los precios dificulta la capacidad de los beneficiarios para comprar suficientes alimentos cada mes. Por ende, para abordar las necesidades de seguridad alimentaria de los migrantes y refugiados venezolanos, así como de los miembros de las comunidades de acogida en Colombia, Ecuador y Perú, USAID/BHA se continúa apoyando al WFP para brindar asistencia alimentaria de emergencia en especie, en efectivo y basada en cupones, el cual tiene como objetivo llegar a casi 1,5 millones de venezolanos y miembros vulnerables de la comunidad de acogida en los tres países” (Entrevista N° 11: Funcionaria USAID, 2022).

Igualmente, Robert Fagen (estadounidense) con siete años en el cargo de jefe de Equipo Adjunto para la repuesta humanitaria a la crisis de Venezuela USAID/BHA, señala que a través de los socios implementadores (como el PMA, WFP), hay cierta coordinación que varía según la región. En algunas provincias y ciudades hay buena articulación entre la cooperación internacional y los gobiernos locales, aunque puede que no siempre estén de acuerdo en todo,

pero existe un espacio y apertura para hablar. Resalta que USAID/BHA no solamente apoya a la población migrante, sino también familias ecuatorianas, y es muy importante para la Agencia incluir de algún modo los intereses de la población ecuatoriana (Entrevista N° 9: Funcionario USAID, 2022). En términos de la asistencia humanitaria (de emergencia), USAID/BHA se enfoca en lo que es la asistencia alimentaria para la población refugiada y migrante y sin olvidarse de la comunidad de acogida. En sus palabras:

Hemos priorizado recursos para la respuesta en Ecuador, y hemos justificado una continua asistencia humanitaria a través de nuestro socio el Program Mundial de Alimentos (PMA, también conocido como WFP – World Food Program). Ya que la pandemia ha impactado muy fuertemente Ecuador y la región, USAID tomó la decisión de ampliar la respuesta en 2020 y 2021, no solamente llegando a más migrantes y refugiados de Venezuela y Colombia, sino también brindando una asistencia a algunos sectores de la población ecuatoriana (Entrevista N° 9: Funcionario USAID, 2022).

De esta forma, USAID enfatiza la importancia de coordinar y armonizar nuestra asistencia con esfuerzos del Gobierno del Ecuador. El entrevistado advierte que se pueden aumentar manifestaciones de xenofobia y puede haber información falsa o rumores acerca de la asistencia internacional, y esto puede generar tensiones. De hecho, por temores políticos se ha visto que algunas alcaldías han negado permisos para brindar asistencia humanitaria dentro del sector urbano o en algunos sitios claves (en Carchi, por ejemplo). En estos casos, se busca un diálogo a través de los socios involucrados para explicar las varias perspectivas, y si es necesario, se adapta la programación para estar dentro del marco legal y responder según las reglas de las autoridades estatales.

Finalmente, USAID ha mantenido sus políticas de cooperación según los tratados y acuerdos firmados con el Gobierno ecuatoriano. Dado el nivel de recursos, la USAID está trabajando en el país con un enfoque más reducido en cuanto a las áreas en las que se encuentra activa y mantiene un especial énfasis en la transparencia, la cooperación a organizaciones locales, la construcción de capacidades nacionales, así como la inclusión en el diseño, implementación, y evaluación de proyectos, lo que la convierte en una de las agencias de cooperación internacional más cercanas a la población y con mayor tradición en el país.

La exploración del tema, desde una perspectiva constructivista, presenta distintas aristas. Sin embargo, se puede asumir que a la par de lo señalado, existe un conjunto de intereses que ubican la cooperación oficial estadounidense en Ecuador haciendo del tema un punto para debates encontrados. En relación al tema migratorio, la situación es evidente, el predominio de la narrativa oficial, propia de USAID, tiene su lugar, aunque hay que considerar que la

perspectiva relacionada con la construcción de democracia, juega un aspecto central, sobre todo en lo relacionado con la defensa de los Derechos Humanos. Esto no impide tener una mirada crítica del problema, sino que permite situar el tema y verlo desde otra óptica. Los discursos analizados, si bien conservan una cierta visión idealista de la cooperación internacional en el marco de las RR. II., permite sumar al debate constructivista otros elementos para su examen y estudio.

