

Stuart Schussler

**ENTRE LA SOSPECHA
Y LA CIUDADANÍA:**
refugiados colombianos en Quito



2009

ENTRE LA SOSPECHA Y LA CIUDADANIA:

refugiados colombianos en Quito

Stuart Schussler

1era. edición: Ediciones Abya-Yala
Av. 12 de Octubre 14-30 y Wilson
Casilla: 17-12-719
Teléfonos: 2506-247 / 2506-251
Fax: (593-2) 2506-255 / 2 506-267
e-mail: editorial@abyayala.org
www.abayala.org
Quito-Ecuador

FLACSO, Sede Ecuador
Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Telf.: (593-2) 3238888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec
Quito-Ecuador

Diseño y
Diagramación: Ediciones Abya-Yala

ISBN FLACSO: 978-9978-67-221-1

ISBN 13 Abya-Yala: 978-9978-22-867-8

Impresión: Ediciones Abya-Yala
Quito-Ecuador

Impreso en Quito Ecuador, diciembre 2009

Tesis presentada para la obtención del título de Maestría en Ciencias Sociales con
Mención en Relaciones Internacionales, de FLACSO-Sede Ecuador;

Autora: Stuart Schussler

Tutor: Adrián Bonilla

AGRADECIMIENTOS

Entre la sospecha y la ciudadanía existe gracias al apoyo de docenas de personas y organizaciones en tres continentes. En el Ecuador, agradezco a los refugiados que respondieron a mis preguntas penetrantes sobre temas sensibles. Su tremenda esperanza y fe son impresionantes. Quiero también agradecer de forma particular a los funcionarios públicos que entrevisté. Ellos saben que normalmente los académicos no aplauden su trabajo y, a pesar de ello, estuvieron prestos a hablar conmigo abiertamente. Una beca Fulbright posibilitó la investigación. Agradezco a Susana Cabeza de Vaca y Karen Aguilar de la Comisión Fulbright por aconsejarme. En la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Ecuador, Gioconda Herrera, mi directora de tesis, fue paciente y circunspecta al guiarme. Sin su prudencia y flexibilidad, habría sido imposible coordinar esta investigación durante dos años y desde tres países. Agradezco por sus consejos, su amistad y su generosidad a todo el equipo de Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes-Ecuador, sobre todo a Paola Moreno, además de mis amigos Leonore Cavallero, Fabián Espinosa, Lara Finkbeiner y mi compañera de estudio, Paulina Larreátegui. Finalmente, sin los servicios de edición de María Elena Fieweger, este texto sería ilegible por sus errores de redacción. ¡Gracias por ayudarle a este pobre “gringo”!

En Francia, agradezco a Osamu Osemwota por quitarme la pereza y por ser un ejemplo único de motivación. No agradezco a la red eléctrica parisina por sabotear dos de mis laptops, pero agradezco a la Biblioteca Nacional de Francia, el Centro Pompidou, l'Ecole Normale Supérieure de Cachan y otras instituciones socialistas de aprendizaje por conferirme los recursos para investigar, organizar y expresar mis experiencias.

En los Estados Unidos, agradezco a Glen Kuecker por sus consejos y por siempre empujarme fuera de mi área de confort, hacia más rigor académico y más compromiso con la justicia social. Gracias a mis padres, Bob y Linda por su amor y apoyo constante.

Aunque estas personas hicieron lo mejor que pudieron para indicarme el buen sendero, sin duda, todavía existen errores en la investigación, por las cuales tomo plena responsabilidad.

CONTENIDO

1. Introducción	9
Concibiendo el estudio.....	11
¿Por qué un estudio cualitativo?	14
Las relaciones internacionales.....	16
“Refugiado”: una palabra polític.....	21
Metodología	24
2. Antecedentes históricos, migratorios e institucionales.....	31
Actores en el conflicto colombiano	31
El contexto del refugio en Ecuador	36
Contexto institucional y de la sociedad civil.....	40
3. La Vulnerabilidad.....	45
Lo que quedó atrás	46
Vulnerabilidad y estatus legal.....	48
Vulnerabilidad, xenofobia y recursos básicos.....	50
Sin aspiraciones en el limbo migratorio.....	57
4. La Negación.....	67
La Dirección General de Refugiados: Misión amplia, presupuesto estrecho	67
Una oficina sorda, muda e ignorada.....	70
¿Qué vale una ley en sí misma?.....	76
El Estado (¿pos?-) neoliberal.....	83
5. La Sospecha	91
Prólogo: Instituciones intermediarias	91

Introducción: El ciclo vicioso de la vulnerabilidad	93
La invasión de la isla de paz	95
La sospecha como forma de exclusión, la exclusión como forma de control.....	100
El proceso de solicitud: Dividir y rechazar.....	104
Superando la magia oscura del Estado abstracto	109
Epílogo: Súper-ciudadanos y no-ciudadanos	114
6. La Ciudadanía informal	127
La Asociación de Refugiados Colombianos en Ecuador	128
Visiones liberales y multiculturales de la ciudadanía	131
Aproximaciones a una nueva ciudadanía.....	136
La ciudadanía informal	139
7. Conclusiones	151
Pautas para luchar desde la informalidad	153
Refugiados y un Estado ecuatoriano pos-neoliberal	155
Bibliografía	161

INTRODUCCIÓN

Ronaldo, un refugiado de 53 años, vino al Ecuador con 18 miembros de su familia después de haber sido desplazado, internamente, dos veces antes en Colombia. Cuando el Estado ecuatoriano le negó a toda su familia el estatus de refugiado, Ronaldo pidió la ayuda del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR):

Quando el Estado nos niega, el mismo ACNUR, basándose en las mismas leyes, nos dice: “les queríamos ayudar pero no podemos”. Entonces nos niega también ACNUR con una fórmula físico-geométrica. Una fórmula físico-geométrica en donde nos dice, “Nosotros queríamos colaborarle,” habla el Doctor Daniel Ruiz y digo “Doctor”, con letras mayúsculas, “Nosotros queremos colaborarle, pero no podemos. Si pudiéramos, con mucho gusto”.

“¿Cómo hacemos para influenciar?” [le dije].

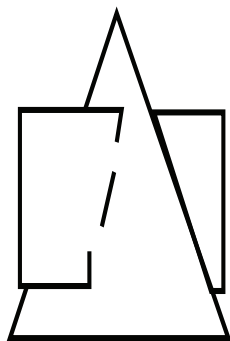
El Doctor responde: para mi familia, “Depende de que se pueda introducir un cuadrado en un triángulo”. No importa la vida de mujeres, niños y ancianos, que tienen la vulnerabilidad manifiesta. Lo que vemos es muchísima falta de voluntad de hacer un ejercicio mental.

...

Todo este tiempo del que le hablo, desde marzo del 2005 hasta ahora, a junio del 2007, mi familia ha estado aquí porque no puede regresar. Sin derecho al trabajo, sin derecho a la educación, sin derecho a la salud, sin derecho a la alimentación. Estoy hablando de los derechos mínimos vitales que requiere un ser humano para sobrevivir.

...

El ser humano se puede rebelar contra la tiranía y la represión. Y fue lo que yo le dije a mi doctor Daniel Ruiz. Le dije, “Doctor Ruiz, ¿usted no puede hacer nada por mi familia?” Me dijo que no. Le dije, “Doctor, entonces yo sí voy a hacer lo que nos corresponde hacer, o es que estamos condenados a muerte. ¿Sabe qué voy hacer, doctor? La rebelión también es un derecho, y respetando la normatividad de las leyes, vamos a empezar a denunciar, y vamos a empezar a difundir, y lo más importante que yo creo es que vamos a empezar a organizar a la gente. Para que, mediante el empoderamiento, nos convirtamos en sujetos de derechos. Y respetando la ley, vamos a exigirles a ustedes que cumplan con lo que tienen que hacer”.



Ser perseguido, estar en un país ajeno, no tener ni estatus legal ni derechos prácticos: eso es estar entre la sospecha y la ciudadanía. Es la zona gris, la marginalidad de una falta de estatus, el limbo legal. Es un espacio de inestabilidad y miedo, donde uno siempre está reaccionando y sólo difícilmente se pueden llevar a cabo planes para su futuro. No puede avanzar en la carrera que practicó antes ni se puede volver a estudiar para abrirse nuevos horizontes. Si se ve a un policía en la calle viene el miedo, no importa qué argumentos se le ofrece, la poca estabilidad que se ha logrado puede desvanecerse inmediatamente. Apenas puede construir algo para sí mismo y su familia. Apenas puede encontrar un verdadero refugio y hacer que la carga de vulnerabilidad creada por el desplazamiento no pase a sus hijos.

Sin embargo, este espacio entre la sospecha y la ciudadanía también es un espacio de resistencia y génesis. Enfrentando al Estado que está dispuesto a negarle el acceso a la comunidad política y sin poder volver a su país, el refugiado colombiano es testigo de la cara escondi-

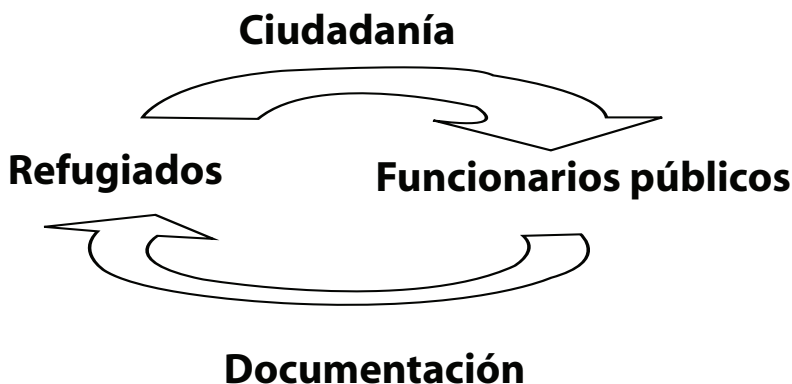
da del Estado y su violencia más cruda y elemental: el poder de exclusión ligado a la palabra *soberanía*. Frente a una situación en que no puede ni volver ni quedarse, los refugiados inventan nuevas maneras para sobrevivir. Forman lazos solidarios con organizaciones no-gubernamentales (ONG) y otros grupos a que les han sido negados sus derechos humanos; levantan sus voces en una denuncia colectiva; su comunidad mantiene anónimos a los que no pueden arriesgarse a denunciar individualmente; utilizan su inclusión en una sociedad disidente para apresurar su inclusión legal; acceden a derechos ciudadanos desde la informalidad. Reaccionando a una vulnerabilidad que empezó con su desplazamiento y creció con la falta de derechos prácticos, los refugiados construyen estrategias para sobrevivir que son aplicables a todos los que denuncian violaciones de derechos humanos sin ser escuchados, todos los que quieren ir más allá de los derechos formales y construir un empoderamiento práctico, todos los que se encuentran excluidos hasta que dicen: “Ya basta; yo merezco más”.

A lo largo de este estudio, se explica en qué consiste esta vulnerabilidad del espacio entre la sospecha y la ciudadanía, por qué y cómo toma cuerpo y cómo los refugiados están resistiendo su exclusión a través de la construcción de una ciudadanía desde la informalidad. Comenzamos este estudio al preguntar lo siguiente: *Dada la vulnerabilidad de la mayoría de refugiados, ¿cómo y por qué es que el Estado aumenta esta vulnerabilidad y qué están haciendo los refugiados para resistir?*

CONCIBIENDO EL ESTUDIO

Para entender todas las implicaciones de esta pregunta, es importante resumir el proceso a través del cual llegué a formularla. En abril y mayo de 2007, cuando estaba por comenzar a hacer entrevistas formales, la pregunta central con que abordé el estudio era diferente: me interesaba explorar si existía o no una relación recíproca entre refugiados y funcionarios públicos, es decir, si las acciones de los funcionarios afectaban la vida de los refugiados a través de las políticas públicas que elaboraban y aplicaban, y a su vez, si los refugiados influían en el trabajo de los funcionarios públicos, a través de su lucha por la conquista de derechos ciudadanos. Concebía esta relación como una relación circular que se manifestaba mediante diálogos y trámites, y el

objetivo del estudio era contar con un análisis de estructuración compleja de la relación entre las políticas y los sujetos...¹



Concepción original de la problemática

Sin embargo, en mis primeras entrevistas, inmediatamente surgieron dos problemas. Uno, “las influencias”, señaladas por las flechas, se manifiestan de manera distinta entre los dos lados. Los refugiados manejan un discurso sobre los derechos humanos que se enfoca en si sus derechos existen en la práctica o no. Al visibilizar la negación de sus derechos con sus denuncias del *estatus quo*, esperan lograr que el Estado cambie sus prácticas y les restituya sus derechos. Por el otro lado, “el modo de influencia” que viene de los funcionarios públicos no es un discurso tanto como una serie de requisitos oficiales: entrevistas para fundar el temor de persecución del refugiado, documentos que deben ser presentados, formularios que deben ser entregados, plazos y leyes que deben ser cumplidos. Por trabajar dentro de un contexto marcado por el neoliberalismo, estas acciones son poco organizadas, y se las hace con sospecha. Los refugiados organizados hablan un lenguaje de derechos y humanitarismo mientras que los funcionarios hablan un lenguaje de legalidad que suele olvidarse del referente humano.

Además, mientras que los refugiados se han organizado en grupos que pueden hablar con una voz unida, quieren comunicarse con el Estado en su totalidad y no con una docena de funcionarios en la

Dirección General de Refugiados que, al fin de cuentas, sólo hacen recomendaciones sobre si una solicitud de “estatus oficial de refugio” debe ser aprobada o negada y entregan esta recomendación a una comisión gubernamental que toma la decisión definitiva a puertas cerradas. Sin embargo, ¿cómo hablar *con el Estado* en sí? Comunicar con una abstracción que proclama ser más que la suma de los ministerios, funcionarios, soldados y leyes que la conforman es un reto casi imposible. Es aún más difícil comunicarse con un Estado que, después del asalto neoliberal en contra de la burocracia, no se articula bien entre sus varias oficinas y ministerios. En vez de un diálogo, lo que existe es una interacción de fuerzas: esfuerzos gubernamentales que buscan controlar, a través de la exclusión legal a un lado y al otro, la resistencia de los refugiados en la forma de organización política y visibilización.

Segundo, al escuchar testimonios de desplazamiento y la búsqueda incumplida de refugio, es obvio que un trabajo sobre el intento de conseguir el estatus de refugiado tiene que fundarse sobre la base de la vulnerabilidad de estos *refugiados sin refugio*. Utilizar sus historias como un mero contexto para avanzar en mis propios intereses académicos y filosóficos sería, simplemente, poco ético. Por esto que, este trabajo tiene un compromiso claro: hacer visible la vulnerabilidad de los refugiados colombianos en Quito y sumarse a los esfuerzos del movimiento hacia la restitución de sus derechos. En vez de intentar utilizar el sufrimiento de los refugiados como una herramienta para dilucidar conceptos académicos, los conceptos académicos son utilizados aquí para: 1) hacer visible la vulnerabilidad de los refugiados, 2) deconstruir su exclusión sistemática para explicar cómo y por qué existe, 3) ofrecer comentarios sobre cómo pueden ser restituidos sus derechos y 4) ir más allá de la vulnerabilidad para visibilizar cómo los refugiados están luchando para conformarse como sujetos de derechos.

Aunque la mayoría de la monografía se enfoca en temas de vulnerabilidad, es importante resaltar que los refugiados están luchando activamente y no son meras víctimas pasivas. Javier Ponce implica esta pasividad cuando escribe:

Lo que les interesa es escapar de la guerra, huir de esas tenazas impuestas por el triángulo ejército/paramilitares/guerrilla. No son personas que vienen en busca de un futuro, de un trabajo, de mejores condi-

ciones de vida. No miran en dirección del país al que lleguen sino que continúan mirando el lugar que dejaron. (Servicio Jesuita, 2006: 133)

Yo sostengo lo contrario. Gran parte de los refugiados colombianos en Quito, aunque muchas veces lamentan la xenofobia que experimentan, reconocen que el conflicto colombiano no va a terminar pronto y que, no obstante lo difícil de la situación, debido a la falta de derechos prácticos, hay que construirse una vida en Quito. Aunque es la meta de este trabajo visibilizar la vulnerabilidad de los refugiados y recomendar cómo sus derechos pueden ser restituidos, esto no quiere decir que el trabajo intente “dar una voz a los sin voz” o que a ellos les haga falta la generosidad de extranjeros para salir adelante. Como lo muestra el sexto capítulo, los refugiados ya están organizándose y no les hace falta alguien para explicarles cómo hacerlo. La meta del trabajo es ser una denuncia más al lado de las denuncias que organizaciones de refugiados ya hacen diariamente sobre la falta de derechos prácticos para ellos.

Con esta transformación de la pregunta central, del enfoque en una interacción intersubjetiva entre dos grupos de personas a un enfoque en el conflicto entre intereses y lenguajes opuestos, se llegó a la pregunta de esta investigación: *Dada la vulnerabilidad de la mayoría de refugiados, ¿cómo y por qué es que el Estado aumenta esta vulnerabilidad y qué están haciendo los refugiados para resistir?*

¿Por qué un estudio cualitativo?

Antes de precisar cómo definimos conceptos claves como las palabras “refugiado”, “Estado” y “ciudadanía”, además de explicar la metodología de la investigación y la estructura de sus conclusiones, es necesario contextualizar la problemática planteada arriba, relacionándola con otros estudios sobre el tema de los refugiados y el estudio de las relaciones internacionales.

La gran mayoría de los estudios que existen sobre el tema de los refugiados colombianos en Ecuador tiene un enfoque cuantitativo. Son muchos y de buena calidad los estudios que buscan mostrar la composición y situación de refugiados colombianos en Ecuador a través de datos estadísticos,² pero todavía hay un gran debate sobre cuántos colombianos están en Ecuador, dónde están, cuántos realmente son

refugiados y cuántos son visitantes o inmigrantes económicos y cuál es su nivel de integración social. Por ejemplo, cada organización que trabaja en el tema de los refugiados parece manejar una cifra diferente sobre la cantidad que está en Ecuador.³ Para la Dirección General de Refugiados sólo existen unos 22.000 refugiados reconocidos formalmente más una población indefinida de colombianos que puedan calificar o no para recibir refugio. Cuando el Ministro de Gobierno propuso la regularización de los migrantes colombianos indocumentados, presentó una cifra de 500.000 personas, pero después bajó su cifra a 250.000, cifra que se utiliza en este estudio. Aunque en el año 2007 el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) habló de 250.000 personas “en situación de refugio” en el Ecuador (situación distinta de tener el estatus formal de refugiado), ahora el ACNUR habla de 135,000 personas, en el Ecuador, que necesitan protección internacional.

No obstante todos los esfuerzos para descubrir información básica sobre la población en situación de refugio, *las dinámicas del conflicto colombiano hacen que sean enormes los retos que dificultan una descripción cuantitativa exacta de los refugiados en Ecuador*. Para dar un solo ejemplo sobre el por qué de estos retos, pensemos en Jorge Noguera, una vez Director del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) en Colombia, que ha sido acusado de dar información a grupos paramilitares mientras manejaba el aparato de inteligencia más importante del Estado colombiano (Semana, 2006; El Espectador, 2008). La posibilidad de colaboración entre un funcionario tan poderoso y un grupo armado irregular es sólo una entre miles de razones por las cuales la gente perseguida en Colombia no quiere dar su información personal ni a las organizaciones gubernamentales, ni a los académicos, ni a sus propios vecinos cuando llegan al Ecuador.

Además de existir los retos que dificultan el estudio estadístico del tema de los refugiados en Ecuador, obviamente existen preguntas cualitativas que no pueden ser contestadas a través de las estadísticas y son problemas que persisten, no obstante la falta de certeza sobre la cantidad de refugiados que están en el Ecuador. ¿Cómo se manifiesta la vulnerabilidad de los refugiados? ¿Por qué es que el Estado ecuatoriano aumenta este estado de vulnerabilidad con su accionar? ¿Por qué niega el *estatus oficial de refugiado* a la mayoría de los solicitantes? ¿Cómo es que se puede superar esta vulnerabilidad? Para responder a

estas preguntas, nos hace falta una mirada *cualitativa* enfocada en la construcción de la vulnerabilidad, las disposiciones del Estado y la creación de la ciudadanía. En vez de enfocar en *quiénes son* aquellas personas y poblaciones a las que el Estado ecuatoriano gobierna (cuántos refugiados están en su territorio y cuál es su perfil), no preguntamos *cómo* les quiere gobernar, es decir, cómo un Estado que busca controlar el ingreso de refugiados en su territorio intenta controlar este espacio físico al permitir o negar acceso a su espacio institucional/legal. En vez de sólo contar cuántos son los deportados hacia Colombia, nos preguntamos: ¿por qué la indocumentación de los desplazados hacia Ecuador parece ser más importante que su vulnerabilidad?⁴ No preguntamos: ¿por qué el Estado hace esfuerzos para convertir a los refugiados en personas capaces de ser deportados no obstante la voluntad de muchos funcionarios de ayudar a estos refugiados? Finalmente, nos preguntamos: ¿cómo los refugiados están resistiendo estos esfuerzos?

LAS RELACIONES INTERNACIONALES

La relación de este trabajo con los debates académicos sobre las relaciones internacionales es una relación tenue. El ámbito más natural para investigar el tema de los refugiados en el contexto de las relaciones internacionales sería investigar las consecuencias de la llegada de los refugiados colombianos a Ecuador para las relaciones colombo-ecuatorianas, una relación que se trabaja poco en este texto. Preferimos abarcar la relación entre el Estado ecuatoriano y los refugiados colombianos al utilizar conceptos que se ven poco en el estudio de las relaciones internacionales, como la vulnerabilidad y la ciudadanía. Entonces ¿por qué contextualizar el estudio así a pesar de estas diferencias notables?