Dentro de la dinámica win-win, es posible observar cómo los EE. UU. hace valer su visión política y socioeconómica a través del trabajo de USAID, esto genera una cierta afinidad con las políticas norteamericanas y en ocasiones diferencias con el gobierno ecuatoriano, hay que dejar claro que una agencia oficial y que, por ende, tiene su accionar influido por las agendas políticas y económicas oficiales. Sin duda los EE. UU. ganan en visibilidad política a nivel regional y global como exportadores de democracia y fortalecen su proyecto de alianzas políticas y económicas con países latinoamericanos frente a la consolidación de la presencia china en el área.

Además, ganan trabajando en el ámbito migratorio ya que visibiliza, entre otras, la situación en Venezuela como un caso a tomar en cuenta, poniendo en entredicho las acciones de un gobierno abiertamente anti-estadounidense. Finalmente, al apoyar a países receptores como Ecuador a controlar y direccionar flujos migratorios, se aseguran de que estos tipos de migración no lleguen a EE. UU., lo que no necesariamente suma en la búsqueda de disminución de la conflictividad social en Latinoamérica, pero facilita las movilizaciones masivas dentro del propio continente y las medidas de ajuste migratorio, como en el caso ecuatoriano.

CONCLUSIONES

Al término de la investigación, se hace necesario señalar un conjunto de consideraciones que van a tono con los resultados del estudio. De tal manera, es posible observar que la cooperación internacional entre los Estados Unidos y Ecuador durante el periodo 2019-2021, realizada por la Agencia USAID, no solo es un tema de relaciones entre instituciones y convenios, sino del drama que viven los refugiados en Quito. La movilidad humana tiene una importancia en la dinámica sobre refugiados en el marco de la realidad global que impone el siglo XXI, en consecuencia, el estudio ha permitido señalar los aportes fundamentales de la USAID y reconocer cómo en el contexto internacional actual se establece una relación estrecha entre los Estados y las organizaciones dedicadas a apoyar las iniciativas de atención migratoria a escala mundial.

Asimismo, permite observar como las RR. II. representan un campo fundamental a la hora de analizar los escenarios internacionales y establecer los diálogos multilaterales, ya que los acuerdos binacionales permiten la consolidación de la democracia como sistema incluyente y admiten reconocer la necesidad de ver al sujeto migrante como un actor de primer orden en el contexto global actual.

No hay duda que la globalización presenta un escenario que exige estudios cada vez más sistemáticos que permitan analizar el papel de organizaciones como la USAID, partiendo de los diálogos internacionales que buscan atender las necesidades de los migrantes, tanto en la capital como en todo el país. El estudio ha arrojado que la presencia de desplazados y migrantes latinoamericanos, especialmente colombianos, venezolanos y peruanos, está teniendo un impacto en la política del país, así pues, en las leyes de la República y en los ámbitos socioculturales, lo que ha hecho que Quito se haya convertido en una plaza de acogida, donde comienzan a hacerse evidentes los flujos migratorios, las políticas gubernamentales, los cambios de la legislación y la participación de la comunidad internacional.

Igualmente, la investigación ha permitido advertir el impacto que en los últimos años han tenido los acuerdos de cooperación establecidos por el Ecuador en materia de refugiados, por lo que resulta fundamental conocer el rol de la USAID desde su reintegración a la vida nacional desde el 2019. De esta forma, la USAID puede estudiarse como eje articulador en materia de asistencia a refugiados, acercando las relaciones entre los Estados Unidos y América Latina, ya que los programas han sido promovidos en todo el continente. Es así que, el estudio permite recomendar abordar con amplitud la dinámica de los flujos migratorios y la condición de acogida

en el territorio ecuatoriano y abordar el papel del MREMH desde una perspectiva más humanitaria, considerando los actores que participan en cada una de las instituciones que intervienen en la atención de los migrantes en el país.

Más allá de la crítica antiestadounidense, se reconoce aquí que la USAID ha jugado un rol importante a la hora de atender los proyectos y emprendimientos de los inmigrantes, convirtiéndose en una agencia que ha logrado posicionarse entre quienes tienen la necesidad de fondos en el país de acogida. Si bien la asistencia gubernamental externa también se centra en un marco cooperativo, el convenio Ecuador-USAID se identifica al cierre de este estudio como una herramienta de política exterior que apunta al desarrollo nacional.

Los programas de cooperación de la USAID han llamado la atención y se espera que de nuevo vuelvan a tener la notoriedad del pasado, ya que su participación en materia de DD. HH., permite ampliar el debate y realizar aportes significativos. En la escala de cooperación internacional, la USAID mantiene un prestigio debido al cumplimiento de las obligaciones internacionales, aunque el Estado no deja de tener su mirada en las formas como ejerce la protección de las personas refugiadas y el derecho al refugio en el país.

El estudio presentado engrana tanto la cooperación internacional como la necesidad de articular los acuerdos con el desarrollo en materia de asistencia a refugiados. En materia de movilidad humana, el estudio recomienda afianzar la preocupación histórica del pueblo ecuatoriano en relación con el tema migratorio en el siglo XXI. Asimismo, permite dar respuesta a las preguntas de investigación desde las perspectivas de las RR. II.: ¿Cómo se ha caracterizado la participación de la USAID en materia de asistencia a refugiados en Quito en el período 2019-2021? ¿Cómo se ha caracterizado la cooperación internacional Estados Unidos-Ecuador? ¿Cuál ha sido el alcance que tiene la USAID en el ámbito de la asistencia a los refugiados en la capital ecuatoriana? y ¿qué impactos busca el accionar de la USAID en pro de la población refugiada en Quito?

El estudio permite prever ciertos cambios, su alcance y el impacto de contar con la USAID al momento de atender a los refugiados de Quito. Al examinar las características y modalidades de la cooperación internacional se pueden establecer las siguientes consideraciones:

1. Las labores de cooperación de la USAID permiten fortalecer el ámbito de la asistencia a los refugiados en la capital ecuatoriana;

2. Desde la perspectiva teórica del constructivismo, las relaciones de Cooperación Internacional permiten un análisis actualizado de la crisis de refugiados en el siglo XXI permitiendo prestar mayor atención al problema;
3. La Cooperación internacional Estados Unidos-Ecuador permite situar el problema de los desplazamientos humanos y la cooperación internacional como un asunto mancomunado y no solo como un problema del país receptor;
4. Las experiencias migratorias y los DD. HH. dan cuenta de la necesidad de ver el problema desde un ámbito binacional que involucra a los países emisores y receptores, así como a los países más “desarrollados” que tienen la obligación moral de coadyuvar a la solución del problema; y,
5. La importancia de la acción mundial y la cooperación internacional en Quito marca un precedente cooperativo importante en la historia del país. Igualmente, permite evaluar las dinámicas de movilidad humana y el rol de la USAID entre 2019 y 2021, ya que la asistencia a los refugiados en Quito no es un problema del pasado sino del presente, hecho que afecta la calidad de vida de hombres, mujeres y niños, refugiados en la capital.

En suma, el estudio presentado constituye un aporte al debate internacional sobre el papel de la USAID desde la experiencia ecuatoriana. Si bien su contribución ha sido significativa, su presencia aún sigue siendo un tema de acaloradas discusiones, por lo que todo estudio que permita una mayor transparencia de sus acciones en el país se puede considerar no solo como oportuno sino esclarecedor. Si los argumentos presentados en esta investigación permiten ahondar en esta materia, se espera, al cierre de esta tesis, que el trabajo pueda contribuir a motivar la discusión en torno al tema planteado.