Como se explicará a continuación, el mundo académico de las relaciones internacionales ha estado inmerso en un debate epistemológico durante las últimas décadas. Al resumir este debate, puedo subrayar mis propias creencias epistemológicas, las mismas creencias que rigen todo este estudio. Argumentaremos, junto con los teóricos críticos y los constructivistas y contra los realistas, que la política internacional no se limita al estudio de las relaciones entre los Estados del mundo. Al problematizar toda noción simplista del Estado y abogar por el reconocimiento de la política internacional como un escenario

que incluya una gran diversidad de actores, prestaremos atención al espacio de los refugiados en las relaciones internacionales: un espacio que les deja construirse como un actor propio y no les limita a ser *el impulso* para el conflicto entre varios Estados. Por último, al resumir los debates de las relaciones internacionales, afirmaremos el último propósito del estudio: el compromiso para la emancipación humana.

Para entrar en este debate, consideremos brevemente las varias perspectivas de las relaciones internacionales: el realismo, el constructivismo y la teoría crítica. Empezando con el realismo, vemos que esta perspectiva se funda en un intento de observar, de una manera racional y neutral, las acciones de los Estados para mejor comprender cómo intentan empoderarse dentro del contexto anárquico del sistema internacional (Waltz, 1988). En este estudio se intenta utilizar los mejores rasgos de cada tradición en nuestro esfuerzo de analizar el Estado ecuatoriano, y el realismo nos ayuda a ubicar asuntos de poder al centro del debate y es útil también por priorizar la conflictividad en las relaciones internacionales. Sin embargo, el realismo también contiene un conjunto de suposiciones ideológicas y epistemológicas que queremos evitar. Por ejemplo, los neorrealistas, y ciertos pensadores dependencistas también (Wallerstein, 2000; Dos Santos, 1970: 231-6), afirman que las estructuras de poder, intereses y necesidades determinan todo lo que los actores individuales hacen. Aunque se utiliza este determinismo estructural al decir que el Estado ecuatoriano está dispuesto a negar a los refugiados el beneficio de la duda y así aumentar su vulnerabilidad, los refugiados están resistiendo esto al acceder a derechos ciudadanos desde la informalidad. Así vemos que nada es absoluto, y aclararemos un tanto más qué son estas suposiciones del realismo al explicar el constructivismo y la teoría crítica.

El punto de partida del constructivismo es la creencia de que el sistema internacional parece anárquico solamente porque las personas que pueblan los países que lo conforman creen que la realidad es así (Wendt, 2005). Se la puede cambiar si todos empezamos a creer en otra realidad (Kennedy-Pipe, 2000). Entonces, mientras que las unidades de análisis más importantes para los realistas son los Estados y el poder, para los constructivistas, priman las personas e ideas (Wendt, 1999). Por eso, la tradición constructivista influye en la epistemología que se utiliza aquí por inyectar lo social en la concepción del Estado. Los Estados ya no son entidades unidas y racionales que se pueden

observar como ratas en una jaula: están conformados por muchas personas, y cada una de ellas toma en cuenta sus creencias al actuar. Solamente a través de esta acción colectiva de un conjunto de individuos, cada uno con motivaciones, modos de cognición e ideas diferentes, es que se conforma un Estado y un sistema internacional. Por eso, preferimos evitar la reificación al hablar de las decisiones que los funcionarios del Estado hacen sobre el refugio (funcionarios de la Dirección General de Refugiados en particular) y no de “las decisiones del Estado ecuatoriano”.

Aunque la teoría crítica tiene sus raíces en la Escuela de Frankfurt, en las relaciones internacionales, uno de sus mayores proponentes es Cox, según cuyas palabras más citadas, “Todo conocimiento es para alguien y para algún propósito” (Cox, 1986: 207). Esta frase es citada a menudo porque describe concisamente la creencia fundamental de la teoría crítica: que cada uno necesariamente tiene sus propias disposiciones ideológicas y que no es posible ser un observador neutral. Según la teoría crítica, fingir la objetividad (epistemología que se llama *positivismo*) no es nada más que una manera de avanzar el programa ideológico y político del *estatus quo*. Al explorar los lazos entre el conocimiento y el poder, la teoría crítica reconoce que esta epistemología positivista contiene una disposición política totalizante (Adorno y Horkheimer, 1998), y que hay que complementarla con una lógica de comunicación e interpretación para lograr la emancipación (Habermas, 1981). Es precisamente este compromiso hacia la comunicación y emancipación, que se apoya al exigir que se reconozca a los refugiados como sujetos de derechos capaces del diálogo.

Aunque a menudo se critica este relativismo por afirmar que la verdad no existe, más que nada quiere decir que se debe cuestionar “verdades” demasiado simples o convenientes (Der Derian, 1998). Los realistas suelen afirmar que el sistema internacional es anárquico y otros afirman que la sociedad internacional es más bien ordenada (La Escuela Inglesa), pero con la teoría crítica vemos que, más bien, “orden” y “caos” son estados ideales que en la realidad práctica existen simultáneamente y están sujetos a un proceso constante de construcción y desenredamiento.

Junto con esta atención epistemológica, la teoría crítica nos da una manera más sutil de analizar las relaciones internacionales. Con la teoría crítica, además de tomar en cuenta los Estados (realismo) y las

construcciones sociales (constructivismo), se toma en cuenta varias categorías novedosas. Se fija en la relación entre el Estado y los movimientos sociales, los grupos de diversos géneros, etnias y clases sociales, la sociedad civil internacional, las empresas nacionales y transnacionales, las organizaciones internacionales, las epistemologías, las ideologías y el derecho internacional. Es precisamente en la interacción entre formas del Estado y formas sociales (Cox, 1987; Cox, 1986), que la óptica de las relaciones internacionales nos demuestra lo novedoso y valeroso de la participación ciudadana entre refugiados. Los migrantes son un grupo que promueve y reacciona a la globalización (Hardt y Negri, 2004: 134-5), y el Estado que puede mejor canalizar este impulso se beneficiará de los esfuerzos de los migrantes (refugiados incluidos) de globalizar desde abajo, desde la informalidad al crear nuevas formas de ciudadanía. Acoger a los refugiados y otros grupos indocumentados también puede ayudar a los Estados a entrar en una fase verdaderamente pos-neoliberal.

Volviendo al tema de la relación del Estado con una diversidad de actores, en este estudio se busca comprender mejor cómo el Estado funciona (además de cómo y por qué *no* funciona para los refugiados colombianos) enfocándose en estas relaciones múltiples. También se utiliza un punto de vista descentrado del Estado que mantiene como su norte los derechos humanos de los refugiados y por eso contempla al Estado desde una posición crítica y exterior. Aunque claramente favorezco la teoría crítica, se busca enriquecer la aplicación práctica de las relaciones internacionales con la aplicación de una diversidad de tradiciones teóricas a un contexto bien localizado. El estudio también busca aprovecharse de la metodología utilizada por el estudio de la economía política de las relaciones internacionales: enriquecer y ampliar el análisis de la política al compararla con ideas sociológicas, antropológicas y filosóficas, además de económicas (Gilpin, 1990).

Con este descentramiento polemizamos cualquier noción simple del Estado, sus intereses y su modo de funcionar. El poder estatal es más que el poder militar. Tiene que ver con poder blando (poder de consenso) que se crea en relación con la población, la sociedad civil, las empresas y otros Estados (Keohane, 1986). Por ser una conglomeración suelta de burocracias y objetivas, se puede hablar de la fracturación del interés del Estado entre sus diversos componentes que tienen objetivos distintos (Keohane y Nye, 1988).

Analizar las prácticas de inclusión y exclusión que el Estado utiliza, también nos ayuda a problematizar cualquier concepción simplista de ello. Si el Estado no es nada más que algo que existe en la imaginación colectiva de grupos diversos de personas que se piensan compatriotas (Anderson, 2000), esta fraternidad imaginada nunca será tan completa como el término “la nación ecuatoriana” suele connotar (Weber, 1998). Muchas veces se basa esta cohesión nacionalista imaginada sobre la amenaza de un enemigo común o un chivo expiatorio. Este hecho nos demuestra que, aunque algunos describen una nueva soberanía imperial que busca incluir a todo el mundo (Hardt y Negri, 2003), la cohesión imaginada entre Estado y nación (gobierno y población), esencial para la existencia del Estado moderno, se basa tanto en la exclusión de algunos como en la inclusión, representación y cohesión de los demás. A menudo se piensa a la soberanía como una relación de responsabilidad mutua entre los gobernados y el gobernador. Sin embargo, la vulnerabilidad de los refugiados nos demuestra que echar a ciertas personas de la comunidad política es un poder fundamental del soberano y que su poder se alimenta de esta exclusión. Esta tendencia es especialmente destacada en el Estado neoliberal, donde se integra todo ciudadano-consumidor y se excluye a los demás. Sirve a propósitos laborales, crea un chivo expiatorio que puede unir los ciudadanos incluidos y respalda los esfuerzos constantes de proteger al Estado-nación con el arma de un marco legal que sospecha.

Esta visión de un Estado excluyente se opone a las descripciones del Estado posmoderno que busca incluir a la población más grande posible para poder canalizar sus fuerzas vitales (que más y más son equivalentes a las fuerzas económicas).⁵ Aunque la teoría crítica que prefiero suele reprobar al Estado, en mis entrevistas es claro que los refugiados quieren que el Estado ecuatoriano se vaya en esa dirección al incluirles como gente con un estatus legal. Quieren que los ministros que lo manejan reconozcan los aportes que pueden ofrecer como refugiados oficialmente reconocidos, para dinamizar la economía y la participación ciudadana. Aunque critican en términos fuertes lo ilegal de su negación de estatus de refugiado y de derechos prácticos, lejos de querer desestabilizar al gobierno, lo critican con el propósito de poder apoyar a la sociedad ecuatoriana. Quieren que el Estado ecuatoriano resista los esfuerzos neoliberales encaminados a debilitarlo (Evans, 1997) y que sea suficientemente fuerte para proteger los derechos de los

refugiados y facilitar su integración social.⁶ Este afán de fortalecer al Estado deviene complejo cuando reconocemos que este mismo Estado impide a los refugiados tener una voz al negarles estatus legal y derechos prácticos. Es necesario que estos refugiados se empoderen al organizarse y articularse con otros movimientos sociales y la sociedad civil a nivel internacional. Así pueden acumular la incidencia política necesaria para hacer que el Estado les escuche.⁷

Le teoría crítica observa los lazos entre el conocimiento y el poder: la idea de que nada es ajeno a cuestiones políticas y de poder. Así, es preferible reconocer estas cuestiones políticas inherentes y abogar por una política de emancipación (Hoffman, 1989). Con su afán de aumentar la conciencia popular de las desigualdades y lograr una transformación social, vemos este compromiso emancipatorio en la lucha política de los refugiados colombianos en Quito.

“REFUGIADO”, UNA PALABRA POLÍTICA

Con esta discusión sobre el Estado, se ha visto que lo entendemos desde los márgenes: como algo fracturado que, a pesar de ser una entidad imaginada, tiene relaciones con una diversidad de actores, procesos y modos de pensar. Ahora debemos explicar cómo entendemos este término “refugiado”. El marco jurídico internacional define un refugiado como alguien que se vio obligado a desplazarse por:

ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas (Convención de Ginebra sobre el Estatuto de Refugiados de 1951)

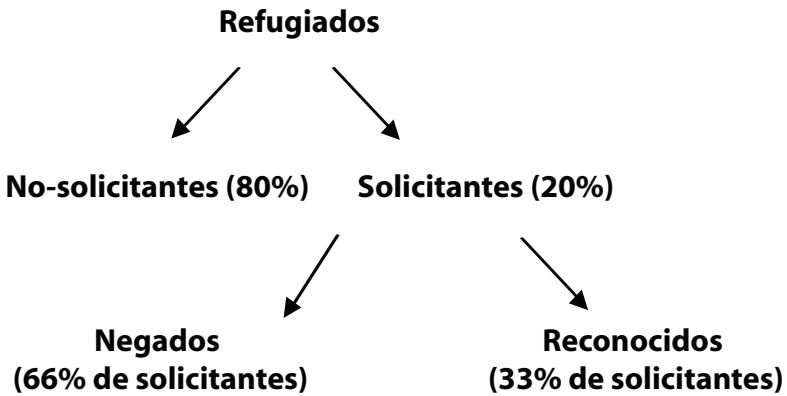
o

porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público. (Declaración de Cartagena sobre Refugiados y Personas Desplazadas por la Violencia de 1984)

Lo que no se menciona en estas definiciones, y un punto sumamente importante para nuestro análisis, es que *el Estado no tiene el derecho exclusivo de decir quién es un refugiado o una refugiada y quién no es*. Como se verá en el próximo capítulo con las estadísticas de los

refugiados de hecho en Ecuador, comparados con refugiados con estatus oficial de refugio, *existen muchos refugiados en Ecuador que no son reconocidos como tal por el Estado*. Por eso, aquí se adopta la misma perspectiva que Zolberg: aunque nuestra definición de un refugiado coincide con la definición de las Naciones Unidas, puede ser que los “refugiados” no son reconocidos como tal bajo las leyes internacionales o las leyes de Estados particulares. Lo que importa es que la persecución política haya jugado un rol definitivo en su desplazamiento (Zolberg, 1983: 26, paráfrasis). Entonces, cuando se utiliza la palabra “refugiado” en este trabajo sin más calificaciones, se refiere a las personas víctimas de la migración forzada,⁸ que han huido de su país por las razones enumeradas arriba, sin importar si pasaron por un proceso jurídico para verificar esta afirmación. Es decir, no obstante su estatus legal, son personas en *situación de refugio*.

Debido a esta diferenciación tan importante entre personas en situación de refugio (refugiados de hecho) y personas con estatus oficial de refugio, se utiliza una variedad de términos a lo largo de la monografía. Con el término *refugiado*, hacemos referencia a las personas en situación de refugio, o sea, las personas desplazadas hacia otro país por las razones enumeradas arriba en las dos definiciones jurídicas. Aunque el Estado no tiene un monopolio sobre el uso del término *refugiado*, el estatus oficial de refugiado es un recurso legal muy importante, entonces podemos dividir el grupo de refugiados en sub-grupos



Esquemmatización de terminología

de *refugiados solicitantes de refugio* y *refugiados no-solicitantes* (o simplemente *solicitantes* y *no-solicitantes*). De los solicitantes, podemos dividir una vez más este grupo en *refugiados con estatus oficial* o *refugiados reconocidos como tales* o simplemente *los reconocidos* y, al otro lado, *refugiados negados en sus solicitudes* o *los negados*.

Es importante detenernos en estas definiciones porque cada organización involucrada en el régimen internacional sobre refugio tiene una definición diferente. Por ejemplo, algunas ONGs consideran como refugiada cada persona en situación de refugio mientras que el ACNUR considera que, personas en situación de refugio que todavía no han solicitado estatus oficial y los refugiados reconocidos formalmente (excluyen a solicitantes negados), conforman el grupo de refugiados. Las ONG aliadas con el ACNUR hacen la misma distinción. Con el Estado ecuatoriano, esta exclusión es aún más marcada dado que, con el término *refugiado* sólo se refiere a solicitantes reconocidos: el 8,8% de las estimadas 250.000 personas en situación de refugio. En este sentido, *el uso de la palabra 'refugiado' es un acto político porque distingue entre el conceder al Estado el monopolio sobre la aplicación del término refugiado por un lado y, por otro, el afirmar que ser un refugiado es el resultado de ser desplazado por la persecución y no solamente el resultado de recibir un estatus legal oficial*. La disposición crítica de este trabajo nos lleva a utilizar la segunda perspectiva.

¿Por qué podemos hablar de todas las personas en situación de refugio como un solo grupo cohesivo? Cuando notamos la diversidad étnica, geográfica, de clase social y la relación con el conflicto colombiano entre los refugiados, pensaríamos que no es posible hablar de los refugiados como un solo grupo. Además, la diversidad de relaciones con el conflicto en su país natal puede crear cierta desconfianza entre los colombianos en Ecuador. Según Rivera et. al:

Está muy presente la idea de que se está viviendo en 'una ciudad más de Colombia',...sobre todo por las cuestiones de inseguridad relacionadas con el conflicto en ese país y porque hay en ella una presencia masiva de colombianos....Esta alta presencia de colombianos no es valorada como algo positivo, algo que pudiera generar una comunidad de colombianos, sino que más bien se lee desde la desconfianza que pueden producir hechos como la pérdida del anonimato. (Rivera et al., 2007: 83)

Sin embargo, yo sostengo que a pesar de la amenaza de perder el anonimato, *la gran mayoría de refugiados comparten una falta de derechos prácticos en Ecuador, y es esta vulnerabilidad compartida la que les constituye como un grupo*. Como dice Young, un grupo social “encuentra a menudo su afinidad en la opresión” (Young, 1996: 109). En el tercer capítulo, observaremos los rasgos de esta opresión: la explotación de su trabajo, la marginación frente a servicios sociales, la falta de eficacia por carecer de estatus legal y la xenofobia en contra de ellos. No obstante su etnia, de dónde vino o cuál actor les haya desplazado, la vida en Ecuador para la gran mayoría de refugiados es un tipo de *sin-refugio* porque el Estado niega a todos el beneficio de la duda. Debido a esta opresión compartida y esta lucha común de empoderamiento podemos hablar de refugiados como un grupo.

Metodología

Para responder a la pregunta central, esto es, explicar la vulnerabilidad de refugiados y su resistencia, se recogió información primaria (contacto con refugiados y representantes institucionales) en la ciudad de Quito entre octubre del 2006 y julio del 2007. Los primeros siete meses (hasta mayo del 2007), me limité a desarrollar contactos con refugiados y funcionarios públicos que trabajan en el área de refugio. Debido al peligro de compartir sus historias con desconocidos y la falta de confianza que naturalmente resulta cuando alguien ha sido víctima de violencia y persecución, el desarrollar relaciones de confianza con gente refugiada fue un proceso largo. Esta necesidad, junto con la falta de recursos y tiempo necesario para hacer una investigación en varias ciudades ecuatorianas, hizo que *la investigación se haya limitado a un contexto bien específico*. Por el tiempo que toma desarrollar vínculos de confianza, fue necesario centrarme en desarrollar relaciones en un sólo espacio y no con muchas organizaciones y/o varias comunidades. En este sentido, *se sacrificó representatividad por calidad*.

Mi entrada para entablar relaciones con refugiados colombianos en Quito fue asistir a las reuniones de la Asociación de Refugiados Colombianos en Ecuador (ARCOE) y ofrecer a sus miembros cursos semanales de inglés. ARCOE es independiente, pero con lazos solidarios y logísticos fuertes con el Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes (SJRM). Después de haber observado y participado durante siete meses

en las reuniones semanales de ARCOE, de haber conversado con los refugiados en esta organización que acudieron al SJRM y de haber participado en varios talleres de MIREDES (organización coordinadora de desplazados y migrantes ecuatorianos y refugiados colombianos), empecé a hacer las entrevistas formales con los refugiados entre mayo y fines de julio del 2007.

Realicé quince entrevistas y fueron grabadas en su mayor parte. Eran de forma abierta y se enfocaron más en posibilitar una narrativa que en obtener respuestas a una lista de preguntas. Aunque se trató de orientar hacia temas relativos al concepto de derechos y la relación entre el entrevistado y el Estado, la meta, más que nada, era dejar que el entrevistado pudiera contar su historia a su propio ritmo, siempre con el fin de diferenciar lo más posible estas entrevistas de las que sostienen los funcionarios del Estado con los solicitantes de refugio. En efecto, estas entrevistas oficiales se destacan por ser encuentros guiados por una larga y tediosa lista de preguntas a las cuales el solicitante debe responder de la manera más minuciosa posible. Las relaciones de poder están muy presentes porque, si el refugiado entrevistado se equivoca al contar detalles, puede resultar en la pérdida del estatus legal. Entonces, en lugar de forzar que su historia quepa en un formulario, quise escuchar cómo los entrevistados despliegan los temas que consideran importantes en su historia y explorar las relaciones existentes respecto a la vivencia de la ciudadanía y la institucionalidad cuando la oportunidad lo permitía.

Obviamente, no se puede evitar las desigualdades y relaciones de poder presentes cuando un norteamericano blanco, que financia su investigación con una beca internacional, entrevista a gente que ha perdido todo al ser desplazada y apenas alcanza un mínimo de estabilidad. Por ello, fue determinante realizar un trabajo más a profundidad pues entrevistar una cantidad más grande de refugiados sin establecer ninguna relación con ellos, sin duda, habría exacerbado la violencia simbólica de este encuentro.⁹

Realicé también seis entrevistas grabadas a funcionarios de la Dirección General de Refugiados. Además de estas entrevistas, fuentes primarias de información sobre el lado institucional del refugio en Quito fueron entrevistas no-grabadas con representantes del servicio social en varios hospitales de Quito, con policías de migración y de la fuerza pública y con directores de escuelas. Hablé también con repre-

sentantes de varias organizaciones no-gubernamentales, como el Comité Pro-Refugiados, la Sociedad Hebrea de Ayuda a Inmigrantes, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados y el Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes, además de conversar con investigadores de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Finalmente, asistí a varias reuniones organizadas por la sociedad civil ecuatoriana con el propósito de desarrollar una política pública para llevar a cabo el plan de normalización de colombianos propuesto por varios ministros ecuatorianos en febrero de 2007. Estas reuniones contaron con una representación amplia de la sociedad civil, además de representantes de la Dirección General de Refugiados, la Dirección Nacional de Migración y de los Ministerios de Trabajo, Relaciones Exteriores, Bienestar Social, Defensa Nacional y Gobierno.

Es preciso anotar que, a lo largo de la investigación, se habla de refugiados en Quito y no de refugiados en todo el Ecuador, aunque las mismas instituciones gubernamentales y no-gubernamentales que operan en Quito están presentes en otras regiones del país y aunque los refugiados en otras regiones son vulnerables por las mismas razones que sus compatriotas en Quito y con las mismas consecuencias. Por sólo haber hecho entrevistas con refugiados viviendo en Quito, naturalmente sólo se habla de *refugiados colombianos en Quito*.