BIBLIOGRAFÍA

- Adler, E. (1997). Seizing the middle Ground: Constructivism in World Politics. *European Journal of International Relations*, 3(1): 319-363.
- Aguas, J. (2015). *Medicalización y política internacional en el Ecuador del siglo XX: El Instituto Nacional de Higiene y Medicina Tropical "Leopoldo Izquieta Pérez"*. Universitat Autònoma de Barcelona, Departament d'Antropologia Social i de Prehistòria. <https://www.tesisenred.net/handle/10803/368237#page=1>
- Alonso, A. Piero, C., y Metzner, N. (2015). *Migraciones y Derechos Humanos: Compendio. Reglas básicas para la aplicación de la normativa sobre movilidad humana en Ecuador*. Fundación ESPERANZA y Servicio Jesuita a Refugiados.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados [ACNUR] (2008). *Los derechos humanos y la protección de los refugiados*. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.
- Álvarez, C. (2005). *La cooperación norteamericana en la frontera norte del Ecuador*. FLACSO-Ecuador. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/12503/2/TFLACSO-2017CMAV.pdf>
- Arellano, S. (2017). *Análisis de la Cooperación Internacional del ACNUR para las personas solicitantes y refugiadas en el Ecuador, 2012-2016* (Tesina de especialización). Instituto de Altos Estudios Nacionales, Quito. <https://repositorio.iaen.edu.ec/handle/24000/4773>
- Arosemena, G. (2014). Ecuador: Alfaro y los estadounidenses. *El Instituto Independiente*. <https://independent.typepad.com/elindependent/2014/10/ecuador-alfaro-y-los-estadounidenses-.html>
- Arriola, J. (2013). El constructivismo: su revolución 'onto-epistemológica', *RI. Revista Opinião Filosófica*, 4(1): 377-396.
- Avilés, E. (1994). *Diccionario del Ecuador. Histórico Geográfico y Biográfico*. Cromos S.A.
- Ayllón, B. (2007). La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales. *Carta Internacional*, 2(2): 32-47. <https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/416>
- Berger, P. y Luckman, T. (1966). *The Social Construction of Reality*. Doubleday Company.
- Bonilla, A. (2008). Política Exterior del Ecuador: 25 años de vulnerabilidad. *Revista AFESE*, 44(1): 165-181. <https://afese.com/img/revistas/revista44/25anios.pdf>

- Bravo, J. y Sigala, M. (2014). Constructivismo. En J. Schiavon et al. (Eds.) *Teorías de las relaciones internacionales en el siglo XXI: Interpretaciones críticas desde México* (pp. 435-453). BUAP-UABC-UANL-UPAEP.
- Cardoso, R. y Gives, L. (2021). Migración ecuatoriana, género y retorno en el siglo XXI. *CIENCIA ergo-sum, Revista Científica Multidisciplinaria de Prospectiva*, 28(2). <https://cienciaergosum.uaemex.mx/article/view/12636/12085>
- Celi, E. (2019). El renacimiento de las relaciones entre EE.UU. y Ecuador, paso a paso. *Primicias*. <https://www.primicias.ec/noticias/politica/renacimiento-relaciones-eeuu-ecuador-paso-a-paso/>
- Chávez, N. (2007). *Cuando los mundos convergen: terrorismo narcotráfico y migración post 9/11*. FLACSO, Programa de Relaciones Internacionales.
- Finnemore, M. y Sikkink, K. (2001). Taking Stock: The Constructivist Research Program in International Relations and Comparative Politics. *Annual Review of Political Science*, 4(1): 391-416. <https://www.annualreviews.org/doi/10.1146/annurev.polisci.4.1.391>
- Flockhart, T. (2016). Constructivismo y política exterior. En S. Smith, A. Hadfield y T. Dunne (Eds.). *Foreign Policy*. Oxford University Press.
- France24. (16 de agosto de 2019). La USAID reabrirá oficina en Ecuador, cerrada en 2014 entre tensas relaciones. *Portal de noticias*. <https://www.france24.com/es/20190817-la-usaid-reabrir%C3%A1-oficina-en-ecuador-cerrada-en-2014-entre-tensas-relaciones>
- Giddens, A. (1979). *La estructura de clases en las sociedades avanzadas*. Alianza Editorial.
- González, L. (2016). *La USAID y las espinas de la Paz – Desarrollo*. Abya-Yala.
- Gratton, B. (2005). Ecuador en la historia de la migración internacional. ¿Modelo o aberración? En: Herrera G., Carrillo, M. y Torres, A. (Eds.) *La migración ecuatoriana transnacionalismo, redes e identidades* (31-56). FLACSO.
- Hasenclever, A., Mayer, P. y Rittberger, V. (1999). Las teorías de los regímenes internacionales: situación actual y propuesta para una síntesis. *Revista Foro Internacional*, 39(4): 499-526.
- Herrera, G. (2008). *Ecuador: La migración internacional en cifras*. FLACSO, UNFPA. https://biblio.flacsoandes.edu.ec/shared/biblio_view.php?bibid=110530&tab=opac
- Katzenstein, P. (1996). *The Culture of National Security*. Columbia University Press.
- Larrea, C. (1987). *El banano en el Ecuador. Transaccionales, modernización y subdesarrollo*. Corporación Editoria Nacional. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/catalog/resGet.php?resId=43489>