Sin embargo, tampoco se puede decir que las opiniones contenidas aquí son representativas de toda la población refugiada en Quito. La gran mayoría de las conversaciones, entrevistas y observaciones que alimentan esta investigación fueron recogidas de la experiencia de miembros de la organización ARCOE. Sus integrantes vienen de diversas regiones de Colombia y fueron desplazados por actores diversos, tienen una diversidad de estatus legales (reconocido, solicitante, apelante, negado, no-solicitante), son hombres y mujeres, jóvenes y ancianos, mestizos y afroecuatorianos, viven en muchas partes de Quito y llegaron a Ecuador hace muchos años y también recientemente. No obstante esta gran diversidad dentro del grupo, desde una perspectiva estadística, esto está lejos de ser una muestra representativa porque no son muchos los entrevistados y casi todos eran integrantes de la misma organización. Además, aunque las opiniones contenidas en el estudio son mías, reconozco abiertamente que mi entendimiento del refugio en Quito ha sido moldeado, en gran parte, por mi contacto con el Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes y ARCOE.

La organización del texto, producto de esta investigación es la siguiente:

El capítulo 2 ofrece un contexto de nuestra problemática que se enfoca más en el lado histórico y de la economía política. Primero, hay un resumen del conflicto colombiano y el rol del proyecto neoliberal en éste, y después, se explica las razones del desplazamiento hacia Ecuador, el proceso de la solicitud de refugio y los actores institucionales y la sociedad civil involucrados en temas de refugio en Quito.

El capítulo 3 sostiene la premisa de la vulnerabilidad de los refugiados colombianos en Quito. Muestra que la raíz de su vulnerabilidad era su desplazamiento en Colombia, desplazamiento que resulta en un rompimiento del tejido social y la pérdida de un lugar propio. Esta vulnerabilidad (definida como la falta de estabilidad) es después aumentada por la xenofobia contra los colombianos, la falta de estatus legal para la mayoría de ellos, y la dificultad de acceder a recursos básicos que resulta de la xenofobia e indocumentación. Se basa este capítulo en las entrevistas que se hicieron con refugiados.

El capítulo 4 mantiene el propósito de no deificar al Estado (de verlo como un efecto de las acciones de varias personas y no como una abstracción con voluntad propia) al fundamentar su análisis en entrevistas con funcionarios de la Dirección General de Refugiados (DGR) de la Cancillería ecuatoriana. Sobre esta base se reconoce que estos funcionarios actúan en buena fe (quieren disminuir la vulnerabilidad de los refugiados en vez de aumentarla), pero que la falta de financiamiento para la DGR y la falta de comunicación y articulación entre ella y otras partes del Estado ecuatoriano, terminan por perjudicar a los refugiados. Además, y no obstante su buena fe, estos funcionarios suelen tratar los temas de derechos y las solicitudes de refugio con una lógica legalista en la cual priman las leyes por encima de las personas. Este legalismo hace que nieguen a los refugiados el beneficio de la duda, sospecha que resulta catastrófica para gente ya vulnerable que no puede superar este reto.

En este cuarto capítulo también se relacionan estas debilidades del Estado con el legado del proyecto neoliberal, proyecto llamado “pos-social” por la manera en que deja que cada uno busque sus propios recursos en vez de implementar servicios sociales.

Dadas la buena fe de los funcionarios y la vulnerabilidad de los refugiados, el capítulo 5 busca explicar cómo y por qué la vulnerabili-

dad existe cuando fácilmente el Estado podría tomar medidas para disminuirla al dar a los refugiados el beneficio de la duda y llevar a cabo una normalización de colombianos, dándoles el estatus de refugiado.¹⁰ El Ecuador no toma estas medidas porque la motivación del gobierno es negativa. Por temer una “invasión” de refugiados, intenta desincentivar su llegada al negar a los solicitantes de refugio el beneficio de la duda. Con el uso de la sospecha, se puede negar el estatus oficial de refugiado a la mayoría de refugiados de hecho, mientras todavía se aplican las leyes sobre el refugio. Esta percepción del refugiado como un peligro también sirve al propósito de fortalecer la imagen o fantasía de una nación ecuatoriana unida.

En el capítulo 6, se describe cómo los refugiados están resistiendo esta disposición a excluirles a través de la formación de la ciudadanía desde la informalidad. Después de resumir la concepción liberal y multicultural de la ciudadanía, se describe cómo los esfuerzos de los refugiados son distintos. Tras considerar el caso de ARCOE, se ve que los refugiados construyen una ciudadanía de una manera que la visión liberal consideraría ser al revés: logran acceso a recursos básicos (recursos normalmente conferidos a través de servicios sociales) para después poder organizarse políticamente y, por fin, lograr derechos civiles como ciudadanos formales. Los refugiados nos demuestran que es posible hablar de ciudadanía entre gente sin estatus legal formalizado y que se puede utilizar el capital social (articulación con movimientos sociales y la sociedad civil) para ganar capital político y formalizar la ciudadanía.

Por ser modelo de la participación ciudadana, se recomienda en el séptimo capítulo que el gobierno ecuatoriano facilite esta formalización. Puede ayudar al Estado-nación ecuatoriano, abandonar el legado neoliberal y adaptarse a la época de la globalización.

NOTAS

- 1 Este término, que se utiliza aquí en el sentido de Giddens (1998), refiere a la manera en que las estructuras (políticas, prácticas culturales, la economía) constriñen las acciones de individuos, pero que, a la vez, son estos individuos que crean, mantienen y transforman las estructuras a través de sus acciones. En el contexto del refugio, la meta era explicar cómo las acciones de refugiados estructuran el contexto en que los funcionarios públicos actúan y viceversa, en un tipo de estructuración intersubjetiva.

- 2 Estudios que contienen (pero en muchos casos no se limitan a) un análisis cuantitativo sobre el refugio incluyen: Aguirre, Ilich y Berrones (2006), Flasco (2002), Funpadem (2004), Rivera et al. (2007), Servicio Jesuita (2006), Centro de Documentación en Derechos Humanos (2004), Lo (2005) y Bilsborrow y CEPAR (2006).
- 3 Seguramente estas cifras habrán cambiado una vez que se publique este trabajo.
- 4 A menudo reconoceremos las huellas dejadas por Arendt al hablar del trato del Estado a los desplazados y el derecho de tener derechos. Aquí cabe incluir su observación que: “The more the number of rightless people increased, the greater became the temptation to pay less attention to the deeds of the persecuting governments than to the status of the persecuted” (Arendt, 1973: 294).
- 5 Refiero al Estado biopolítico descrito por Foucault (2007), en los dos libros de Hardt y Negri (2003; 2004) y por Dean (1999).
- 6 Sassen (1999) y Evans (1997) describen este debilitamiento del Estado que ha acompañado la globalización neoliberal, mientras que Ayoob (2002) aboga por los beneficios de un “realismo subalterno” que promueva el fortalecimiento de Estados pobres y débiles.
- 7 Esta estrategia es parecida a lo que Held llama *la reforma institucional* que busca ir más allá del Estado y buscar bienes públicos al nivel global (Held y McGrew, 2003), un esfuerzo ‘grotiano’ que se apoya sobre el derecho internacional. En este trabajo se sigue esta tendencia con la exigencia de que Ecuador observe el lenguaje de la Declaración de Cartagena.
- 8 Para una discusión buena de la migración forzada y las similitudes entre refugiados y desplazados internos, véase Riaño-Alcalá, 2008.
- 9 Sobre la violencia simbólica de estos encuentros, véase Bourdieu (1999).
- 10 Actualmente (verano de 2009), la Dirección General de Refugiados y el ACNUR están llevando a cabo un proceso de Registro Ampliado. Es un proceso que explícitamente intenta dejar bajo sospecha gubernamental a los refugiados para poder normalizar 50.000 personas en la frontera norte que están en el país indocumentadas. Aunque el Registro Ampliado es un paso muy importante, hay mucho más que 50.000 refugiados indocumentados en el Ecuador. Entonces, todavía tenemos que preguntarnos por qué el Estado ha negado estatus legal a la gran mayoría de refugiados durante casi una década, por qué todavía resiste normalizarles y cómo los refugiados están luchando para restituir sus derechos no obstante este rechazo.



ANTECEDENTES HISTÓRICOS, MIGRATORIOS E INSTITUCIONALES

Aquí contextualizamos la situación de los refugiados colombianos en Quito al describir brevemente el conflicto colombiano y la importancia de Plan Colombia y el neoliberalismo para ello. Después se describe, de una manera cuantitativa, a la población desplazada hacia Ecuador por ese conflicto, cómo es el proceso de solicitud de refugio y la manera en que este proceso separa a las personas en situación de refugio que llegan al país en varios sub-grupos con distintos estatus legales. Finalmente, hay una descripción del ambiente institucional y de la sociedad civil que incide, y que tampoco llega a incidir en el tema de los refugiados en Quito.

ACTORES EN EL CONFLICTO COLOMBIANO

Los refugiados colombianos en Quito llegan desplazados por todos los actores del conflicto colombiano. No obstante el conflicto potencial entre, por ejemplo, los que han sido perseguidos por las FARC por tener familiares en el Ejército y los que vienen desplazados por denunciar colaboraciones entre el Ejército y los paramilitares, su situación compartida de falta de derechos prácticos en Quito hace que podamos hablar de los refugiados como un grupo. Por esta solidaridad y por la cantidad de estudios que existen sobre el conflicto colombiano y el Plan Colombia, sólo brevemente nos detendremos para tratar el contexto colombiano que engendra el desplazamiento.

Se puede comprender este contexto a través de sus actores más importantes: el Estado colombiano, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), los paramilitares y ciertas empresas nacionales e internacionales. Durante la época de La Violencia (los 1950), las FARC se formaron como una reacción al ambiente de terror y la ausencia del estado de derecho (sobre todo en las zonas rurales) que había en Colombia. Para señalar cuán latente era la violencia, basta citar que 2.003.600 personas se vieron forzadas a migrar en esa época (Jaramillo, 2008: 42). Las FARC aparecieron en este contexto como una milicia familiar de autodefensas liderada por Manuel Marulanda Vélez (alias Tirofijo). Después, se juntó con otras organizaciones de autodefensas y grupos campesinos comunistas autónomos (Alape, 2004) y devinieron las FARC oficialmente en 1966, dos años después de que el Ejército colombiano intentó eliminarlos por primera vez. Además de las FARC, había varias organizaciones guerrilleras menores como el Ejército de Liberación Nacional, el Ejército de Liberación Popular y el Movimiento 19 de Abril (estos dos últimos se desmovilizaron en los años ochenta).

Aunque es imposible saber definitivamente, se estima que en la actualidad las FARC cuentan con un aproximado de entre 6 y 16 mil integrantes.¹ Todavía no han sido vencidas, pero el grupo guerrillero ha perdido control de la gran parte de los pueblos que gobernó hace diez años y también varios de sus líderes han muerto o han sido capturados recientemente, entre ellos Raúl Reyes (asesinado en el bombardeo de un campamento en la selva ecuatoriana el primero de marzo, 2008 por las Fuerzas Armadas colombianas mientras dormía), Simón Trinidad (capturado en Quito en 2004 y encarcelado en los Estados Unidos) y Tirofijo mismo (muerto de un ataque cardíaco en marzo del 2008). Una de las muestras más claras de su debilidad fue la liberación del rehén Ingrid Betancourt el 2 de julio, 2008. El grupo guerrillero tiene muy poco apoyo en Colombia² y mantiene su guerra debido al reclutamiento forzado, la extorsión (“la vacuna”), el tráfico de drogas y los secuestros. A pesar de esta debilidad creciente, ciertos bloques de las FARC siguen siendo fuertes y bien financiados, sobre todo el bloque sureño en los departamentos de Nariño, Putumayo, Cauca, Huila y Caquetá y el bloque oriental en Meta, Casanare, Vichada, Guaviare, Vaupés y Guainía (Plan Colombia and Beyond, 2008a).

Por otro lado, están los grupos paramilitares. Aunque su aparición está ligada al creciente uso de cocaína en los Estados Unidos, los grupos paramilitares se formaron por razones diversas, entre ellas, la defensa de dueños de plantaciones, ganado, materias primas (minas y petróleo) y fábricas frente a la amenaza guerrillera, la persecución de secuestradores guerrilleros, la protección de narcotraficantes y la venganza en contra de la guerrilla por razones personales (Romero, 2002). Utilizan la misma forma de organización (grupos pequeños y flexibles) y financiamiento (narcotráfico) que la guerrilla (Aranguán Molina, 2001: 205), pero más que enfrentar directamente a la guerrilla, prefieren masacrar y desplazar pueblos enteros en un intento de quitarle a la guerrilla el ambiente humano en que opera. Esta práctica de obligar a la gente a colaborar y de perseguir a las personas que supuestamente han colaborado con el adversario, es utilizada tanto por la guerrilla como por los paramilitares, y es la causa de gran parte del desplazamiento colombiano.

En el año 2005 comenzó un proceso de desmovilización de grupos paramilitares, siendo el más notable las Autodefensas Unidas de Colombia. Más de 19.000 personas entregaron sus armas al gobierno (Secretaría de Prensa, 2008) y los líderes empezaron a servir sentencias carcelarias bajo el acuerdo de que serían liberados rápidamente, una vez confesados sus crímenes y entregados los bienes sustraídos. Sin embargo, mientras se desarrolla el escándalo de la denominada parapolítica (International Crisis Group, 2009: 3n5), demostrando la colaboración y el apoyo mutuo entre políticos conservadores (cada vez más cercanos al presidente Uribe mismo) y los líderes paramilitares; los líderes desmovilizados todavía no cuentan sus verdaderas historias de violencia, ni entregan los bienes, las tierras y el dinero que han robado. En algunos casos, continúan manejando sus redes criminales desde la cárcel (Semana, 2007). Por eso, a fines de mayo del 2008 y al comenzar el 2009, el Gobierno colombiano extraditó 16 de estos líderes a los Estados Unidos por romper los términos del acuerdo de desmovilización (International Crisis Group, 2009: 7), y ahora es aún más dudoso que admitan sus conexiones políticas y sus crímenes. Mientras tanto, nuevos grupos paramilitares, como las Águilas Negras, han surgido para llenar el vacío de poder y narcotráfico dejado por la desmovilización (INDEPAZ, 2007). Aunque parece que ciertas partes del Gobierno colombiano están intentando de buena fe terminar con el paramilita-

risimo, hay que reconocer que el Estado mismo creó las bases jurídicas para su surgimiento en los años sesenta y el Ejército apoyó a las auto-defensas con servicios de organización, financiamiento, capacitación y armamento (Kline, 1999: 29, 63). Por esta historia común y su enemistad mutua con la guerrilla, los paramilitares han mantenido relaciones amigables (a veces explícitas, a veces escondidas) con el Ejército colombiano desde el inicio. Inclusive, el Departamento del Estado de los Estados Unidos ha reconocido esta colaboración (US Department of State, 2004).

No obstante la colaboración entre el Ejército colombiano y grupos que los Estados Unidos consideran terroristas, el gobierno de los EEUU opina que Colombia está reformándose y, desde el año 2000, el Estado norteamericano ha dado a Colombia entre 516 y 975 millones de dólares anuales bajo el paraguas del llamado Plan Colombia, sumando a 5.3 mil millones de dólares entre 2000 y 2009 (Poe e Isaacson, 2009: 2). Actualmente, Colombia es el tercer país receptor de financiamiento estadounidense después de Israel y Egipto (Afganistán e Irak no cuentan por estar bajo ocupación militar). Desde el inicio, el Plan Colombia ha dirigido más o menos ochenta por ciento de este dinero para usos militares y policiales, entre otros, la capacitación de soldados y policías, la compra de helicópteros y armas, la fumigación de cultivos de coca y la interdicción marítima del narcotráfico. Se ha dirigido el veinte por ciento restante a asuntos como el desarrollo alternativo, la protección de derechos humanos y la reforma del sistema judicial colombiano (US Department of State, 2001). Sólo en 2008, luego de constatar que las fumigaciones no han disminuido la cantidad de droga que entra en los Estados Unidos y que los campesinos van a continuar a cultivar la coca si no tienen ni las alternativas ni la infraestructura o si sus proyectos alternativos son fumigados, se cambió esta división de financiamiento militar/no-militar de 80/20 a 65/35 (Plan Colombia and Beyond, 2008b).

Aun con las nuevas cifras, es obvio que el Plan Colombia mantiene su carácter militar. La llegada de refugiados a Ecuador demuestra esto, porque es luego de la implementación de Plan Colombia en el año 2000 que empiezan a venir en grandes cantidades, desplazados por las fumigaciones y el endurecimiento de la guerra.³

Aunque la policía colombiana ahora está presente en cada una de sus municipalidades y las grandes ciudades son más seguras, el Plan

Colombia está todavía lejos de haber terminado con las FARC y el narcotráfico. Según los Estados Unidos, las metas del Plan Colombia son: promover un proceso de paz, combatir la industria de narcotráfico y apoyar la economía colombiana (United States of America, 2001). El tema económico está explícitamente ligado con el libre comercio,⁴ primero en la forma del Área de Libre Comercio de las Américas y ahora en un Tratado de Libre Comercio entre Colombia y los Estados Unidos.

Se ha criticado el proyecto neoliberal del libre comercio por favorecer los intereses de las empresas transnacionales por encima de el bienestar de las personas y se ve que esta tendencia está presente en el mismo Plan Colombia.⁵ Para las empresas transnacionales, el Plan Colombia constituye un plan de seguridad económica subsidiado por los Estados Unidos que protege su acceso a materias primas y a trabajadores no-sindicalizados.⁶

Tomar al Plan Colombia como parte del proyecto neoliberal devela una faceta muy importante para entender el desplazamiento: la contra-reforma agraria en Colombia. Como se mencionó anteriormente, la violencia rural y el robo de tierras durante los años cincuenta impulsaron la formación de las FARC, y el surgimiento del narcotráfico y el paramilitarismo en los años ochenta, representan nuevas etapas de esta contra-reforma. Se calcula que los paramilitares han expropiado más de 1,5 millones de hectáreas (o sea, un área igual a la provincia de Esmeraldas) (El Tiempo, 2008b), y otras fuentes hablan 5,5 millones de hectáreas abandonadas por amenazas o violencia (International Crisis Group, 2009: 4n19). Como ya se notó, aunque supuestamente se han desmovilizado, los líderes paramilitares todavía no han entregado sus fincas a la gente que desplazaron.

Ahora, en forma de la tercera ola de contra-reforma, el Plan Colombia apoya a las empresas transnacionales que buscan controlar extensiones geográficas ricas en minerales, petróleo, biodiversidad y agua dulce, además de regiones ganaderas y grandes monocultivos de banana, caña de azúcar, café y palma africana (Petras, 2001). Debido a “pura coincidencia”, muchas veces los desplazamientos efectuados por los paramilitares facilitan estas adquisiciones. Por lo dicho, cabe notar que muchas de las tierras robadas por los jefes paramilitares se han convertido en fincas de palma africana (International Crisis Group, 2009: 4n19) subsidiadas por los Estados Unidos (Ballvé, 2009; El Espectador, 2006), aunque los EEUU incluyen a las Autodefensas

Unidas de Colombia en su lista de organizaciones terroristas. La fumigación masiva y poco precisa con glifosato coincide con esta tendencia al aniquilar los cultivos de alimentos que son el único recurso de muchas familias y así forzarles o a desplazarse o a sembrar coca. Así, los refugiados se ven castigados como un “daño colateral” por un plan neoliberal, militarista y geopolítico que se aprovecha de las tierras y bienes dejados por su desplazamiento e intenta utilizarles como razón para internacionalizar la guerra.⁷ No son una mera consecuencia insignificante del Plan Colombia y el conflicto colombiano: su desplazamiento es esencial para el funcionamiento de esta maquinaria geopolítica. Con ellos, vemos claramente cómo se usa el desplazamiento como medio de guerra y que existe un consenso para aceptar este abuso en nombre de “la guerra contra el terrorismo”. El resultado de todo esto (sin olvidar los desplazamientos hechos por las FARC): 400.000 personas forzadas a migrar sólo en 2008, confiriendo a Colombia la mala fama de ser el país con más desplazamientos en todo el mundo (Poe e Isaacson, 2009: 2).

EL CONTEXTO DEL REFUGIO EN ECUADOR

Con este resumen del conflicto colombiano y el Plan Colombia, vemos que existen muchas fuerzas que causan el desplazamiento y pocas que crean la estabilidad.

Amenazas y reclutamiento forzoso de hijos menores de edad para los distintos grupos armados, amenazas personales a individuos con cargos públicos, enfrentamientos de grupos armados, fumigaciones en varios departamentos, destrucción de pueblos enteros, percepciones de los actores armados de que los pobladores de la zona son colaboradores de alguna de las partes en conflicto, masacres, secuestros, violaciones, torturas, pobreza generalizada, total abandono por parte de los gobiernos a las comunidades de frontera, políticas de seguridad del Gobierno de Uribe (Pérez, 2003, citado en Rivera et al., 2007: 28)

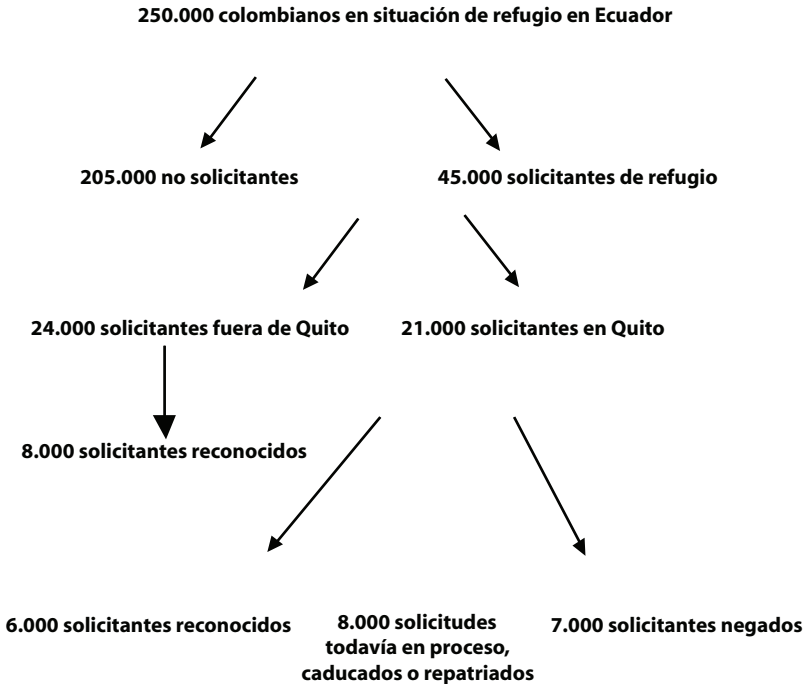
Todos son aspectos del conflicto que desplazan gente, y por ellos, actualmente, se habla de 2.935.832 desplazamientos (con trayectorias internas e internacionales) en Colombia desde el año 1997 (CODHES, 2009).