- Larreátegui, P. (2011). *Refugio, nacionalidad y las trabas ocultas en el sistema humanitario*. Ediciones Abya-Yala.
- Lauderbaugh, G. (2010). Estados Unidos y Ecuador durante la Segunda Guerra Mundial: conflicto y convergencia. En: Zepeda, B. (Comp.). *Ecuador. Relaciones internacionales a la luz del bicentenario* (265-296). FLACSO, Sede Ecuador.
- Llenderozas, E. y Finkielsztoyn, M. (2013). Estudios de Política Exterior: teorías, enfoques y debates. En E. Llenderozas (Coord.) *Relaciones internacionales: teorías y debates*. (pp. 25-89). Eudeba.
- López, D. (2018). *Análisis de las políticas migratorias y de movilidad humana del Ecuador en materia de derechos: caso población colombiana solicitantes y refugiados que ingresan por San Lorenzo-Esmeraldas, a partir del decreto ejecutivo 1182, periodo 2012-2017*. Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Lumsdaine, D. (1993). *Moral Vision in International Politics. The foreign aid regime, 1949-1989*. Princeton University Press.
- Luque, A., Carretero, P., A. Morales, P. (2019). El desplazamiento humanitario en Ecuador y los procesos migratorios en su zona fronteriza: Vulneración o derecho. *Revista Espacios*, 40(16). <https://www.revistaespacios.com/a19v40n16/a19v40n16p03.pdf>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (2019). *Políticas y Estrategias de la Cooperación Internacional No Reembolsable 2017-2021*. Subsecretaría de Cooperación Internacional Dirección de Estrategia, Política y Normativa de Cooperación Internacional.
- Onuf, N. (1989). *World of our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*. University of South Carolina Press.
- Osorio, J. (2016). *Reconstruyendo nacionalismos: consecuencias de la crisis migratoria en Europa*. Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales.
- Palacio, G. (2001). Relaciones bilaterales entre el Ecuador y EE. UU. durante las décadas de los años ochenta y noventa. *Comentario internacional. Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*, 2(1): 147-171.
- Palacios, M. y Borodulina, T. (2013). La fundación Rockefeller en el Ecuador. *Yachana. Revista Científica*, 2(1): 235-243. <http://revistas.ulvr.edu.ec/index.php/yachana/article/view/204/164>
- Pauselli, G. (2013). Teorías de relaciones internacionales y la explicación de la ayuda externa. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, 2(1): 72-92.