Este desplazamiento es el primer paso en el viaje doloroso del refugiado que, después de buscar refugio en Ecuador, es desconocido

por su Estado y, en la mayoría de los casos, negado estatus oficial de refugio por el Estado ecuatoriano. La mayoría de refugiados han sido desplazados dentro de Colombia múltiples veces antes de hacer el intento de poner fin a sus problemas recurrentes al “poner tierra a ver qué pasa” e irse al Ecuador (Rivera et al., 2007: 73). Además de este hecho, todavía existe el estereotipo xenofóbico que los colombianos vienen al país solamente para delinquir y robar trabajos. De los colombianos que intentan refugiarse en Quito (la mitad de las solicitudes de refugio hechos en Ecuador se entregan en Quito (Ibid: 27), por ende se calcula que la mitad de los 250.000 refugiados colombianos en el país están allá), el 30,2% viene del departamento colombiano de Valle del Cauca, el 26% de Quindío, el 15,6% de Cundinamarca y el 10,4% de Antioquia (Servicio Jesuita, 2006: 39). Vienen desde las ciudades principales de estos departamentos porque, como se puede observar, hay varios patrones bien marcados en la migración forzada desde Colombia a Ecuador y uno de ellos es que los refugiados son desplazados primero dentro de Colombia hacia sus ciudades mayores y entonces hacia Ecuador.⁸ Casi todos vienen por medio de la ruta Panamericana. Escogen venir a este país y, en cuanto a la mitad de estas personas, a Quito, por su cercanía a Colombia (el 40,6% de los casos), por tener conocidos en Ecuador (el 16,7%) y la facilidad de ingresar (el 13,5%) (Ibid: 41). Los que escogen Quito, lo hacen por conocer gente allá (el 33%), por ser la capital (el 20%) y por la mayor cantidad de oportunidades económicas que hay allá (el 18%) (Ibid: 44). Entonces, se ve que algunas personas cuentan con redes sociales ya establecidas cuando llegan al país, pero para muchos su tejido social ha sido destruido por el desplazamiento y la violencia. Una muestra de este desarraigo es el hecho de que el 55% de los hogares con niños entrevistados en una encuesta “tenía sólo la mujer como cabeza de familia y en el 100% de esos casos los esposos fueron secuestrados, desaparecidos, asesinados directa o indirectamente por el conflicto colombiano” (Lo, 2005: 55, citado en Rivera et al., 2007: 70).

Se calcula que entre veinticinco y cuarenta por ciento de los colombianos que han venido a Ecuador para refugiarse del conflicto allá, solicitan refugio oficial con el Gobierno ecuatoriano.⁹ El grupo de solicitantes está conformado casi totalmente por gente de las clases baja y media porque los refugiados de la clase alta pueden pagar el trámite

de una visa de negocios (USD 1 000) y así evitar el proceso largo e incierto de solicitar refugio (Lo, 2005: 54, citado en Rivera et al., 2007: 69). Los que no pueden pagar esto no quieren perder el derecho de considerarse refugiados y quieren regularizar su estatus solicitan refugio de la Dirección General de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador. En los dos próximos capítulos habrá una descripción detallada del proceso de solicitar refugio, pero *uno de los hechos fundamentales sobre el cual se basa la argumentación de esta investigación es que la mayoría de refugiados no solicitan refugio, es negado a la mayoría de solicitantes y los que reciben refugio oficial no gozan de derechos en la práctica*. El sustento empírico de esta aseveración lo ofrezco en el próximo capítulo, pero cabe notar aquí que, de los 250 mil colombianos en situación de refugio en Ecuador, sólo el 8,8% tiene estatus oficial.



Solicitud de estatus oficial de refugiado de colombianos en situación de refugio entre 2000 y 2006

El Decreto Ejecutivo 3301 conforma el marco jurídico dentro del cual se otorga el estatus oficial de refugio. El Decreto ha sido criticado por estar “desactualizado e incompleto” (Rivera et al., 2007: 40), además de ser un documento con poco peso legal por ser un decreto ejecutivo y no una ley orgánica (Balda, 2009: 103). De todos modos incluye la definición de un refugiado y la explicación de sus derechos contenida en la Convención de las Naciones Unidas de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y también la definición menos individualizada y Estado-céntrica contenida en la Declaración de Cartagena sobre Refugiados y Personas Desplazadas por la Violencia de 1984. Aunque no se aplica esta última definición tanto como la primera en decidir sobre las solicitudes de refugio, la Declaración de Cartagena —con su lenguaje que menciona violaciones masivas de derechos humanos y la violencia generalizada— hace posible y también exige que se reconozcan más solicitantes de refugio en Ecuador que el número actualmente reconocido. El proceso del Registro Ampliado (un esfuerzo de la DGR y el ACNUR de ser menos restrictivos con los solicitantes de refugio y así conferir estatus legal de refugiado a 50.000 personas en la frontera norte) está cumpliendo con esta exigencia, pero todavía no se sabe si este esfuerzo se extenderá a Quito y a l resto del país.

También hay que situar el refugio dentro del contexto de las relaciones internacionales. Después de que el ejército colombiano bombardeó un campamento de las FARC en la provincia ecuatoriana de Sucumbíos el primero de marzo del 2008, las relaciones colombo-ecuatorianas han sido aún más conflictivas de lo que eran antes. Ya había tensión entre los países vecinos por el tema de las fumigaciones colombianas de los cultivos de coca y sus efectos nocivos para el Ecuador, y también por la falta de voluntad colombiana de responsabilizarse del apoyo humanitario de los desplazados colombianos que llegaran al Ecuador. Entonces, aunque no debe estar envuelto en los altibajos de la política internacional, el tema refugiados se ve afectado por estos líos, sobre todo por la tensión entre la creencia ecuatoriana de que el conflicto colombiano es un asunto interno y el afán colombiano de que se lo considera como un tema regional (Bonilla, 2009: 12). Una consecuencia del choque entre estas interpretaciones adversas es que el Ecuador dedica muchos recursos a impedir que el conflicto colombiano se regionalice (entre ellos las 11.000 tropas que se encuentran en la frontera), y se comete el error de considerar a los refugiados como una

fuerza regionalizadora también. Se explorará más el miedo y rechazo de los refugiados creados por estos temas internacionales en el capítulo cinco.

CONTEXTO INSTITUCIONAL Y DE LA SOCIEDAD CIVIL

El enfoque central de este estudio es la relación entre los refugiados y el Estado ecuatoriano, pero obviamente esta interacción ocurre dentro y a través de un ambiente institucional y de la sociedad civil complejos. Es este ambiente que aumenta el ciclo vicioso de la vulnerabilidad que se inicia con el desplazamiento, y es este ambiente que ofrece posibilidades de salir de esta vulnerabilidad. Del lado positivo, hablaremos de la formación de la ciudadanía desde la informalidad en el capítulo 6, pero aquí es preciso reconocer que este ambiente de la sociedad civil permite que los refugiados se empoderen mediante la adquisición de derechos prácticos. Como la mayoría de refugiados carece de estatus oficial de refugiado, esta negación les quita capital político oficial (capital que permite que influyan en las políticas del Estado) tanto como acceso a las instituciones oficiales. El ambiente de la sociedad civil da oportunidades paralelas de construir un capital social y político. En el siguiente capítulo explicaremos las complejidades y retos (muchas veces insuperables) que dificultan que los refugiados —tanto los reconocidos formalmente como los refugiados negados y no-solicitantes— acceden a los servicios gubernamentales. Aquí sólo mencionamos los servicios.

Formalmente, los refugiados en Quito, reconocidos como tales, tienen acceso a los servicios del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), pueden acceder al servicio social de los varios hospitales de la ciudad bajo las mismas condiciones que un ecuatoriano, pueden presentar una denuncia frente al Defensor del Pueblo y los niños —sin importar su estatus legal— pueden ser matriculados en las escuelas ecuatorianas. La DGR les ofrece atención psicológica y tramita visas para refugiados que gozan de estatus oficial, y si son negados la visa de refugiado por la DGR, pueden solicitar una visa laboral del Ministerio de Trabajo, al pagar USD 1.000. Por otro lado, tienen contacto con la fuerza pública y las policías de migración, especialmente si el refugiado trabaja en el sector informal y pasa mucho tiempo en las vías públicas. Finalmente, unas carencias importantes son la falta de acceso para refu-

giados a instituciones políticas. El consulado colombiano les desconoce totalmente porque han huido del país (Colombia niega que hay refugiados que salen corriendo de su territorio), y los refugiados son formalmente impedidos de practicar la política en el Ecuador. Pueden organizarse de manera formal y pueden solicitar audiencias con funcionarios públicos, pero no pueden votar ni participar en manifestaciones o protestas públicas.

Ahora bien, estas son las oportunidades institucionales oficiales, pero como ya se dijo, inscribirse en el IESS, el colegio o presentar una denuncia al Defensor del Pueblo no es tan fácil como suena. Como se explicará más a fondo en el cuarto capítulo, la comunidad política ecuatoriana está intentando recuperarse de la denominada “larga y triste noche neoliberal” y su legado de haber debilitado gravemente los servicios sociales estatales. Este legado, llamado “pos-social” por la manera en que cada uno tiene que “jalar por lo suyo” porque casi ya no hay servicios sociales, ha dejado un vacío que la sociedad civil intenta llenar.

Aunque intenta suministrar los servicios que el Estado ya no puede o no quiere suministrar, los mismos problemas prácticos existen en algunos casos al lado de la sociedad civil: la actitud xenofóbica de creer que muchos refugiados sólo vienen al Ecuador para aprovecharse de los servicios de allá y el problema de utilizar varias definiciones del “refugiado”, definiciones que muchas veces excluyen a la gente que no ha solicitado refugio o que ha sido negado.

El integrante del panorama institucional con más recursos sin duda es el ACNUR. Manejó un presupuesto de USD 5,2 millones en 2008 y dio 80% de los recursos para la Dirección General de Refugiados. Con este presupuesto, más que el proyecto del Registro Ampliado, lleva a cabo campañas de visibilización del tema de los refugiados y promueve varios proyectos para la integración social de los refugiados con estatus oficial. También financia varias organizaciones como la Sociedad Hebrea de Ayuda a Inmigrantes (HIAS), que da comida, medicamentos y servicios psicológicos; el Centro de Información y Orientación (CINOR), que da información sobre empleo y microcréditos; la Fundación Ambiente y Sociedad (FAS), que también da microcréditos; y Esquel, que ofrece servicios de capacitación laboral. Sólo los refugiados que están en proceso de solicitar refu-

gio y los refugiados reconocidos se pueden beneficiar directamente de estos servicios.

También existen organizaciones que ayudan tanto a los refugiados negados y no-solicitantes como a los refugiados oficiales. El Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes (SJRM) auspicia proyectos de integración social, microcréditos, capacitación sobre los derechos humanos y da servicios legales. El Comité Pro-Refugiados (CPR) también ayuda con la parte legal. Finalmente, hay varias organizaciones que recogen datos y testimonios sobre el tema de los refugiados para visibilizar su lucha y la negación de sus derechos humanos, para así poder incidir a nivel gubernamental. El Centro Segundo Montes Mozo (CSMM), la Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos (INREDH), la Comisión Ecuménica de Derechos Humanos (CEDHU), el Plan Migración Comunicación y Desarrollo (PMCD), el Programa Andino de Derechos Humanos de la Universidad Andina Simón Bolívar (UASB-PADH) y las Clínicas de Derechos Humanos de la Universidad Católica y la Universidad San Francisco son algunos ejemplos.

Más que conformar una sopa de letras, estas organizaciones de la sociedad civil y los servicios que brindan, son una muestra de cómo el Estado ecuatoriano no cumple con su promesa de proteger los derechos humanos de los refugiados. Al existir políticas públicas, la sociedad civil no tendría que promover la integración social. Al contar con más funcionarios, al negar menos solicitudes de refugio y al extender sus servicios de Defensor del Pueblo, la sociedad civil no tendría que brindar servicios legales a los refugiados. Si hubiera más trabajo y un mejor acceso a crédito, no tendría que existir microcréditos. En última instancia, si su servicio de seguridad social funcionara bien, las organizaciones de la sociedad civil no tendrían que dar medicamentos.

En resumen, desde el desplazamiento en Colombia causado por el Plan Colombia hasta la falta de servicios sociales y políticas públicas para refugiados (y las demás personas en el Ecuador también), observamos los efectos del neoliberalismo. Veremos en seguida las manifestaciones de este abandono estatal, desde la vulnerabilidad implícita en no poder acceder a recursos básicos hasta la desarticulación del Estado y la manera sospechosa en que se aplican las leyes sobre el refugio.

NOTAS

- 1 La primera cifra viene de El País (2008), mientras la segunda de la BBC News (2008).
- 2 Por ejemplo, se calcula que dos millones de manifestantes llenaron las calles de Bogotá para la marcha denominada Un Millón de Voces contra las FARC en febrero del 2008 (El Tiempo, 2008a).
- 3 En el año 2000 sólo había 475 solicitudes de refugio mientras que en 2001 esta cifra subió a 3.017 (seis veces más) y en 2002, había 6.766 (Oficina de Refugiados).
- 4 Lawrence Classen, funcionario en la Embajada de los Estados Unidos en Quito, dijo en una entrevista en 2002 con Glen Kuecker y David Kneas lo siguiente: “Lo que buscamos en Colombia es mantener un grupo de países estables y democráticos que son abiertos a mercados libres,” y que el Plan Colombia y el Tratado de Libre Comercio son “medidas complementarias.”
- 5 Más de veinte ejecutivos de empresas acompañaron al presidente Clinton cuando efectuó la primera transferencia de fondos para Plan Colombia, entre ellos los jefes de la minera Drummond, la petrolera Seven Seas, la telefónica Bell South y la compañía de ropa Liz Clairborne (Leech, 2002: 63-64).
- 6 El tema de los sindicatos tiene que ver con el enfoque anti-guerrillero de Plan Colombia que no pone tanto énfasis en combatir el paramilitarismo. Más de 3.800 sindicalistas han sido asesinados en Colombia desde los años ochenta (Rayner), muchos de ellos por paramilitares subcontratados para este fin.
- 7 Sobre el temor de la internacionalización de la guerra, véase Zambrano Castillo (2006).
- 8 En la frontera norte ecuatoriana la situación es distinta: muchas personas de los departamentos colombianos de Putumayo y Nariño vienen para escaparse de enfrentamientos y se quedan por tiempos más cortos.
- 9 Bilsborrow y CEPAR (2006) ofrece la cifra superior de 40%, y la menor viene extrapolada del cálculo de la población total en situación de refugio en Ecuador ofrecido por el Director de ACNUR para las Américas y la cifra oficial de solicitudes de refugio. Como se explicará en los capítulos tres y cinco, esto pasa por desconocimiento de la posibilidad de solicitar refugio, el miedo de divulgar información personal y por no querer ser negado oficialmente el refugio.

* Todos los nombres de los refugiados entrevistados han sido cambiados.



LA VULNERABILIDAD

La vulnerabilidad y la ciudadanía—son lo negativo y lo positivo, la realidad y la esperanza, el problema y la solución para los refugiados colombianos en Quito. Obviamente los dos asuntos están íntimamente relacionados. Los refugiados están generando nuevas maneras informales para acceder a la ciudadanía (empoderamiento) precisamente porque su vulnerabilidad implica que las vías tradicionales hacia la ciudadanía les están obstaculizadas. Describimos aquí la vulnerabilidad vivida cotidianamente por la mayoría de los refugiados en Quito, y sólo después de establecer como base la vulnerabilidad es que se explica por qué existe y cómo los refugiados la están combatiendo. La vulnerabilidad y el estado de indefensión que serán descritos son consecuencias de redes sociales perdidas, de no tener una situación legal estable dentro de un país de “refugio”, de ser víctima de la xenofobia y de no tener acceso ni derecho a los recursos básicos mínimos vitales (alojamiento, alimentación, trabajo). Sólo después de que comprendamos la vulnerabilidad y la inestabilidad del refugiado desplazado y desamparado podemos reconocer lo difícil que es para los refugiados en Quito construir una ciudadanía desde la informalidad y acceder a los recursos básicos.

Se empieza con una explicación de la vulnerabilidad implícita en la violencia del desplazamiento. El desplazamiento inicia la vulnerabilidad, y lo que lo mantiene es la falta de estatus legal e integración social. Dado la precariedad legal de la mayoría de refugiados en Quito, se explorarán unas consecuencias importantes de esta situación: la difi-

cultad de acceder a recursos básicos como el trabajo, el alojamiento, los servicios de salud y educación y libre circulación por la ciudad. También se explica cómo la xenofobia aumenta la vulnerabilidad de los refugiados. El capítulo termina vislumbrando que la falta de estatus legal y la dificultad de acceder a recursos básicos hacen que muchos refugiados no puedan construirse una vida en Quito. *No pueden refugiarse en su país de refugio*. Finalmente, se ofrecerá un resumen general de cómo esta situación es una violación de las leyes internacionales de refugio y la responsabilidad del ACNUR frente a ello.

LO QUE QUEDÓ ATRÁS

En primer lugar, se produce el desplazamiento, una violación flagrante al derecho de no migrar (derecho que se encuentra en el Artículo 41 de la Constitución ecuatoriana) compartida por todo refugiado sin importar su estatus legal en Ecuador. Hay muchísimas personas desplazadas por muchísimas razones y por muchos actores (la guerrilla, los paramilitares, los terratenientes, las organizaciones de narcotráfico, las pandillas, las empresas nacionales y transnacionales y el ejército colombiano), pero todos comparten el hecho de tener el desplazamiento como la raíz central de su vulnerabilidad. Esta vulnerabilidad generada por el desplazamiento (desplazamiento que, en el caso de los refugiados colombianos en Quito, tuvo una trayectoria internacional) tiene dos dimensiones: lo que quedó atrás y lo que le espera al refugiado en Ecuador.

Empezando con lo que quedó atrás, tenemos que reconocer que la gran mayoría de los refugiados tuvo que salir de un día a otro y por eso dejaron muchos recursos en Colombia. Los recursos físicos y económicos dejados atrás incluyen tierras, casas, muebles e inmuebles, coches, animales, dinero ahorrado y empresas enteras. Como me dijo una refugiada* que se llama Andrea,

Nosotros dejamos en el país nuestras pertenencias. Para fuera dejamos el negocio de jamón. Dejamos nuestros animalitos. Dejamos todo tirado. No sacamos plata porque eso fue de improviso, nadie lo planeó. Porque cuando tú planeas, sacas plata. Pero cuando tienes que hacerlo de la noche a la mañana uno no trae plata.

Además de dejar estos recursos físicos y económicos, uno también tiene que dejar atrás recursos sociales y políticos. Los recursos sociales tienen que ver con los beneficios provistos por los familiares y amigos que viven cerca y le pueden apoyar, es decir, las redes sociales. También se refieren a grupos cívicos y redes de conocidos en el lugar de trabajo, la iglesia y la comunidad. En términos generales, los recursos políticos dejados atrás implican una pérdida de ciudadanía efectiva que acompaña el desplazamiento. Como se verá a lo largo del estudio, el desplazamiento crea una inmensa inestabilidad para sus víctimas: al tener que huir de un momento al otro, la tendencia es que no se podrá superar los desafíos que aparezcan después. Uno va perdiendo sus recursos políticos, sociales y económicos. *Así, hay una fuerte tendencia que la inestabilidad genera más inestabilidad; esta es la esencia de la vulnerabilidad y la razón por la que engendra la pérdida de derechos prácticos y exigibles.*

Pero en un sentido más estrecho, la pérdida de recursos políticos tiene que ver con los documentos —certificados de nacimiento, escolaridad, vacunas, documentos de identidad y pruebas de amenazas— que muchas veces quedan en Colombia por la prisa con que se tuvo que desplazar. Si no se tiene documentos de identidad reconocidos por las autoridades —no importa la razón por la que se perdieron— es casi imposible ejercer los derechos formales y ser reconocido como una persona formalmente. Si no tiene domicilio, peor aún. Sin documentos y domicilio, no se puede abrir una cuenta bancaria, matricular a los hijos en los centros educativos, acceder a seguro médico, trabajar, arrendar un cuarto o presentar una denuncia a las autoridades, sobre todo, por el temor a ser deportado. Para el Estado, los bancos, la escuela, el hospital y los empleadores, el refugiado en estas circunstancias no existe como persona con derechos como los demás. *Existe físicamente, pero no políticamente.*

Ronaldo, cuya solicitud de refugiado fue negada, y líder de la Asociación de Refugiados Colombianos en Ecuador (ARCOE), nos dice que esta situación suele ser “una desarticulación total”:

[Un refugiado es] una persona que perdió los bienes inmuebles, la tierra, los animales, lo que tenía. Los amigos, el panadero, el lechero, a todo el mundo en su tejido social; es una desarticulación total. Que viene con amenaza a su vida, sus libertades negadas, sus derechos

políticos también... Llegando acá [al Ecuador] con todo los derechos negados.

VULNERABILIDAD Y ESTATUS LEGAL

Cuando el refugiado llega al Ecuador, y a Quito en el caso de esta investigación, su vulnerabilidad aumenta aún más. Para resumir brevemente el argumento del resto del capítulo, la vulnerabilidad del refugiado se mantiene a niveles extremos por lo siguiente:

En muchos casos, la persona desplazada pierde sus documentos. Sin documentos existen pocas posibilidades de que se apruebe su solicitud de refugio en Ecuador. Si trae documentos, las posibilidades se mejoran, pero las dos terceras partes de los solicitantes no se aprueban o siguen esperando una respuesta definitiva (Oficina de Refugiados, 2006); entonces, hay una gran posibilidad de que el refugiado con documentos colombianos todavía quede sin estatus legal de refugiado. Las personas en esta situación tienen todas las facetas de sus vidas dificultadas por esto —quedando en un limbo migratorio llamado ‘la zona gris’— y los que reciben estatus oficial no salen mucho mejor. Los refugiados reconocidos todavía son vulnerables, pero los refugiados no reconocidos son aún más vulnerables y nadie puede regresar a Colombia porque allá su vida está en peligro. Entonces, la gran mayoría —los que tienen documentos tanto como aquellos a los que les faltan— queda vulnerable (Riaño-Alcalá y Villa, 2008: 257). Son refugiados que no han logrado refugiarse.

En síntesis, se pueden identificar tres elementos de la vulnerabilidad de los refugiados: 1) la vulnerabilidad por no tener estatus legal, 2) la vulnerabilidad por no poder acceder a recursos básicos y 3) la vulnerabilidad por no poder construirse una vida.

En cuanto al primer punto, para los colombianos desplazados a Quito, recibir un estatus legal significa ser reconocidos como refugiados por el Estado ecuatoriano u obtener una visa de trabajo o de amparo (al casarse con un ecuatoriano o tener hijos en el país). El portavoz para la oficina central del ACNUR en Quito me explicó el proceso necesario para ser reconocido formalmente como refugiado así:

Si quieres solicitar refugio y estás en Quito, te acercas a la oficina [de Refugiados] de la Cancillería [o sea, a la Dirección General de

Refugiados]. Allí te registran en la base de datos nacional, te toman la foto, te capturan tu firma y te entrevistan. La oficina de la Cancillería, basada en la entrevista, emitirá un criterio. Más o menos una vez a la semana se reunirá una comisión del Gobierno —son dos representantes de la Cancillería, un representante del Ministro del Gobierno— y discuten sobre cada caso. ACNUR participa en estas reuniones como observador, es decir, con voz, pero sin voto. En estas sesiones, se decide quién cumple y quién no cumple con los requisitos para ser considerado un refugiado, según la Convención de Ginebra y según el Decreto 3301 de Ecuador.

Desde la experiencia de desplazamiento, se podrían cuestionar diversas partes de este procedimiento —sobre todo lo relacionado con la aplicación de las leyes internacionales—, pero, por ahora, lo importante es que si se acepta la petición, la persona recibe una visa de refugiado, pero si se niega, existen dos posibilidades: o puede apelar (pero puesto que nunca se revela la razón por la cuál su petición ha sido negada, armar una apelación es difícil) o tiene 30 días para salir del país.

Oficialmente, los documentos que la DGR pide a los solicitantes de refugio son una cédula de identidad o pasaporte, la Tarjeta Andina y el pasado judicial¹ de cada mayor de edad y, para los menores de edad, un certificado de nacimiento y “un permiso de salida del padre ausente (de ser el caso)”². Para pasar la frontera desde Colombia hasta Ecuador, uno tiene que presentar la cédula, una Tarjeta Andina y un pasado judicial (se puede obtener los últimos dos en la frontera misma), pero contar con los certificados de nacimiento y permisos de salida de los padres ausentes es más difícil, especialmente si se tuvo que salir de prisa y sin saber los requisitos para solicitar el refugio en Ecuador antes de ser desplazado.

Además, aunque éstos son los únicos requisitos de la DGR, llevar más documentación, especialmente de las amenazas y la violencia que causaron su huida o la documentación oficial del estatus de desplazado interno en Colombia, *puede* mejorar las posibilidades que un solicitante sea reconocido como refugiado. Esto se debe a que la DGR tiene varios problemas en recoger información sobre los hechos que engendran el desplazamiento en Colombia y por eso hacen valer la información que los solicitantes llevan consigo.³ *Sin embargo*, como se mencionó antes, aún con pruebas y más documentos que los requeridos, la probabilidad de que se apruebe la solicitud sigue baja, inclusive

en casos graves. Entre los años 2000 y 2008, 65.500 personas presentaron solicitudes y sólo 22.000 recibieron estatus formal de refugio. Se le negó el 66,4% de los solicitantes o sus casos caducaron o quedaron sin resultado. Esta población de 22 mil refugiados reconocidos existe entre una población *en situación de refugio* estimada (por el Director del ACNUR para las Américas, Phillippe Lavanchy en el 2007) de 250.000 al nivel nacional. Es decir, sólo el 8,8% de los refugiados en el Ecuador tiene estatus formal de refugiado. Esto es porque, además de razones de la xenofobia y la tendencia de tratar el tema de refugio como un tema de seguridad y no un tema humanitaria, hay una disposición estructural en la DGR y de parte del Estado ecuatoriano de tratar a los refugiados con una actitud de sospecha y no darles el beneficio de la duda aunque lo necesitan y lo merecen por su vulnerabilidad.

Es por esta disposición que se le negará la solicitud y el refugiado quedará sin estatus oficial, y por el temor de ser ubicados si dan sus datos a cualquier persona u organismo oficial, que se calcula que sólo dos de cada cinco colombianos que llegan al Ecuador presentan una solicitud.⁴ Este tema del miedo es muy importante porque el temor a más persecución nunca desaparece. Son comunes las historias de refugiados que se topan en Quito con gente que conocía en Colombia, hecho que les demuestra que, aunque Ecuador es otro país, realmente no están tan alejados de sus problemas en Colombia y es posible que sus victimarios colombianos les ubiquen en Quito.

Para los refugiados que no han solicitado refugio debido al temor u otras razones, los negados y los que quedan esperando una respuesta —o sea, más o menos 228.000 personas si confiamos en la cifra del director Lavanchy— su carencia de estatus regularizado causa problemas cotidianos en las áreas de trabajo,⁵ alojamiento, circulación, educación y salud. Por eso, el 48% de refugiados en Quito señala que el área principal en que su núcleo familiar necesita atención es lo legal; sólo el 22% de núcleos familiares en Quito dice estar sin problemas legales y el 26% dice que, por lo menos, un miembro de su núcleo ha sido detenido por la policía (Servicio Jesuita, 2006: 66, 58, 50).

VULNERABILIDAD, XENOFOBIA Y RECURSOS BÁSICOS

Es sumamente importante señalar aquí que la vulnerabilidad, por su definición misma, implica que hay la probabilidad de que los

problemas en un ámbito de la vida, desencadenen problemas en otros ámbitos. El desplazamiento causa problemas legales; los problemas legales causan problemas al intentar acceder a otros recursos básicos; y los problemas al intentar acceder a recursos básicos causan una gran inestabilidad cotidiana para los refugiados.

Para los refugiados no reconocidos formalmente como tales, la dificultad de acceder a recursos básicos significa enfrentar problemas tan básicos como la imposibilidad de circular por la ciudad, pues eventualmente la policía puede solicitar la cédula y el refugiado o será deportado o tendrá que sobornar al policía. Cientos de colombianos son deportados hacia su país natal cada mes, y en muchos de estos casos es una violación del derecho de no-devolución de refugiados que el Ecuador, en el Artículo 33 de la Convención de 1951 sobre Refugiados, ha prometido respetar y que ACNUR ha creado, en gran parte, para proteger. En una entrevista, un funcionario de la DGR afirmó abiertamente que este derecho tan central a la noción del refugio es violado constantemente,⁶ aunque el Tribunal Constitucional ecuatoriano ha afirmado que es inconstitucional deportar a un refugiado, sin importar si tenga estatus de refugiado o si se le haya negado.⁷ El hecho de que se siguen deportando colombianos es un testamento a la falta de institucionalidad que exploraremos en el próximo capítulo. Por un lado, el Estado fracturado cuenta con elementos racionales que entienden que se debe dar a solicitantes de refugio el beneficio de la duda y, por otro, con elementos xenofóbicos que les miran como un desgaste de recursos y una amenaza a la seguridad nacional.

La deportación tiene que ver con un asunto más general: la securitización del asunto “refugio”. El Director de la Oficina de Refugiados (sede administrativo de la DGR) dice que, mientras que él y sus compañeros en la oficina quieren que se vea el asunto bajo la óptica de lo humanitario, “la policía y lo que son las Fuerzas Armadas miran al refugio más como un sistema de seguridad: tratan de securitizar a un sistema de ayuda humanitaria y atención al mismo refugiado”. Esta securitización se combina con la xenofobia contra los colombianos para crear la situación descrita por Ronaldo:

Nos han encasillado en la línea de seguridad del Estado. Todos los colombianos son narcos, guerrilleros, paramilitares, atracadores y ladrones y todas las mujeres son prostitutas. Eso lo piensan desde el

alto comandante de las Fuerzas Armadas hasta el niño más pequeñito del Ecuador porque es la xenofobia que se ha vendido contra el colombiano, siempre nos han mirado así.

Para los refugiados reconocidos existe el derecho de circular por la ciudad y el país, pero este es el único recurso básico de que gozan en la práctica. La xenofobia contra los colombianos que es tan fuerte en el Ecuador hace que encontrar trabajo, alojamiento o educar a sus hijos sea difícil para todos los refugiados. Es pertinente señalar que la Constitución ecuatoriana garantiza los derechos de educación, vivienda, salud y un trabajo dignificado y remunerado a todas y todos, además de declarar que nadie puede ser discriminado por su condición migratoria y que se adoptarán medidas de acción afirmativa para los que sufren de desigualdad (Artículo 11). Pablo, un refugiado reconocido explica lo enraizada que se encuentra la xenofobia que impide estos derechos tan fundamentales.

Tengo nietos de 15 años, 14 y 13....Dicen que, incluso los mismos directores, los discriminan. Director de un colegio, de una escuela. Entonces, imagínese usted si eso le hace un director, lo que pasa con los alumnos ecuatorianos y eso a nivel de niños... La discriminación aquí es 'tenaz'. Total.

Esta discriminación es especialmente fuerte en contra de las mujeres colombianas. Las que trabajan en el sector informal son acosadas constantemente por hombres que asumen que lo que realmente están vendiendo son sus cuerpos (Camacho Zambrano, 2005: 75, 85-6).

Estos estereotipos xenofóbicos vienen de fuentes diversas. Los medios de comunicación a menudo asocian a los colombianos con delincuentes, narcotraficantes y prostitutas (Camacho Zambrano, 2005: 63), convirtiéndolos en chivos expiatorios por la violencia creciente y la falta de trabajo que han surgido como consecuencia de los ajustes neoliberales y la crisis financiera del 1999. Los ecuatorianos suelen describir a su país como una isla de paz entre dos países con historias violentas (pensemos en el Sendero Luminoso en Perú y las FARC y las AUC en Colombia), y se ven a los inmigrantes colombianos como una amenaza a esta tradición (Rivera et al., 2007: 137). Esta culpabilización a los colombianos era especialmente marcada durante el período del presidente Lucio Gutiérrez, quien promulgó estereotipos nega-

tivos de colombianos. En el año 2006, el 74% de los ecuatorianos se pronunció en contra de la inmigración colombiana, y el 35% dijo que favorecía la deportación de los colombianos indocumentados (La Hora, 2006).

Desgraciadamente, esta xenofobia, junto con leyes abusivas que afirman que los solicitantes de refugio y refugiados sin reconocimiento formal no tienen el derecho de trabajar, hace que pocos refugiados puedan encontrar un buen trabajo en el Ecuador y que muchos sean explotados. Es una práctica más o menos normal que los colombianos y colombianas sean contratados, trabajen algunos meses y nunca sean pagados (Camacho Zambrano, 2005: 55-6). Wilmar, un refugiado que trabajaba en una peluquería, contó que, además de nunca recibir un sueldo, fue acusado por la dueña de la empresa de robar cosas de la peluquería. Ella mandó a la policía a su casa y le quitaron casi todas sus pertenencias, menos una estufa y un colchón que Wilmar logró salvar al rogarles a las autoridades, contándoles que vivía allí con su esposa y una niña de un año. La mayoría de refugiados que sufre este tipo de abuso no puede denunciar a sus empleadores porque son indocumentados.

Muchas veces las condiciones de trabajo son pésimas. Andrea contó que ella y su marido recibían 200 dólares mensuales entre los dos para trabajar jornadas largas haciendo pizzas. “En sí, el trabajo era muy duro,” me dijo. “Fíjate que las niñas también ayudaban. Éramos cuatro trabajando. El señor no veía eso. O sea, nos contrató a los dos... Cuando ellos llegaban [nos dijeron] ‘bueno, necesitamos 600 [pizzas] para mañana por la mañana’ y nos quedamos hasta las tres de la mañana, la una de la mañana, las dos”.

Jornadas largas y pobremente remuneradas son la regla para las mujeres refugiadas también. El servicio doméstico es el trabajo más común entre ellas y, según un estudio sobre las condiciones laborales de las mujeres en situación de refugio:

Un 34% de las empleadas domésticas perciben ingresos [mensuales] menores a USD 99,00 y con un tiempo promedio de trabajo de 9 horas diarias_ un 47% percibe ingresos menores a USD 150, con un promedio de 11,6 horas diarias_ y apenas un 19% gana por sobre los 150 dólares, pero con un tiempo promedio de 12,4 horas. (INREDH, 2006; citado en Benavides, 2007: 29-30)

Al comparar entre la situación laboral de los refugiados cuando estaban en Colombia y su situación en el Ecuador, el 40% dice que trabaja en la calle en Ecuador, mientras que sólo el 19% dice que ésta fue su situación en Colombia (Servicio Jesuita, 2006: 85). Además, trabajar en el sector informal hace que los refugiados sean más vulnerables a ser hostigados por la policía, detenidos y deportados. Pablo relata que:

Nuestros mismos compañeros colombianos nos cuentan que les quitaron 100, 200 [dólares] cuando los cogieron indocumentados. Pobre gente que se pasa en la calle vendiendo CDs, vendiendo maní o un dulce. Entonces, uno dice: “Esa pobre gente que se ha trabajado toda una semana lo pierde todo en un instante”. Aquí la misma policía: “Déme tanto para no ser deportado”. ¿Y qué hacen ellos? Entregar lo que tienen y quedarse sin nada. Imagínate la situación tan caótica.

Como escribe Hernando Ortega de sus conversaciones con refugiados, muchos dicen que son “obligados a ‘andar con un billete en el bolsillo’ para utilizarlo en caso de que la policía los detenga”, situación que inspiró a uno de los entrevistados a decir: “El que no está refugiado, se volvió una fuente de dinero para las autoridades” (Rivera et al., 2007: 78).

Aún para los refugiados reconocidos que tienen el derecho a trabajar en Quito (aunque la xenofobia muchas veces hace que este derecho sea nulo en la práctica) y que pueden circular libremente, educar a sus hijos es difícil, siendo otro problema que les aleja de una integración social adecuada. Según el Acuerdo 337 del Ministerio de Educación, todo niño extranjero, sea colombiano o de otro país, tiene el derecho de matricularse en las escuelas ecuatorianas. Sin embargo, y como veremos a lo largo del estudio, *la ley no tiene nada que ver con la realidad de los refugiados colombianos en Quito*. Cuando pregunté a los refugiados sobre el supuesto “derecho a una educación” en Ecuador, dijeron que sí, existe formalmente, pero como dijo una refugiada, en realidad, “no tienes derecho al estudio porque te ponen todos los problemas del mundo”. Aunque la ley dice claramente que está prohibido, muchas escuelas o no reconocen el derecho de los refugiados a una educación o les exigen documentos que son imposibles de obtener, como certificados legalizados de los estudios en Colombia, o simplemente les dicen que no hay cupo (Servicio Jesuita, 2006: 79). Una pareja de refugiados no reconocidos contó que por fin lograron matricular

a su hija en una escuela, pero que su profesora la golpeó frente a la clase. Debido a la dificultad de matricular a la hija en otra escuela, la decisión de sacarle o no de la situación abusiva, se convirtió en una decisión entre estudiar bajo condiciones abusivas o simplemente no estudiar.

Las estadísticas demuestran la situación claramente. El Servicio Jesuita nos informa que el 64,7% de los núcleos familiares de refugiados encuestados en Quito no contó con ningún miembro que se encuentre estudiando, mientras que ésta era la situación de sólo el 22,7% de los núcleos familiares en Colombia (2006: 77). La Organización Internacional de las Migraciones (2006, citado en Villa, 2008: 108) reporta que en uno de cada cuatro hogares de refugiados vive alguien que sea analfabeto.

Finalmente, el acceso a otros recursos básicos, como los servicios de salud, alojamiento y comida, son negados a muchos refugiados. Los no reconocidos no tienen el derecho a un seguro médico y, por los obstáculos ya mencionados que les impiden encontrar trabajos dignos y bien remunerados, pagar los costos de atención médica es difícil. Los pocos refugiados reconocidos sí tienen este derecho, pero durante mucho tiempo no existía en la práctica porque el carné de identidad que los refugiados reconocidos recibían tenía menos dígitos que la cédula ecuatoriana. Es por esto que las computadoras del seguro médico no lo aceptaban, y este hecho también impedía que los refugiados reconocidos pudieran abrir cuentas bancarias. Ahora bien, se ha igualado el número de dígitos entre los dos tipos de identificación, pero todavía sucede, a menudo, que los funcionarios de bancos y aseguradores no lo aceptan por falta de información.

La xenofobia y la falta de trabajo hacen que encontrar alojamiento digno sea difícil. Mientras que sólo el 8,3% de los refugiados en Quito vivía en uno o algunos cuartos en Colombia, esta es la situación del 36,8% ahora (Servicio Jesuita, 2006: 73). Aunque algunas personas contaron sobre dueños ecuatorianos amigables que simpatizan con su situación (normalmente porque tienen familiares que han emigrado y sufren retos parecidos en España o los Estados Unidos) y les arrendaban cuartos sin pedir una garantía, esta es la excepción y no la regla. La xenofobia hace que la mayoría de los propietarios o simplemente no arriendan a colombianos o les piden garantías enormes.

Finalmente, existen refugiados en Quito que apenas pueden dar de comer a sus hijos. Un refugiado *reconocido* contó la siguiente historia: “Uno de los nietos que tiene cinco años, ya está presentando problemas de crecimiento y de desnutrición. Imagínesse. Si lo estoy viviendo en mi misma familia. Imaginemos a otras familias, a otros hogares que uno ve, gente que uno ve en esas circunstancias críticas también”. La triste realidad es que hay mucha gente en estas circunstancias, gente que llega a Quito y se ve obligada a dormir debajo de un puente e ir al mercado para pedir tomates podridos de los comerciantes.

En su manera habitual de siempre ir directamente al meollo del asunto, Ronaldo resumió cómo se experimenta la negación de recursos básicos: “Parece ser que los refugiados en el Ecuador —para ACNUR y para el Estado— somos turistas obligados. O ‘no se pueden quedar’ o ‘quédense, pero no pueden trabajar’. Ya ve los resultados y es la verdad: no podemos darnos el lujo de enfermarnos. Nuestros hijos no se pueden dar el lujo de estudiar. O sea, para nosotros, los derechos fundamentales al mínimo vital son lujos que no nos podemos dar”.

Esta inestabilidad y vulnerabilidad significan que, en cualquier momento, un inconveniente puede presentarse y producir una serie de consecuencias que rápidamente hacen que alguien pierda control. Como contó una refugiada llamada Diana Fernanda:

Nosotros nos presentamos 90 colombianos y atendían a dos [donde tenían que ir para solicitar refugio en ese tiempo]. Dormíamos en las calles esperando un turno. Y eso era súper difícil. Teníamos que sobrevivir de algo. Yo, la artesanía más o menos la practico... más o menos hace unos 14 años. Entonces empecé a trabajar acá pero sin documentos. Al sitio a donde llegué nos iba bien, pero como acá [los ecuatorianos] no nos quieren, una de las personas que estaba en el mercado donde yo trabajaba fue y trajo a la migración. Un día no me dieron chance a volarme. Porque siempre lográbamos volarnos. Me agarraron y me tuvieron ocho días presa, me querían deportar. Mi familia no podía acercarse porque...no nos habíamos podido presentar al refugio porque no habíamos logrado conseguir un turno. Bueno, a base de sobornar a una cantidad de gente y a dar dinero que no teníamos en ese entonces, logramos que no me deportaran.

Los inconvenientes de tener que esperar en condiciones pésimas para solicitar el refugio, más la necesidad de encontrar dinero de alguna manera —aunque los solicitantes de refugio no tienen derecho a

trabajar— hicieron que Diana Fernanda casi fuera separada de su familia y deportada hacia un país donde sufría persecución. Al final no salió así, pero todo el mundo no siempre puede encontrar el dinero para comprar su libertad como lo hizo Diana Fernanda. Por ser perseguidos debido a su falta de estatus legal, muchos refugiados han sufrido más que un solo desplazamiento antes de llegar a Quito. El 56% dice que era desplazado en Colombia antes de venir al Ecuador y el 26% dice que ha vivido en otra ciudad ecuatoriana antes de llegar a Quito (Servicio Jesuita, 2006: 46, 43). Lastimosamente, muchas veces el resultado es la separación de familias. En el 54% de los casos, los refugiados en Quito tienen familiares cercanos que todavía están en Colombia y sólo uno en tres jefes/as de hogar vive con su cónyuge o conviviente (Servicio Jesuita, 2006: 36, 38).