- Ponce, J. (2005). *Las Relaciones Ecuador-Estados Unidos en 25 años de democracia (1979-2004)*. Abya-Yala.
- Price, R. y Reus-Smit, C. (1998). Dangerous Liaisons? Critical International Theory and Constructivism. *European Journal of International Relations*, 4(3): 259-294.
- Rivadeneira, R. (1984). *Medidas legales y administrativas para lograr la profesionalización y especialización del servicio exterior, como metas de una diplomacia moderna*. Secretaria General del Consejo de Seguridad Nacional, Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Ruggie, J. (1975). International Responses to Technology: Concepts and Trends. *International Organization*, 29(3): 557-583.
<https://www.jstor.org/stable/2706828?refreqid=excelsior%3A14e392c4a92cefb2d842f2c68c37ab7d>
- Ruggie, J. y Friedrich, K. (1986). International Organization: A State of the Art on an Art of the State. *International Organization*, 40(4): 753-775.
<https://www.jstor.org/stable/2706828?refreqid=excelsior%3A6fde3d86100631dde007a1bff6b77706>
- Salomón, M. (2002). La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 4(1): 1-59.
- Sanbrailo, J. (2014). *Precursores de la cooperación norteamericana con Ecuador. Inicio de la cooperación para el desarrollo: Una Historia no muy conocida*. USAID.
<https://www.usaid.gov/documents/1862/precursores-de-la-cooperaci%C3%B3n-norteamericana-con-ecuador>
- Sánchez, A. (2010). Dos pioneros norteamericanos en nuestro naciente republicanismo. William e Isaac Wheelwright: uno agente diplomático y empresario, otro educador. *Revista Alternativas*, 11(15).
<https://go.gale.com/ps/i.do?p=IFME&u=googlescholar&id=GALE|A323502289&v=2.1&it=r&sid=IFME&asid=40534750>
- Sánchez, L. (2011). Claves para comprender la política exterior reciente de Ecuador. *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, 6(12): 123-143.
<http://www.saber.ula.ve/bitstream/handle/123456789/34498/articulo5.pdf;jsessionid=F34F03221F388BD8F30E458F786B9B5C?sequence=1>
- Sánchez, L. (2012). ¿De qué se habla cuando se habla de Constructivismo? Revisión de sus clasificaciones y categorías. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, 114(4): 107-129. <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rri/article/view/48992>

- Santa Cruz, A. (2013). Constructivismo. En T. Legler, A. Santa Cruz, y L. Zamudio (Eds.). *Introducción a las R.I.: América Latina y la política global* (pp. 36-50). Oxford University Press.
- _____. (ed.) (2009). *El constructivismo y las relaciones Internacionales*. Colección Estudios Internacionales CIDE.
- Santos, C. (2005). Ecuador y Estados Unidos: gobiernos Roldós-Hurtado. En: Ponce, J. (Comp.). *Las Relaciones Ecuador-Estados Unidos en 25 años de democracia (1979-2004)*. (pp. 15-175). Abya-Yala.
- Tah, E. (2018). Las Relaciones Internacionales desde la perspectiva social. La visión del constructivismo para explicar la identidad nacional. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 63(233): 389-404. <http://www.scielo.org.mx/pdf/rmcps/v63n233/0185-1918-rmcps-63-233-389.pdf>
- Torres, V. (2020). La huella del reformismo interamericano en Ecuador. *Revista de Historia*, 27(1): 101-134. https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0717-88322020000100101
- Uggen, J. (2004). Archer Harman y el Ferrocarril del Sur. *Procesos. Revista Ecuatoriana de Historia*, 20(1): 37-54. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/1701/1/RP-20-ES-Uggen.pdf>
- USAID. (2013). *USAID-Ecuador. 50 años.* USAID. <https://www.usaid.gov/documents/1862/usaidecuador-50-a%C3%B1os-spanish>
- _____. (2021). *Programa Regional de Apoyo a la Migración Venezolana*. USAID, Programas Regionales Venezuela. <https://www.usaid.gov/documents/programa-regional-de-apoyo-la-migracion-venezolana>
- Valle, A. (2017). Breve análisis histórico de la inmigración al Ecuador. *Revista de la Facultad de Jurisprudencia*, 2(1): 1-30. <http://www.revistarfjpuce.edu.ec/index.php/rfj/article/view/57>
- Vitelli, M. (2014). Veinte años de constructivismo en relaciones internacionales. Del debate metateórico al desarrollo de investigaciones empíricas. Una perspectiva sin un marco de política exterior. *POSTData. Revista de Reflexión y Análisis Político*, 19(1): 129-162. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=52233951005>
- Vera, L., Zambrano, J., Domínguez, D. (2019). Ciudadanía Universal y Libre Movilidad Humana: una mirada desde el perfil temático de la producción científica internacional. *Revista Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*, 7(2): páginas del artículo. <http://scielo.sld.cu/pdf/reds/v7n2/2308-0132-reds-7-02-e2.pdf>

- Vygostsky, L. (1978). *Mind in Society: Development of Higher Psychological Processes*. Harvard University Press.
- Walker, Rob (1984). East Wind, West Wind: Civilizations, Hegemonies, and World Orders. En R. Walker (Ed.). *Culture, Ideology, and World Order*. Westview.
- Wendt, A. (2005). La anarquía es lo que los estados hacen de ella. La construcción social de la política de poder. *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, (1): 1-47. <https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/article/view/4828>
- _____. (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge University Press.
- _____. (1992). Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics. *International Organization*, 46(2): 391-425. <https://www.jstor.org/stable/2706858>
- Wildavsky, A. (1994). Why self-interest means less outside of a social context: cultural contribution to a theory of rational choices. *Journal of Theoretical Politics*, 6(2): 131-159.
- Zepeda, B. y Egas, M. (2010). La política exterior de la revolución ciudadana: opinión y actitudes públicas. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 93(3): 95-134.

ANEXOS

Anexo 1

Entrevista aplicada a funcionarios de USAID

Datos del entrevistado

Nombre:	Nacionalidad:
Cargo que desempeña:	Tiempo en la Institución:

1. ¿Cómo describiría Usted la cooperación internacional entre los EE. UU, y Ecuador en materia de proyectos de cooperación asociados a la población refugiada en Quito?

2. ¿De qué manera la USAID define las áreas prioritarias de intervención en materia migratoria?

3. ¿Cuáles considera que son las decisiones más importantes tomadas por las USAID en el ámbito migratorio ecuatoriano entre 2019-2021?

4. ¿Cuáles son las instancias de gestión de proyectos encargadas de impulsar la cooperación entre EE. UU. y Ecuador?

5. ¿Cómo se han monitoreado y evaluado los proyectos bilaterales asumidos en materia migratoria en Quito?

6. ¿Podría señalar si ha existido tensiones en el proceso de cooperación bilateral? De ser afirmativa su respuesta podría indicar: 1. ¿De qué tipo? y 2. ¿Cómo se han manejado?

7. Según su criterio ¿Se pueden identificar cambios en las políticas de ayuda de la USAID en Ecuador luego de haber cerrado su oficina durante el gobierno de Rafael Correa?

Anexo 2

Entrevista aplicada a funcionario de la Cancillería

Nombre:	Nacionalidad:
Cargo que desempeña:	Tiempo en la Institución:

1. ¿Cuál considera Usted que es el principal aporte de la USAID al Ecuador en materia de cooperación internacional durante los años 2019-2021?

2. ¿Podría indicar cuáles han sido los principales ajustes realizados por la USAID en materia migratoria en el Ecuador?

3. ¿Qué expectativas tiene la Cancillería ecuatoriana acerca de la relación cooperativa Ecuador-EE.UU.?

4. ¿Considera Usted que se han realizado cambios significativos en materia de cooperación bilateral? De ser afirmativa su respuesta indique: Tipo de cambios y áreas prioritarias.

5. ¿Cómo caracterizaría la participación de la USAID a la hora de atender la población refugiada en Quito?

6. ¿Cómo ha funcionado la cooperación con la USAID en los proyectos en pro de la población refugiada en Quito?

7. ¿Cómo se han definido las prioridades de intervención en el área migratoria?

8. ¿De qué manera se toman las decisiones en las instancias de gestión de proyectos?

9. Cómo se han monitoreado y evaluado los proyectos de cooperación internacional donde está presente la USAID?

10. ¿Podría señalar si ha existido tensiones en el proceso de cooperación bilateral? De ser afirmativa su respuesta podría indicar: 1. ¿De qué tipo? y 2. ¿Cómo se han manejado?

11. ¿Qué proyecciones tiene la Cancillería ecuatoriana en materia de cooperación internacional considerando los procesos migratorios actuales?