SIN ASPIRACIONES EN EL LIMBO MIGRATORIO

Por la vulnerabilidad legal, más la dificultad de acceder a recursos básicos y superar la xenofobia, la vida se convierte en una cosa inestable y caótica que se vive de un día a otro sin poder hacer planes de mediano plazo o confiar en un plan de vida. Ésta es la tercera área de la vulnerabilidad, y quizá la más desesperante. Es la vulnerabilidad que hace que no se pueda tomar riesgos, que no se pueda escoger un plan de vida, que no se pueda contar su situación a otros, que no se pueda soñar y que no se pueda aspirar a más que sobrevivir. Presentamos esta vulnerabilidad en las palabras de los mismos refugiados:

Con el desplazamiento, lo primero que se viola es la libertad de escoger un lugar de residencia y lo que quieres. Cuando hay una amenaza de muerte, hay que salir abandonándolo todo. -Ronaldo

Yo no tengo documentos como refugiada porque no me atrevo a contar el problema. No quiero que, por intermedio mío, traten de ubicar a mi hermano. O que corran peligros mis hijos. Entonces, por eso nunca he ido a pedir refugio. -Michel

Siempre está el miedo. Entonces, uno trata de hablar lo menos posible de la vida de uno. Uno la tiene disfrazada para evitar que lleguen a uno. -Diana Fernanda

Nosotros aprendimos. Es un mecanismo de protección del ser humano el que, a pesar de vivir en un país con tantos problemas y dificultades, nos acostumbramos a no soñar. ¿Qué pasará mañana? No. Hoy

amanecemos, abrimos nuestros ojos, le damos gracias a Dios y pensamos si hoy nos va a tener hasta la noche, sólo hasta la noche. Vivimos el día a día. Porque no sabemos si ahora, en el transcurso de moverme a mi casa, me coge inmigración y me deporta. O sea que no puedo hacer planes para mañana porque la zona gris es eso. La zona gris es quedar en el limbo migratorio al ser negado por el Estado mi estatus a pesar de tener las pruebas. Y el Estado le diga a usted: “No, porque tengo soberanía.” -Ronaldo

Ahora pues, ya uno medio respira...Porque aquí uno no logra progresar.

-Diana Fernanda

Entonces los que contamos con suerte vivimos al día, podemos sobrevivir. Pero no podemos aspirar a mucho. -Michel

¿Qué futuro para los hijos, para los nietos? Están creciendo, ¿qué futuro les espera?

-Pablo

Pues qué rico poder regresar para un colombiano. Pero lastimosamente está como muy difícil porque cada día está peor. Cada día las cosas son más difíciles. Y, lastimosamente, ya le toca a uno olvidarse de su país. -Marcela

Estas múltiples vulnerabilidades hacen que muchas veces los refugiados colombianos en Quito sean los más pobres de los pobres. Cierto es que hay mucha pobreza entre los ecuatorianos también —la falta de comunicación entre las entidades del Estado, la falta de recursos para llevar a cabo políticas públicas y una baja institucionalidad que impide el desarrollo de políticas públicas— este legado del neoliberalismo afecta tanto al pueblo ecuatoriano como a los refugiados colombianos. Por eso, muchas veces, la gente se enoja cuando se enteran de programas u organizaciones fundados para ayudar a los refugiados, porque dicen que ya hay muchos ecuatorianos indigentes y ¿por qué ayudar a extranjeros por encima de ellos? Sin embargo, los refugiados sufren de una vulnerabilidad especial que les diferencia de otras personas en condición de necesidad y también frente a migrantes económicos. Guillermo Rovayo, director del Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes- Ecuador, subraya esta diferencia así:

Los refugiados en el Ecuador y en muchas partes del mundo no son personas con derechos. Son personas restringidas. Son personas que no logran tener un proceso amplio de integración social. Por un lado

porque, las mismas condiciones del sistema no les permiten que accedan a educación, a salud, vivienda, trabajo etcétera. Pero, por otro lado, también, porque ellos no decidieron salir de sus países. O sea, es muy diferente a la idea de un emigrante económico. Ellos tuvieron que salir de sus países y no decidieron a dónde irse. Tuvieron que llegar al primer lugar que pudieran encontrar.

Fernando Ponce, quien trabaja con la Compañía de Jesús en el Ecuador, explica de manera muy sucinta el tema:

Los refugiados colombianos pueden considerarse, sin condescendencia alguna, los 'más pobres entre los pobres'. Pobres ecuatorianos hay muchos y por muy diversas razones... Pero si a la pobreza material, al despojo que significa el desempleo y la falta de oportunidades, se le añaden la vulnerabilidad de quien no tiene papeles, la inseguridad de quien se siente extraño en tierra ajena y víctima en la suya propia, si a esto se le suma el peso de una opinión pública cada vez más xenofóbica, silenciosamente deslizándose hacia la intolerancia, entonces se vuelve urgente y prioritario responder al reto que los refugiados y refugiadas plantean a nuestra sociedad. (Servicio Jesuita, 2006: 15, mi énfasis)

Por estas razones, la situación de los refugiados colombianos en Quito y en otras ciudades no puede ser ignorada, y hay ciertos actores que son más responsables que otros para esta situación tan caótica y opresiva. Como ya se ha visto, es el Estado ecuatoriano que niega a tantas personas sus solicitudes de refugio. Ecuador ha adoptado formalmente la definición de un refugiado incluido en la Declaración de Cartagena, y hay amplio sustento para argumentar que “la violencia generalizada”, y “la violación masiva de derechos humanos” que menciona existen en Colombia. Para evidenciar esto, basta mencionar que entre 1997 y 2008, 2.935.832 de colombianos eran desplazados (CODHES, 2009) y que las AUC desaparecieron diez mil personas durante veinte años (La Jornada, 2008; BBC Mundo 2008), muchas de ellas, ahora enterradas anónimamente en fosas comunes. Además, miembros del ejército colombiano mataron a más que 1.275 personas inocentes entre 2002 y 2007 para después vestirlos de guerrilleros y citarles como bajas en la Guerra contra el Terrorismo (International Crisis Group, 2009: 8). Es paradójico explicar con qué criterios se puede dar estatus de refugio solamente a un tercio de los solicitantes cuando estas

condiciones —incluidas claramente como razones legítimas para refugiarse— existen con abundancia en Colombia.

Además de ser requerido por los derechos humanos, reconocer más solicitantes como refugiados formales no implica un gran costo económico al Estado porque, hasta el momento, no da ninguna ayuda material a los refugiados reconocidos, más que servicios de educación y seguro social. Fabricar el carné de refugio sólo le cuesta al Estado dos dólares (UNHCR, 2008: 14). Claro que la Constitución obliga al Estado dar a los refugiados recursos básicos como la seguridad alimentaria, alojamiento y un trabajo dignificado y remunerado, pero un primer paso es la simple acción de regularizar más refugiados para que no tengan que vivir con el miedo de ser deportados, para que puedan trabajar legalmente, para que puedan abrir cuentas bancarias y acceder al seguro médico y para que puedan matricular a sus hijos en la escuela. Un estatus legal normalizado es fundamental para que los refugiados puedan acceder a recursos básicos e integrarse en el tejido social ecuatoriano.

ACNUR se creó para proteger los derechos humanos de los refugiados, sobre todo el derecho de la no-devolución. Hasta este punto, todo este capítulo ha sido un testimonio a la violación de los derechos humanos de una población que merece derechos especiales por su vulnerabilidad y no un tratamiento que la aumenta. En este contexto, es interesante señalar que ACNUR está de acuerdo con las decisiones del Estado ecuatoriano de reconocer o negar las solicitudes de refugio en el 94% de los casos (López, 2005: 69). Para esta organización, los temas de la soberanía nacional versus su mandato de protección global son bien sensibles, pero cabe reiterar las palabras de Ronaldo, citadas arriba: la soberanía nunca es absoluta y requiere el cumplimiento de ciertas normas y acuerdos internacionales. Lejos de estar de acuerdo con la negación de la mayoría de solicitudes de refugio, el mandato del ACNUR requiere que incida por parte de los y las solicitantes y les asegure sus derechos humanos.

El asunto de la soberanía nacional y los derechos humanos tiene mucho que ver con la meta de ACNUR de separar lo humanitario de lo político y trabajar solamente en el ámbito del primero. Sin embargo, como todos sabemos, el discurso de los derechos humanos es utilizado a menudo para fines políticos y no humanitarios, y este enredo debilita al ACNUR. Ha sido criticado por utilizar su rol “no-político” para

quitar toda connotación política de los desplazamientos masivos (Malkki, 1995: 505) y también por ser manejado como una herramienta política de Estados poderosos que quieren aislarse de los desplazamientos masivos cercanos.⁸ Como Kofi Annan ha dicho al comité ejecutivo del ACNUR:

Demasiado frecuentemente, cuando los gobiernos donantes deciden cuál de sus actividades financiar, hay un *arrière-pensée* flagrante. Se utiliza – o se abusa de – su trabajo humanitario, convirtiéndolo en sustituto para la acción política a fin de confrontar las causas del desplazamiento. Ustedes se han convertido en parte de “una estrategia de contención”, con la cual los países más afortunados y poderosos buscan mantener alejados los problemas de los países pobres. ¿Cómo se puede explicar, de otra manera, la disparidad entre el financiamiento generoso para operaciones de auxilio en países cercanos a las fronteras del mundo próspero y los esfuerzos mucho más parcos para ellos que sufren en áreas aisladas del mundo como Asia o África? (Annan, 2000, citado en Vayrynen, 2001: 153-4; traducido por el autor).

Una de las mayores causas de esta falta de voluntad de reconocer lo inherentemente político de sus acciones, es que las Naciones Unidas sólo dan al ACNUR el dos por ciento de su presupuesto total; tiene que pedir donaciones para el resto (Vayrynen, 2001: 150). La necesidad financiera de mantener una buena imagen y la fama de no meterse abiertamente en asuntos políticos hace que la organización casi nunca se atreva a ofender a los gobiernos, y se ven las consecuencias inhumanitarias de esta política en la vulnerabilidad de los refugiados descrita en este capítulo.

Otra crítica del ACNUR tiene que ver con su posición como *el* actor dominante en temas de refugio en el Ecuador. El Alto Comisionado dio USD 313 000 a la Dirección General de Refugiados de Ecuador para el año 2008 frente a un aporte de USD 85 000 del Ministerio de Relaciones Exteriores. El ACNUR también mantiene una red de ONGs encargadas de implementar sus proyectos en el país, y estas organizaciones, obviamente, no cuestionan las posiciones de su organización benefactor. Este contexto coincide con el estatus *quo* mundial en el que organizaciones internacionales, muchas veces poco responsables frente a la gente que “representan” (Held, 1995: 139), y los gobiernos de los países nortños, dominan el régimen internacional de

refugio mientras que la sociedad civil de los países del Sur y las organizaciones de migrantes quedan totalmente aisladas y calladas (Delgado Wise y Castles, 2007). La sugerencia no es que el Alto Comisionado se vaya y que retire su dinero, sino que deje de proyectarse como el único y más importante actor en asuntos de atención a refugiados en el Ecuador y que cede espacios a ONGs y grupos comunitarios con que no tiene lazos. Aunque actualmente está de acuerdo con la negación masiva de solicitantes de refugio, el ACNUR tiene gran potencial para ayudar a *todos* los refugiados en el Ecuador si se cambia de disposición. Por lo grande que es, hay que evitar construir una dependencia financiera y programática entre el ACNUR y el resto de la sociedad civil.

Cabe notar brevemente que las demás organizaciones de la sociedad civil que trabajan en asuntos de refugio no son impecables tampoco. Muchas de ellas se enfocan solamente en el lado humanitario (dar comida y apoyo psicológico) sin cuestionar los raíces de la vulnerabilidad entre refugiados (la falta de documentos, la xenofobia y la sospecha sistemática que describiré a lo largo de esta monografía), y a veces son muy paternalistas al momento de dar esta asistencia.⁹

Ahora bien, aunque la vulnerabilidad de los refugiados persiste al momento de publicar esta investigación (2009), ha habido cambios importantes desde que hice mis investigaciones de campo en 2007. Lo más notable entre ellos es el proceso del Registro Ampliado (ACNUR-Noticias, 2009), un proyecto que lleva a funcionarios a la frontera norte para entrevistar solicitantes de refugio *in situ* y entregarles su credencial de refugio ese mismo día. De los resultados preliminares, se ve que la tasa de aprobación de solicitudes va por encima del 90% y que más de ocho mil personas recibieron el estatus oficial de refugiado entre marzo y junio del 2009. Hay que aplaudir la rapidez con que se tramitan estos casos, el hecho que personas antes negadas el refugio tengan la oportunidad de solicitarla de nuevo y, sobre todo, las evidencias que *se está dando a solicitantes de refugio el beneficio de la duda*. Esto es exactamente lo que propongo que pase a nivel nacional. Lo que me preocupa es que se está hablando de limitar el Registro Ampliado a 50.000 personas en la frontera norte mientras que hay cientos de miles de refugiados indocumentados en Quito y el resto del país. Hasta que el Estado ecuatoriano de a refugiados en todo el Ecuador el beneficio de la duda, vamos a continuar criticando la sospecha con que se trata a esta población. También, como veremos a lo largo de este estudio, terminar con

la vulnerabilidad de los refugiados requiere un empoderamiento integral, y la normalización de su estatus legal es sólo el primer paso en este camino.

Más allá del incumplimiento de las leyes internacionales de refugio descrito en este capítulo, los refugiados colombianos en Quito no son simplemente víctimas esperando que algún benefactor les ayude. Si uno de los propósitos de este estudio ha sido dar testimonio a la vulnerabilidad de los refugiados, otro es señalar la determinación de las personas que están cada día luchando para superar esta vulnerabilidad y convertirse en sujetos de derechos.

Antes de explorar las implicaciones del proceso de empoderamiento desde la informalidad, es necesario explicar por qué tanta vulnerabilidad existe entre los refugiados. Simplemente decir que es un resultado de ser negados el estatus oficial de refugiado no basta: la situación es demasiado compleja para explicarla en base de la maldad del Estado. De mis entrevistas con funcionarios en la Dirección General de Refugiados, quedó claro que no comparten la xenofobia practicada por mucha de la sociedad ecuatoriana. No obstante, la inmensa vulnerabilidad de los refugiados tiene mucho que ver con las decisiones tomadas en la DGR. ¿Cómo explicar la vulnerabilidad en vista de estas buenas intenciones? Es la meta del próximo capítulo, el resolver esta contradicción con un análisis basado en entrevistas con dichos funcionarios.

NOTAS

- 1 Sobre el requisito de un pasado judicial para los inmigrantes colombianos, Benavides et al. afirma: “Hay que señalar que su implementación constituye una violación de los acuerdos de la Comunidad Andina de Naciones en materia de integración y tránsito de personas, ocasionando discriminación y desigualdad para la población colombiana. Además, esta decisión no contó con base legal administrativa para su expedición, sino que obedeció a una decisión política” (Benavides, 2007: 11). En otros estudios se nota que esta decisión, que queda sin sustento legal, es una violación de los derechos de la presunción de la inocencia y el principio de la no devolución (Rivera et al., 2007: 54; Jaramillo, 2008: 62)
- 2 Citación tomada de un letrado encontrado en la sala de espera de la Oficina de Refugiados (espacio administrativo de la DGR) el 2 de febrero del 2007.
- 3 En una búsqueda de “datos objetivos”, como dijo un funcionario de la DGR, este organismo intenta recoger información sobre el nivel de violencia del área de donde viene el solicitante, pero este empeño se ve dificultado por: 1) las dinámicas

del conflicto mismo han conllevado a una gran falta de información porque el hecho de denunciar actos de violencia pone en peligro la vida y 2) como dijo un asesor jurídico de la DGR, “la cooperación que recibimos de Colombia es casi nula. Además, ellos niegan el problema tan grande de refugiados como el que sí tienen.” Por este desconocimiento, el Estado colombiano no colabora por nada ni con los colombianos que solicitan el refugio ni con los ecuatorianos de la DGR para ayudarles a substanciar las denuncias en que se basa la solicitud. Por todo esto, el o la solicitante de refugio que sí puede substanciar su solicitud con pruebas formales sale con mayor posibilidad de que se apruebe el pedido.

- 4 La cifra viene de Bilsborrow y CEPAR (2006). Cabe mencionar que esta aserción va en contra del cálculo del director Lavanchy, que es de un cuarto de millón de refugiados en Ecuador. Unos 65.000 refugiados han solicitado refugio desde el año 2000 cuando empezaron a llegar en grandes cantidades, y si esta cifra representa el 40% de los refugiados que han entrado en Ecuador, su población es 162.500. Para acomplejar el asunto aún más, el ACNUR ya no habla de un cuarto de millón personas en situación de refugio, sino de que “las personas en necesidad de protección internacional en el país podrían ser en total unas 135.000” (ACNUR- Noticias, 2009). Lo importante aquí es resaltar que, no obstante los numerosos estudios cuantitativos que existen, la invisibilización voluntaria e involuntaria de muchos refugiados hace que, saber con confianza el número exacto y otra información demográfica, sea imposible. Más allá de las cifras, lo importante es terminar con esta vulnerabilidad e invisibilización.
- 5 No se puede trabajar mientras se espera la respuesta a la solicitud de refugio. En Quito, el 20,4% de solicitantes tuvo que esperar de tres a seis meses, el 28,2% de seis meses a un año y el 17,2% más de un año (Servicio Jesuita, 2006: 55).
- 6 “La no devolución puede ser precautelada siempre y cuando se piense que la persona va a correr riesgo de tortura en su país. El artículo tres le protege con la no-devolución aunque la persona esté en un país de manera ilegal, pero eso es teoría. En la práctica, yo dudo mucho que una autoridad de policía aquí en el Ecuador no te deporte porque tú invocas la disposición del caso. Yo creo que este principio aquí en el Ecuador se viola constantemente.”
- 7 “La disposición del artículo 26 del referido Reglamento garantiza el cumplimiento del principio de no devolución previsto en el artículo 13 del mismo instrumento...., disposición que protege no sólo a quienes ya tienen la calidad de refugiados, sino a todas las personas, caso en el que estarían aquellas que no hayan obtenido este estatuto, previsión tanto más lógica si se toma en cuenta que quien solicita el estatuto de refugiado, al serle negado, mantiene el temor por su vida o integridad puestas en peligro por falta de protección en su país de origen, por lo que la tutela del bien superior que constituye la vida y la integridad de las personas debe estar garantizado” (Tribunal Constitucional, Tercera Sala, Resolución No. 0236- 2005-RA. Citado en: Rivera et al., 2007: 51-2).
- 8 “Too often, when donor governments decide which of your activities to fund, there is a flagrant political *arrière-pensée*. Your humanitarian work is used, or rather abused, as a substitute for political action to address the root causes of mass displacement. You have become a part of a ‘containment strategy,’ by which this

world's more fortunate and powerful countries seek to keep the problems of the poorer at arm's length. How else can one explain the disparity between the relatively generous funding for relief efforts in countries close to the frontiers of the prosperous world, and the much more parsimonious effort made for those who suffer in remote parts of the world such as Asia or Africa?"

- 9 Ortega reporta que las organizaciones dicen a refugiados "que no les digan a otros refugiados [que han recibido asistencia humanitaria] porque no hay para todos; hace[n] evaluaciones subjetivas de la necesidad o no de determinada ayuda; no [les aclaran] qué y a cuánta ayuda específica tienen derecho o está designada para cada refugiado, entre otros, al punto que se percibe, por parte de los refugiados, que la tarea a realizar para alcanzar una ayuda básica pasa por convencer a la trabajadora social de la necesidad de la misma" (Rivera et al., 2007: 89-90).

IV

LA NEGACIÓN

Para los pobres, la ciudadanía siempre es obtenida a través de la lucha política y nunca viene regalada. Entonces, dada la vulnerabilidad que acabamos de puntualizar, es necesario describir el contexto institucional en Quito que resiste la formación de una ciudadanía práctica y efectiva entre los refugiados. Como vimos en el capítulo anterior, hay varios ministerios del Estado ecuatoriano que tienen contacto con los refugiados. Sin embargo, como el tema del estatus legal está al corazón de las múltiples vulnerabilidades descritas en el capítulo tres, el enfoque de la descripción del lado institucional de atención recibida por los refugiados en Quito resta con la Dirección General de Refugiados (DGR), la entidad encargada de otorgar el estatus oficial de refugio.

Aunque los funcionarios de la DGR realmente quieren ayudar a los refugiados colombianos, existen tres vacíos y una falla que les impiden cumplir con este compromiso. La falta de fondos hace que la DGR sólo pueda atender (lentamente) a las solicitudes de refugio y no dedicar recursos al desarrollo e implementación de políticas públicas. Segundo, hay falta de comunicación con diversos actores, entre ellos, el Gobierno colombiano, otras entidades del Estado ecuatoriano, la sociedad ecuatoriana y los refugiados mismos. También hay la falta de voluntad política, por parte del Gobierno, de dedicar capital político para disminuir la vulnerabilidad de los refugiados. Finalmente, existe una falla: no obstante la buena fe de los funcionarios, conciben de la ciudadanía y el refugio de una manera legalista, confiando mucho en el poder intrínseco de las leyes en vez de reconocer que el poder, la desi-

gualdad y la vulnerabilidad crean una brecha entre lo que la ley proclama y lo que pasa en la vida real.

LA DIRECCIÓN GENERAL DE REFUGIADOS: MISIÓN AMPLIA, PRESUPUESTO ESTRECHO

La DGR, que forma parte del Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador y que recibe el 78,6% de sus fondos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), “tiene como misión llevar a cabo, con responsabilidad, y sentido humanitario, el proceso de las solicitudes de refugio en el Ecuador, conforme a las normas jurídicas nacionales e internacionales; además, brindar apoyo a los Refugiados para su integración a la comunidad y difundir el respeto de sus derechos” (Oficina de Refugiados, 2006). Esto implica registrar los datos de los solicitantes de refugio, entrevistarlos, recibir las apelaciones de los solicitantes negados, asegurar que otras partes del Estado estén cumpliendo con sus deberes frente a los refugiados reconocidos, elaborar políticas públicas para los refugiados y velar por los derechos de ellos. Si la DGR cumpliera con todos estos deberes, los refugiados no experimentarían la gran vulnerabilidad que se convierte en parte fundamental de su existencia. Obviamente todos los solicitantes que merecen refugio no lo reciben, los derechos humanos de refugiados reconocidos y negados en sus solicitudes son violados sistemáticamente y muchas veces son otras entidades del mismo Estado ecuatoriano que violan tales derechos.

¿Por qué no cumplen con la ley y los acuerdos internacionales? Después de entrevistar a la personería de la DGR, queda claro que no es por odiar a los colombianos y querer hacerles daño. Aunque se puede criticar a algunos de ellos por guardar una concepción demasiado legalista de qué es un refugiado y qué es la ciudadanía, los funcionarios de la DGR reconocen que gente que ha sufrido por la violencia en Colombia, merece encontrar un verdadero refugio en Ecuador.

Aparte de esta lógica legalista, lo que aumenta la vulnerabilidad de los refugiados es algo más estructural. Estos problemas estructurales tienen una larga historia: la falta de recursos y, de una manera relacionada, la falta de articulación entre las varias entidades del Estado son problemas que enfrentan la burocracia de muchos países pobres. Además, todo esto existe dentro de un contexto de precariedad institu-

cional que se ve en toda la región andina. Algunos rasgos de esta precariedad regional son:

la resistencia institucional a la planeación y la evaluación de políticas públicas; la desconexión entre los procesos de planeación y los de presupuestación; la existencia de rígidos sistemas de control que obstaculizan la acción del aparato gubernamental; la excesiva concentración del poder y la usurpación de funciones en unas determinadas entidades y organismos públicos; la inestabilidad en los altos cargos ministeriales, que se expresa en una inestabilidad de las políticas públicas (cada vez que cambia un ministro, cambian las políticas); y finalmente, la tendencia a elaborar las agendas publicas en función de los deseos de quien gobierna. (Medellín Torres, 2004: 7)

Otra vez, todo esto no es nada nuevo. La meta no es criticar al Estado ecuatoriano en su totalidad, sino en relación con el tema del refugio. Entonces, lo que sí es único aquí es la manera en que la falta de recursos y comunicación interactúa con la vulnerabilidad de los refugiados para: 1) producir una fuerte violencia estructural¹ en contra de ellos y 2) institucionalizar una actitud de sospecha cuando lo que las leyes internacionales del refugio les prometen, y lo que su vulnerabilidad requiere, es que reciban el beneficio de la duda.

La falta de recursos es un problema grave para la DGR. Para el año 2008, el ACNUR apoyó la Dirección General de Refugiados con USD 313 000 y el Estado ecuatoriano aportó USD 85 000.² Estos montos no bastan para un equipo que maneja casi ocho mil solicitudes de refugio por año si se quiere dar a cada solicitante una atención adecuada. *Esto parece ser una de las razones que explica por qué tantos solicitantes son negados el refugio: es más fácil negar una solicitud en base del detalle más insignificante o por la falta de pruebas, en vez de darle al solicitante el beneficio de la duda, aceptar el cargo de la prueba y reconocer que la gente que ha vivido eventos traumáticos muchas veces se olvidan de ciertos detalles, pierden documentos importantes y confunden nombres y fechas.* Además, dada esta baja capacidad administrativa, es difícil que los funcionarios de la DGR puedan tomar el tiempo necesario para entender lo complejo del conflicto colombiano (Poe e Isaacson, 2009: 4-5), especialmente las maneras en que persecuciones legítimas pueden confundirse con amenazas personales o la delincuencia común (Riaño-Alcalá y Villa, 2008: 234).

Debido a la falta de recursos, la atención a los solicitantes es la prioridad por encima de las otras responsabilidades, pero apenas se logra cumplir. Según un miembro del equipo:

Tenemos siempre un retraso de cuatro o cinco meses en el trabajo de cosas pendientes. Y por eso, priorizando los casos, priorizando los temas, en realidad lo que creo que menos se trata es el tema de políticas públicas. Se tratan temas en marcos muy importantes y muy pocos. Otra cosas que nos gustaría hacer, se ven limitadas por la misma integración local, por ejemplo. Casi, casi está en el olvido nuestra oficina porque no podemos hacer nada.

¿Qué son estas políticas públicas que quedan olvidadas? Son cosas tan importantes como dar servicios básicos a los refugiados. Un funcionario en la DGR definió el término *integración local* en estas palabras:

la integración de los refugiados colombianos con la población local. Que tengan un empleo adecuado. Incluso el acceso a servicios básicos. Que tengan todas las condiciones mínimas de vida digna. Se nos escapa de las manos porque no tenemos fondos, no tenemos personal y tenemos otros temas que atender. Es preocupante.

Además de no contar con los recursos necesarios para formular políticas públicas para dar servicios básicos a los refugiados reconocidos (sin tomar en cuenta los negados y los que no han solicitado refugio), no cuentan con los recursos para asegurar que grupos como la policía no violan los derechos de los refugiados.³ Capacitar a las policías sobre los derechos de los refugiados “implicaría recursos adicionales” y, según otro funcionario de la DGR, “no contamos ni con el personal, ni con el presupuesto para realizar actividades de formación”. Esta falta de recursos incide en la segunda debilidad de la DGR: no comunica bien ni con los refugiados ni con la población ecuatoriana ni con otras partes del Estado ecuatoriano ni con el Estado colombiano.

UNA OFICINA SORDA, MUDA E IGNORADA

Primero explicaremos la falta de comunicación con el Estado colombiano. Esto no es culpa de la DGR, cuyo equipo quiere e intenta trabajar con los consulados colombianos. Como explicó una funcionaria en el área de elegibilidad:

Internacionalmente Colombia no acepta que tiene un conflicto armado. Ese es nuestro principal problema para los países vecinos que estamos brindando ayuda a los refugiados. Colombia no lo acepta... a pesar de que el problema no es con el Gobierno, como sucede en otras partes del mundo. El Gobierno les cierra las puertas y les dice: ustedes ya están en el Ecuador y ya no tenemos por qué ayudarles.

Este desconocimiento por parte del estado colombiano de que su violencia interna produzca refugiados tiene efectos gravísimos para ellos. Según un asesor jurídico de la DGR:

Colombia ni siquiera nos está ayudando a documentar a las personas que están aquí. Es decir, necesitamos a veces que simplemente nos presenten una partida de nacimiento de los niños, un registro de nacimiento de los padres o una partida de matrimonio para regularizar su situación. Y ni siquiera los consulados les dan acceso a la documentación básica. A la identidad de uno. Imagínate, esa es la demostración que la cooperación que recibimos de Colombia es casi nula. Además que, ellos reniegan del problema tan grande de refugiados como el que sí tienen. Y por una cuestión política.

Es injusto que este juego político colombiano haga que muchas personas no puedan regularizar su estatus legal en Ecuador. El país emisor de refugiados tiene tanta responsabilidad para protegerles (además de garantizar su derecho a la verdad, la justicia y las reparaciones) que el Estado que los recibe (Crisp, 2003: 79), y el desconocimiento colombiano de esta responsabilidad es uno de los temas más importantes de disputa entre los gobiernos vecinos (Jaramillo, 2009: 18n4).

Segundo, hay la falta de comunicación entre la DGR y otras entidades del Estado, una muestra clara es que Ecuador no tiene una política de Estado coherente sobre el refugio (Balda, 2009: 108). Como dijo el director de la Oficina de Refugiados: “A nivel del Estado, es difícil trabajar en materia de políticas públicas cuando existe una descoordinación total con otros integrantes del Estado”. Para empezar, hay el ejemplo sencillo —pero a la vez absurdo— de las visas que son otorgadas por la DGR. Durante mucho tiempo, el problema fue que el número en la visa no tenía la misma cantidad de dígitos que tiene la cédula ecuatoriana. Michel, una refugiada de Manizales, Colombia, me explicó algunas consecuencias de este error:

No puedes buscar una beca, por así decirlo, para tus hijos. No puedes buscar que sea más barato para tus hijos el estudio. Y tú no puedes trabajar. ¿Por qué? Porque la visa tiene los números de tu cédula. Cuando uno va a trabajar y entrega la visa de trabajo y cuando ellos le van a meter en el seguro social o cualquier cosa a uno, inmediatamente [la computadora] le rebota la cédula. O sea, no es aceptable.

Ahora bien, se ha rectificado este problema, pero sólo ha disminuido un poco la vulnerabilidad porque todavía existen otros problemas, como la xenofobia y la falta de dinero y otros recursos.

Otro ejemplo de la falta de comunicación, esta vez más grave, es el proceso de normalización de refugiados propuesto por el Ministro de Gobierno, Gustavo Larrea, el 9 de febrero 2007 y reiterado por la Canciller, María Fernanda Espinosa. Según el diario *El Universo*: “El Gobierno anunció la legalización de medio millón de colombianos que viven en varias regiones del Ecuador, además de agilizar el trámite de unas 25.000 solicitudes de refugio” (*El Universo*, 2007). No obstante, la DGR —que supuestamente ejerce liderazgo en este proceso— quedó estupefacta por la declaración, a pesar de que la Canciller que encabeza el Ministerio dentro del cual funciona la DGR, la había aprobado. Como dijo un asesor jurídico en la DGR:

Eso sí nos tomó por sorpresa porque, claro, después de las declaraciones que hizo el presidente y luego el ministro de Gobierno, que iba a regular a un número indefinido de colombianos vía refugio, sí nos llamó la atención un poco. Y de eso hablamos con la ministra [María Fernanda Espinosa] para que nos explicara al respecto porque efectivamente no es que toda persona que ingrese al país como emigrante puede regularizarse vía refugio. Hay ciertos temas internacionales que hay que cumplir. Efectivamente, fue un poco ‘tirarse de los cabellos’ las declaraciones que hizo el ministro [Gustavo Larrea], claro. Eso influyó negativamente porque toda la gente comenzó a llamar a esta oficina a decir que, claro, después de las declaraciones que hizo el presidente y el ministro, la oficina tenía la obligación de regularizar a todos los colombianos que estaban aquí indocumentados. No hay tal porque no podemos nosotros otorgar el trato de refugiado a cualquier persona. Tenemos que hacer un análisis muy detallado y ver si la persona reúne los elementos necesarios para otorgarle el refugio.

En parte, por estas dudas de la DGR, la declaración de los ministros Larrea y Espinosa queda incumplida hasta ahora. Es impor-

tante resaltar que la DGR no supo antes que el pronunciamiento de la jefa de su propio ministerio tenía este propósito, una desconexión preocupante.

Otro ejemplo tiene que ver con la política actual, según la cual los solicitantes de refugio no tienen el derecho de trabajar en Ecuador, un requisito absurdo puesto que la gran mayoría de refugiados perdieron, casi todos, sus recursos por el desplazamiento y tramitar la solicitud de refugio puede demorar seis meses o más. Repetidamente funcionarios de la DGR expresaron su voluntad de cooperar con el Ministerio de Trabajo para cambiar esta regla. Sin embargo, indicaron que el proceso queda estancado por la falta de voluntad de dicho Ministerio de rectificar el problema. Cuando surgió el tema durante una reunión organizada por la sociedad civil para elaborar una política pública sobre la regularización de colombianos propuesta por el Gobierno, un representante del Ministerio de Trabajo manifestó que su cartera quería crear una nueva visa que permita que los solicitantes de refugio trabajen, pero que el Ministerio de Relaciones Exteriores no colaboraba. Sea cual sea la razón de la discrepancia entre los dos ministerios, son los refugiados los que sufren las consecuencias.

El tercer vacío en términos de la comunicación es la ausencia de diálogo entre la DGR y la sociedad ecuatoriana. De una serie de entrevistas breves que hice con personas encontradas por casualidad en el parque El Ejido de Quito, se desprende que la mayoría relaciona el tema de los colombianos en el Ecuador con cuestiones de delincuencia y trabajo. Sus opiniones al respecto varían: algunos de los entrevistados afirman que la mayoría de los colombianos viene para delinquir, mientras otros dicen que vienen para trabajar dignamente. Según algunos, quitan trabajo a los ecuatorianos, pero otros dicen que no tienen un efecto grande. Al mismo tiempo, surgen con poca frecuencia otras cuestiones relacionadas con el refugio: los derechos de los refugiados, su tratamiento por el Estado y los efectos políticos de su presencia para la relación entre Ecuador y Colombia. Como dijo una funcionaria en la DGR: “La gente aún no entiende qué es un refugiado. Y por qué el Ecuador recibe refugiados. Entonces, creo que la primera meta a cumplir próximamente es la difusión”, esto es, informar a los quiteños y a los ecuatorianos sobre qué es el refugio, por qué los refugiados lo merecen y por qué las implicaciones de este servicio humanitario pueden beneficiar al Ecuador en su totalidad. Así será posible disminuir el nivel

de xenofobia que hay en contra de los colombianos. El gran reto es gestionar los fondos para poder llevar a cabo esta difusión.

Para finalizar, hay una falta de comunicación más importante: la desconexión entre la DGR y los refugiados. En primer lugar, existe porque el Estado ecuatoriano niega el estatus de refugio a muchas personas, acción de les impide comportarse como sujetos de derechos y denunciar la violación de sus derechos humanos. Precisamente por no reconocer a la mayoría de los solicitantes de refugio como refugiados, la DGR y el ACNUR hacen caso omiso a los que profesan proteger.

Para los refugiados que solicitan el estatus oficial, las líneas de comunicación no son mucho más abiertas. Aunque la gente de la DGR que hace las entrevistas a los solicitantes intenta crear un ambiente de confianza, los solicitantes —que normalmente son entrevistados individualmente y no en la presencia de sus familiares— tienen que cuidarse en estar de acuerdo en cada detalle de su historia. Aunque es un reto difícil para gente que ha sobrevivido experiencias traumáticas, el solicitante tiene que relatar coherentemente todos los nombres, fechas, lugares y otros datos posibles. Por negarles el beneficio de la duda, poco importa que el trauma tienda a crear vacíos en la memoria, hacer que uno confunda el orden de eventos o que algunos reaccionen al dolor de estas historias con una risa que suele ser interpretada como una falta de credibilidad. Si el o la solicitante no logra superar estos retos y hacer que un pasado caótico salga como una historia cronológica y coherente, se aumenta la posibilidad de que se le niegue la solicitud. Por eso, la calidad de la comunicación en este espacio tan marcado por relaciones de poder se ve muy limitada.

Luego, si se le niega a un solicitante y su familia el estatus oficial de refugio, la DGR no explica por qué, y esta falta de comunicación hace imposible que el o la solicitante arme bien una apelación (Villa, 2008: 85). El documento modelo que se da a los solicitantes negados alude a la “falta de evidencia de protección internacional; falta de credibilidad en el relato del interesado por contradicciones y/o inconsistencias en el relato; aplicación de cláusulas de exclusión; y aplicación del Art. 7 del Decreto 3301 por haber presentado su solicitud fuera del tiempo establecido para el efecto” (Rivera et al., 2007: 51). No incluye datos concretos en cuanto a la solicitud negada.

Por otra parte, ni la DGR ni el ACNUR incluyen a los refugiados en su toma de decisiones de una manera substantiva, aunque ambos

proclaman actuar a favor de ellos. Los refugiados pueden ofrecer consejos, pero no existe ninguna garantía de que serán tomados en serio. Esta falta de retroalimentación, rendición de cuentas y transparencia nos hacen cuestionar hasta qué punto son representativas de los refugiados organizaciones como la Dirección General *de Refugiados* y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas *para los Refugiados*.

La falta de recursos y de comunicación no son los únicos problemas que enfrentan los refugiados. Además de guardar una sospecha sistemática que les niega el beneficio de la duda, los refugiados mismos y la DGR son víctimas de una falta de voluntad política del Gobierno ecuatoriano para atender al problema. Guillermo Rovayo, director de Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes- Ecuador, explica el punto claramente:

El problema ahí, básico de cara a lo que ha sido el Estado ecuatoriano, es que no ha habido interés, obviamente por varias razones que pueden sonar muy lógicas, pero desde ningún punto de vista son justificativos. Primero, es que la persona en situación de refugio, al ser un extranjero no vota, no es parte del componente electoral del país. Entonces, a la parte política muy poco les interesa otorgar beneficios a alguien que después no le va a dar nada a cambio. Segundo, es que el Estado siempre ha sido manejado por los grupos de poder que controlan la maquinaria industrial, la maquinaria económica, la maquinaria operativa, la maquinaria comercial, etcétera. Y, obviamente, esa maquinaria se nutre de la población irregular porque le abarata costos, le mejora las capacidades, de generación de ingresos, etcétera. Por otro lado, también se puede establecer claramente que, de parte del Estado, el tema emigratorio, en sí, no ha sido parte de una política del Estado.

Rovayo trabaja con una ONG, pero no es solamente en la sociedad civil que se reconoce la falta de voluntad política para trabajar el tema refugio. Una funcionaria de la DGR confesó lo siguiente: “Hemos tenido gobiernos completamente desinteresados por el tema. Recién en el Gobierno actual se nota mayor interés.” Lástima que los refugiados tenían que esperar dos años desde la declaración hecha por los Ministros de Gobierno y Relaciones Exteriores para que empezara el proceso del Registro Ampliado, y todavía no se sabe si este proyecto, financiado en su 80% por el ACNUR, va a ser tan amplio para recorrer más que la frontera norte.

Debido a la mínima voluntad política de atenderles, *los refugiados quedan con muchas obligaciones sin recibir ningún derecho*. Si reconocemos que existe una relación directa entre soberanía y ciudadanía en la cual el ciudadano recibe ciertos derechos a cambio de aceptar las obligaciones que le impone el soberano, en el caso de los refugiados esta relación queda totalmente desequilibrada. Aunque criticamos el uso del término *ilegal* en la cita siguiente (ningún ser humano es ilegal, sino que los seres humanos pueden cometer actos ilegales), el aporte de Lelio Mármora es importante:

La ilegalidad no sólo debe explicarse desde el ángulo del migrante que no cumple con las normas establecidas. Su origen más profundo se corresponde con la dificultad de los Estados en poder aplicar reglas de juego internas para solucionar problemas generados por sus propias políticas internacionales. (2002: 48)

En este caso, el Ecuador no es responsable por el conflicto colombiano, pero de todos modos los refugiados indocumentados son castigados por las incompetencias y la falta de comunicación de un Estado a cuyo territorio los refugiados han sido obligados a entrar. El desplazamiento les *obliga* a ser vulnerables y la falta de voluntad para restituir sus *derechos* asevera esta vulnerabilidad.

¿QUÉ VALE UNA LEY EN SÍ MISMA?

Aunque la falta de voluntad política explica la falta de políticas públicas para *promover* el bienestar de los refugiados, no explica por qué se les *niega* a tantas personas. Claro que son muchos los colombianos que están llegando a Ecuador, y ese país pequeño y pobre no está en buenas condiciones para recibirlos. Como describiremos más en el capítulo siguiente, los grandes flujos de refugiados empiezan a llegar al Ecuador justamente después de que su economía sufre una decaída sin precedentes en los años 1999-2000. En este contexto, dar amparo a cientos de miles de refugiados es bien difícil para una sociedad ya en crisis, cuyos ciudadanos están emigrando en grandes cantidades por la falta de acceso a recursos básicos allá. Sin embargo, el rechazo estatal a refugiados que hemos documentado no se lo puede explicar sólo como una cuestión de dinero. Los niños colombianos indocumentados ya tienen derecho a la escolaridad, entonces aparte de la seguridad social y

los dos dólares que cuesta la credencial del refugio, no hay más costos en normalizarlos. Además, el ACNUR lleva la gran mayoría de los costos de la tramitación del refugio y los salarios de los funcionarios que la hacen. Entonces, para poder explicar por qué tanta gente es negada el estatus oficial de refugiado, hay que llegar al meollo del asunto. Si la voluntad política se ubica a nivel del Gobierno en general y la falta de comunicación se ubica a nivel de la DGR, a lo interior hay la lógica de las personas que trabajan allá. Como se verá abajo, esta lógica tiende a valorizar las leyes por encima de las personas y a asumir que lo que la ley proclama formalmente existe también en la vida real.

Al entrevistarles, los funcionarios de la DGR reconocieron repetidamente que los refugiados sufren de una vulnerabilidad enorme, que son las víctimas de discriminación,⁴ que la fuerza pública considera que la presencia de los colombianos en el Ecuador es una cuestión de seguridad y no de ayuda humanitaria,⁵ que los refugiados sufren por el desconocimiento de sus derechos entre la población y el Estado ecuatoriano,⁶ que todos los refugiados en el Ecuador —irregulares y con estatus oficial de refugio— tienen derecho a servicios básicos,⁷ que los solicitantes de refugio deben poder trabajar en el país y no tener que esperar hasta que sean regularizados,⁸ que los ecuatorianos deben tratar a los colombianos con el mismo respeto que esperan que reciban sus familiares ecuatorianos viviendo en España y que la misma DGR ha fallado en garantizar los derechos de los refugiados (aunque sólo se refiere a los reconocidos).⁹ Es claro que no es un asunto en blanco y negro. Los funcionarios y las funcionarias que trabajan para la DGR quieren hacer lo que puedan para mejorar la situación del refugio, pero están limitados por los vacíos que ya describimos y por su propia lógica legal que tiende a ver al refugio en términos de un marco jurídico y procesos administrativos en vez de primar lo humanitario y práctico. Y, por esta lógica legalista, surge nuestra problemática central: hay una disposición para negar solicitudes y por eso la mayoría de los refugiados en Quito y Ecuador quedan invisibilizados y sin un estatus legal regularizado.

Para demostrar esta lógica legalista, es útil comparar las respuestas que las personas del equipo de la DGR ofrecieron a la pregunta de: ¿cómo definen la ciudadanía con la definición ofrecida por refugiados colombianos? (reconocidos, negados y no-solicitantes). Entre los funcionarios, prima la idea de que la ciudadanía es, más que nada, el dere-

cho a votar por representantes políticos y a ser elegido. Si uno es un extranjero, sólo puede acceder a una ciudadanía parcial porque este tipo de actividad política les es prohibido.¹⁰ Algunos ejemplos:

Los refugiados o los otros extranjeros en el Ecuador no tienen derechos políticos. No pueden participar en actividades políticas. Pero si tienen cualquier duda, cualquier necesidad, pueden recurrir individualmente o como asociación acá, a esta oficina para comentar estas inquietudes, estas necesidades.

Entendería yo por ciudadanía el reconocimiento de ciertos derechos. Yo la vincularía más que nada con un ámbito político, creo. Por ejemplo, poder participar en asuntos políticos en la circunscripción en la que vivo: municipio, provincia, en lo que fuera. En ese sentido, los colombianos no tienen mayor derecho. O sea, ellos con la categoría de emigrantes no pueden participar en la toma de decisión.

La situación de los refugiados aquí en el país no es que, por el hecho haber obtenido su reconocimiento como refugiado, adquieren inmediatamente una ciudadanía ecuatoriana. Tienen la posibilidad de hacerlo, sí, pero después de que hayan permanecido en el Ecuador tres años. Y seguir el proceso administrativo que tienen que realizar aquí en el Ecuador los refugiados.

La concepción de la ciudadanía de los de la DGR se corresponde bien con la tradición liberal. Es decir, que cada individuo, como ciudadano con derechos formalmente consagrados, debe ser igual frente a la ley y gozar de un acceso igualitario y sin discriminaciones a las cortes de justicia, los servicios sociales y las organizaciones políticas parlamentarias. Es esta igualdad de acceso que, teóricamente, asegura los valores de libertad, democracia y bienestar para todos. La cuestión de ciudadanía es analizada a través de comparar y contrastar con este modelo teórico, y a menudo se concluye que los refugiados reconocidos no tienen derechos políticos, y por eso no gozan de una plena ciudadanía.

Al otro lado, para los refugiados, la ciudadanía significa tener derechos prácticos y exigibles que les permitan acceder a recursos sociales básicos como la educación, los servicios de salud, un trabajo digno y una vivienda. Los de la DGR asumen que es suficiente si todos tienen acceso a un *proceso jurídico*. Los refugiados dicen que no, que hay que ir más allá del proceso formal y hacer que estos derechos sean *prácticos y eficaces*. En otras palabras, no solamente contar con derechos

puramente formales. Diana Fernanda, refugiada de Popayán con estatus oficial, dijo: “Para mí, la palabra [ciudadanía] lo dice: es tener derechos. Pero aquí en Ecuador los colombianos no tenemos derechos. Los refugiados no tenemos ni uno... Porque se trata de tus derechos y tus deberes. Los deberes sí tenemos, pero los derechos no”.¹¹ Michel sigue en la misma línea cuando dice que

Aquí en el Ecuador nosotros no tenemos derechos. Mejor dicho, no se nos hacen válidos nuestros derechos. El que es refugiado como tal, supuestamente, tiene una visa, la cual le permitiría trabajar, educar a sus hijos y movilizarse libremente. Lo cual es absolutamente mentira. Porque si tú tienes una visa, sólo te sirve para que te movilices.... *Una cosa bien diferente es que esté escrito en el papel y otra cosa es que se lleve a cabo.* [El énfasis es del autor]

Entonces, para los refugiados entrevistados, el enfoque no es seguir un proceso jurídico y administrativo para acceder a una ciudadanía. Lo necesario es luchar para conquistar derechos efectivos. Según Michel:

Estamos buscando que el Gobierno nos restituya nuestros derechos. Porque son derechos que están ahí. Solo que los están negando. No es que no existan. Sí, los tenemos. Porque estamos todavía dentro de un convenio donde deberían tratarnos como lo que somos, como seres humanos, como personas que amamos, que sentimos. Por lo que nosotros estamos peleando y estamos luchando es que se nos restituyan nuestros derechos. Que podamos trabajar. Que podamos movilizarnos libremente. Que nuestros hijos tengan derecho a la educación. Que nosotros mismos podamos estudiar.

Ronaldo se enfoca en la lucha por los derechos también:

La rebelión también es un derecho y, respetando la normatividad de las leyes, vamos a empezar a denunciar, y vamos a empezar a difundir, y lo más importante, yo creo, es que vamos a empezar a organizar a la gente. Para que, mediante el empoderamiento, nos convirtamos en un sujeto de derechos. Y respetando la ley, vamos exigirles a ustedes [los miembros del Gobierno] que cumplan con lo que tienen que hacer.

Mientras que los refugiados definen la ciudadanía como derechos eficaces en la práctica, la suposición central de la lógica legalista

que se ve en la DGR es que existen leyes que se aplican a través de ciertos procesos, y que después de aplicar estos procesos, las condiciones propuestas por las leyes existirán en realidad. Por eso, se valoriza tanto en la DGR el proceso de solicitar refugio. Como dijo uno de sus empleados: “Hablándote desde la posición del Gobierno, tenemos la obligación de documentar a los refugiados, de documentar a los solicitantes de refugio. Y de que cada persona acceda a un proceso justo. Que se sigan todos los pasos del proceso [hasta] que se le dé una respuesta final”. Seguir este proceso es participar en un conjunto de prácticas fundadas en leyes bastante progresistas. *Sin embargo, la brecha entre lo formal y lo práctico, entre lo que el proceso de solicitar refugio promete y lo que ofrece en realidad, entre el compromiso de un tratamiento igual para todos y su cumplimiento, entre el concepto de un Estado como autoridad independiente y un Estado que reproduce desigualdades, es bastante grande* (Held, 1995: 152). Es mejor para un refugiado no solicitar el estatus oficial que solicitarlo y ser negado, porque significa la diferencia entre caer totalmente *fuera del mandato* de los organismos oficiales que ayudan a los refugiados y formar parte de la *población invisible* que todavía es considerada como dentro de su mandato.¹²

Por este enfoque en lo legal y formal de la ciudadanía, se pierde el elemento humanitario y práctico que se ve en las definiciones ofrecidas por los refugiados.¹³ Como resultado, más de doscientos mil refugiados quedan sin estatus legal en Ecuador, sufriendo una inestabilidad cotidiana asombrosa. Sufren porque el actor institucional más prominente en su vida cotidiana —la policía— tiene una visión asegurada del refugio y que el actor más comprometido con el refugio —la Dirección General de Refugiados— tiene una visión legalista del asunto. En la vida cotidiana, sus derechos son negados porque se les llama delincuentes y narcotraficantes, y en la vida legal/formal son negados porque se piensa que un simple proceso jurídico cumple con los requisitos de la ayuda humanitaria.

Sin embargo, la primera respuesta a esta crítica será que estos funcionarios son abogados y trabajan por el Gobierno y pues, claro, van a primar las leyes sobre todo. Ecuador es un *Estado de derecho* basado en una *Constitución jurídica*. Reconocemos esto, y también que, como va el proceso individualizado de la solicitud en Quito, aun si los funcionarios citados aquí fueran radicales y aconsejaran que el 95% de los solicitantes de refugio lo recibieran, todavía puede ser que la situa-

ción no cambiara porque es una comisión gubernamental superior la que tiene la decisión final sobre cada caso.¹⁴ Sin embargo, la respuesta a esta crítica es que los funcionarios no quedan totalmente impotentes. Como dijo una funcionaria de la DGR en el área de elegibilidad:

Obviamente, tú tienes que seguir una línea de trabajo que es la política ecuatoriana. Por ejemplo, este tipo de casos ya se conocen que son aceptados y otros casos que no son aceptados. Ahora tú como oficial de elegibilidad no puedes anular lo que tú piensas aunque tú no estés de acuerdo con la recomendación. Sí, puedes expresarlo, sí, puedes decirlo. E incluso puedes recomendar que se cambie ese tipo de visión hacia una más favorable para las personas. Obviamente, nosotros los oficiales de elegibilidad no somos los que tomamos la decisión final. Por eso todo lo que digamos será simplemente una recomendación... Ahora, sí, son variadas las cosas en la Oficina [de Refugiados]. Aquí ha habido cambios de perspectiva. Precisamente ha sido por las opiniones vertidas dentro de la Oficina, las personas que trabajamos día a día. Por ejemplo, yo te puedo decir que hace algunos años la perspectiva era mucho más cerrada. Ahora tenemos una perspectiva más abierta, más amplia. Creo que es un poco más humanitaria para los casos de refugiados. Entonces antes, por ejemplo, no se tenía tanta visión de género en campos vulnerables de mujer. Ahora tenemos un campo un poquito más amplio. Entonces, sí, va variando un poco con las opiniones que se vierten dentro de la Oficina... Y hasta el momento, yo creo que va para bien. Va a favor de las personas que están solicitando refugio.

Se debe celebrar este cambio hacia la ampliación de la visión humanitaria tanto como se debe celebrar la decisión de iniciar el Registro Ampliado, pero también es necesario que la apertura que vemos con el Registro vaya más allá para ser aplicado a todas las solicitudes en todo el país. Seguir ampliando la perspectiva de la DGR no es cosa fácil porque es una cuestión de una estructuración compleja. Los funcionarios, como individuos, están limitados por una estructura jurídica que exige que los solicitantes de refugio pasen por un proceso jurídico antes de recibir el estatus oficial de refugio. Por institucionalizar una actitud de sospecha, esta estructura perjudica sistemáticamente a los refugiados colombianos. Sin embargo, aunque es una estructura rígida y poderosa, los funcionarios no son totalmente limitados por ella. Como nos dice Giddens (1998), las estructuras limitan las accio-

nes de las personas, pero también existen porque la gente las acepta. Sin el consenso, las estructuras no pueden existir.

Entonces, aunque los funcionarios se ven muy limitados por la política de negación de refugio que Ecuador ha implementado durante años, con sus esfuerzos personales sí es posible que lentamente cambien esta estructura opresiva. Un primer paso hacia este cambio es el reconocimiento de que, una lógica que valora a las leyes por encima de las personas, es una lógica que aumenta la vulnerabilidad de los refugiados. Es reconocer que no se puede deificar a las leyes: por ser escrito en el Registro Oficial del Congreso ecuatoriano, una ley no existe automáticamente en la vida real, y tampoco queda sin la posibilidad de ser cambiada o reinterpretada una vez escrita. Con el ejemplo de la nueva Constitución, va a pasar mucho tiempo antes de que todos los ecuatorianos e inmigrantes gocen del *sumak kawsay*, el buen vivir consagrado en la nueva Carta Magna. Las leyes son escritas por personas y requieren que grupos de personas lleven a cabo un proceso de planificación, implementación y seguimiento de políticas públicas para que la realidad que la ley propone entre en vigencia. Estas personas pueden cambiar cómo interpretan la ley y cómo interpretan la realidad que propone. En fin, esta gente todavía guarda cierto poder frente a una estructura estatal que viola los derechos humanos.

Así llegamos al tema de la violencia estructural que está en la raíz de la vulnerabilidad de los refugiados colombianos en Quito. Según Daniel La Parra, la violencia estructural ocurre cuando la víctima y el victimario son invisibles. Describe la invisibilidad de los migrantes así:

Una de las formas de violencia cultural más difícil de detectar es sencillamente la desaparición del espacio simbólico de determinados colectivos. Los migrantes pueden ser visibles en los noticieros televisados como colectivo, pero pueden estar invisibles en los discursos sobre la ley de prevención de riesgos laborales, en la publicidad o en las propuestas de las campañas electorales referidas a educación, vivienda o sanidad por pensar algunos ejemplos. En otros casos, más que la invisibilidad, el problema sería el exceso de visibilidad como ocurre en los discursos sobre la delincuencia. (La Parra, 2004: 238)

Así, para los refugiados, por un lado, debido a la xenofobia, son demasiado visibles, vistos como delincuentes, narcotraficantes y guerrilleros, mientras por otro, quedan invisibles como gente vulnerable

que merece ayuda humanitaria y derechos ciudadanos prácticos. Al mismo tiempo, instituciones como la DGR y el ACNUR, que declaran que la mayoría de los refugiados queda *fuera de su mandato*, hacen invisible su negación de los derechos de los refugiados por esconderse detrás de leyes, supuestamente, imparciales e impersonales. Bajo la óptica legalista, no es que estos actores institucionales les nieguen los derechos a los refugiados, son los solicitantes que no conforman a la ley, y por eso no califican para los derechos de refugio. *Con una lógica legalista, invisibilizan su propia voluntad*. El lenguaje de este legalismo, que contiene términos restrictivos como *población de interés* (la minoría de refugiados que son considerados como tales), *fuera de nuestro mandato* (refugiados negados caen aquí) y *elegibilidad* (el “derecho” de negarles a los refugiados sus derechos de refugio por razones de soberanía), sirve a la función de un conjunto de eufemismos. Intentan hacer aparecer dignos y legítimos los aspectos vergonzantes de la dominación y enmascarar el uso de la coerción (Scott, 1990: 18, 53-4).¹⁵ La consecuencia es una violencia estructural “legítima” que estratifica el acceso a recursos básicos alrededor de ejes de nacionalidad y estatus legal.¹⁶

EL ESTADO (¿POS?-) NEOLIBERAL

Finalmente, hay que conectar al neoliberalismo estos vacíos, fallas, legalismos y la violencia estructural que niega acceso a recursos básicos. Aunque el presidente Correa quiere poner fin a la “larga y triste noche neoliberal”, el legado de este modelo es tal que no desaparecerá de la noche a la mañana. Como describiremos, los refugiados se ven castigados por una ideología gubernamental que, en vez de dar servicios sociales directamente, intenta capacitar a las personas para que encuentren sus propios servicios y excluye a los que no pueden lograr esto, sin importar la razón.

Para contextualizar este análisis, ofrecemos un breve resumen del sistema gubernamental en contra del cual el neoliberalismo reacciona. El sistema de bienestar, que llegó a ser una realidad en algunos países europeos y norteamericanos durante la primera mitad del siglo XX, creó un campo de acción gubernamental llamado *lo social*. En un sentido más específico que su uso general, lo social era un conjunto de luchas (como la justicia social), instituciones (el bienestar social y la

seguridad social), jurisdicciones legales (leyes domésticas y leyes sobre refugiados) y actores y autoridades (profesores, policías, funcionarios del servicio social) (Dean, 1999: 53, paráfrasis; Donzelot, 1984; O'Malley, 1999: 94; Burchell, 1996: 27). Frente a la maquinaria gubernamental que se armó para dar servicios sociales, el ciudadano se consideró parte solidaria de una colectividad que se había unido para maximizar los beneficios de la vida y minimizar sus riesgos (Inda, 2006: 11).

No obstante los beneficios sociales del estado de bienestar, se lo empezó a criticar desde la derecha y la izquierda. Lo criticaron por ser “costoso, sobrecargado, ineficaz, incapaz de eliminar la pobreza y totalmente orientado hacia derechos monetarios en vez del empoderamiento” (Jessop, 2002: 465). F.A. Hayek, más que decir que el estado de bienestar era ineficaz y auto-derrotador, proclamó que la Alemania Nazi y la Russia de Stalin eran los productos de la lógica del estado de bienestar: un estado que socava los mismos valores de democracia y libertad que quiere mejorar (Hayek, 2001, citado en Rose, 1996: 50, paráfrasis). Desde América Latina, donde el estado de bienestar nunca había existido en la práctica, autores como Hernando De Soto afirmaron que había toda la burocracia sin ninguno de los beneficios (De Soto, 1989). La tesis de De Soto, que Vargas Llosa resume en la introducción a la obra, es que, reaccionando a las limitaciones sofocantes del comercio impuestas por la burocracia peruana corrupta, la economía informal era la verdadera manifestación del capitalismo y la única esperanza para la salvación económica de Perú (Vargas Llosa, 1989: xv-xvii). Con esta crítica, De Soto y Vargas Llosa esquematizaron los ejes mayores de la ideología gubernamental que reaccionaría al sistema de bienestar y generaría la falta de servicios sociales que hemos descrito en este capítulo y el capítulo anterior: el neoliberalismo.

Después de casi tres décadas de aplicación, son bien conocidas las características del neoliberalismo. Siguiendo la lógica de que los mecanismos del mercado capitalista manejan mejor los recursos que un Estado burocrático, el neoliberalismo busca privatizar el manejo de recursos comunes, regular lo menos posible el comercio y disminuir el tamaño y el poder del Estado. Según Evans, el Estado neoliberal busca suministrar la mínima estabilidad necesaria para proteger el comercio (Evans, 1997), y Rose observa que, mientras que el Estado de bienestar gobernó *a través de* lo social, el Estado neoliberal busca gobernar sin

tomar en cuenta la sociedad (Rose, 1996: 61). Mientras que el Estado de bienestar se enfoca en problemas del funcionamiento de la sociedad para intentar mejorarlos con servicios sociales, el Estado neoliberal se enfoca en problemas de su propio funcionamiento como un Estado (y su solución es eliminar los servicios sociales) (Inda, 2006: 11; Rose y Miller, 1992: 181). Entonces, mientras que el modelo del Estado de bienestar se enfocó en la educación gratuita, el acceso a la seguridad social, la posibilidad de jubilarse y apoyos para los desempleados como medidas para combatir los malestares sociales, el neoliberalismo considera que la existencia misma del Estado es el malestar social principal. Su solución: aplicar la lógica del mercado libre para hacer que la vida económica sea más como un mercado, fragmentar *lo social* en una multitud de mercados y hacer que los ciudadanos se comporten más como consumidores (Rose, 2000: 158-64, paráfrasis).

Al contextualizar el neoliberalismo y su reacción al Estado de bienestar, podemos ver cómo las críticas de la Dirección General de Refugiados resultan de este legado neoliberal. Cuando la razón de ser del Estado es dar una seguridad a las transacciones comerciales y nada más, claro que el hecho de que la DGR no va a poder articularse con otras entidades del Estado, que van a faltar fondos y que no va a poder desarrollar políticas públicas. Para desarrollar más esta conexión entre la violencia estructural hacia refugiados y el neoliberalismo, consideramos brevemente tres aspectos más: la democracia de baja intensidad, el individuo pos-social y el rol de la exclusión.

Al favorecer la lógica del mercado, el Estado neoliberal no sólo se aleja de la administración de servicios sociales, sino también se aleja de toda acción a nivel nacional. Por coincidir con el proceso de globalización, el neoliberalismo sacrifica lo nacional a favor de manejar la interacción entre mercados locales y la economía internacional.¹⁷ Por eso, la importancia y el poder de organismos internacionales como el Banco Mundial y la Organización Mundial de Comercio. Un efecto de esta transformación es la aplicación de la democracia de baja intensidad: una especie de democracia de forma sin fondo (Kuecker, 2004: 13; Robinson, 2004: 82; Gills, 2000: 326). Como las decisiones políticas (definimos lo político como la toma de decisiones sobre el manejo de recursos comunes) ya se hacen con los mecanismos del mercado, la democracia se convierte en el acto de elegir entre varios representantes

que van a aplicar los mismos “ajustes estructurales” exigidos por el Fondo Monetario Internacional.

Vemos el corolario de esto en la DGR: todo el mundo tiene el derecho al *proceso* de solicitar refugio, pero al fin de cuentas, se le niega a la mayoría de las solicitudes (así otorgando a los refugiados derechos de forma sin fondo) y no se les ofrece, de manera transparente, una explicación. Además, la democracia profunda es un diálogo abierto sobre cómo repartir los recursos, y cuando observemos cómo se les niega a refugiados una voz al negarles el estatus legal y que la DGR ni tiene recursos ni políticas públicas sobre cómo repartir los recursos, quedará claro que existe un servicio puramente de forma.

El neoliberalismo utiliza la democracia de baja intensidad precisamente porque prefiere que los individuos asuman la responsabilidad su propio bienestar. En vez de gobernar la sociedad a través de servicios sociales, el Estado neoliberal y *pos-social* prefiere que el individuo se gobierne a sí mismo, que se responsabilice de su propio destino (O'Malley, 1999: 95; O'Malley, 1996: 199-203; Rose y Miller, 1992: 201; Inda, 2006: 14-16). En vez de fomentar el diálogo sobre servicios sociales e implementarlos con políticas públicas, ahora cada uno debe jalar por lo suyo. Mientras que el Estado de bienestar tomó el riesgo como un peligro y creó programas de seguridad social colectiva para aminorarlo, el neoliberalismo pos-social define el riesgo (en su sentido comercial) como una fuente de riqueza (O'Malley, 1996: 203-4) en donde cada individuo debe calcular los riesgos de sus acciones, utilizar el riesgo económico para ganarse dinero y con este dinero acceder a recursos básicos. Así, la DGR no asume la responsabilidad de asegurar el acceso al trabajo, la educación, los servicios de salud, el alojamiento y la alimentación para los refugiados. Les ofrece el derecho al proceso de solicitar refugio y nada más.

Finalmente, si el neoliberalismo presupone un individuo que toma riesgos y se responsabiliza por su propia seguridad, también presupone un sujeto que fracasa en el intento. Al creer en las libertades individuales y desconfiar en las limitaciones estructurales (por eso no se utilizan servicios *sociales*), el neoliberalismo considera que los desfavorecidos son los autores de su propia desgracia (Rose, 1996: 59). Se cree que existen algunas personas que son incapaces de responsabilizarse de su propio bienestar e insertarse en la economía para asegurar su acceso a recursos básicos. Para el neoliberalismo, es mejor excluirles

para proteger a los demás de estas personas irresponsables y peligrosas (Inda, 2006: 20). Los que no pueden gobernarse a sí mismos son gobernados a través de la exclusión y la represión (O'Malley, 1999: 96).

Así llegamos al tema del próximo capítulo: la exclusión sistemática de los refugiados. Según la lógica neoliberal, si fueran personas responsables, los refugiados podrían argumentar bien su caso, basándose en datos objetivos y evidencias, y así superar la sospecha que el Estado utiliza para separar a “los responsables” de “los irresponsables”/“los invasores”/“los refugiados dependientes”. *Como al Ecuador le faltan los recursos necesarios para excluir a la gente de la misma manera que se hace en los EEUU* —un estado neoliberal que actualmente tiene 2,3 millones de personas encarcelados (New York Times, 2008a) y está construyendo un muro en su frontera sureña que cuesta USD 3 millones por cada 1,6 kilómetros (New York Times, 2008b)— *lo que se hace es utilizar un recurso inmaterial (el estatus legal de refugiado) para separar a “los buenos” de “los malos”*. La estrategia es simple: dentro del marco de las leyes sobre el refugio, se aplica una buena dosis de sospecha para efectuar esta exclusión. La vulnerabilidad de los refugiados hace que sea sumamente difícil superar esta negación del beneficio de la duda, y así se limita el número de personas con el estatus legal necesario para exigir formalmente servicios sociales.

Durante toda esta discusión del neoliberalismo, la lectora/el lector estaría preguntándose: ¿por qué digo que el Ecuador es un estado neoliberal si el presidente actual está en contra de esta ideología? La respuesta, que desarrollaremos más en las observaciones finales del estudio, es que, durante las últimas tres décadas, el neoliberalismo moldeó la maquinaria gubernamental (sus políticas, disposiciones, capacidades, limitaciones, organización y constitución) de tal manera que no se pueda llegar a ser un Estado pos-neoliberal sin un esfuerzo colectivo del Estado y la nación. Si Correa quiere liderar la marcha hacia un Estado pos-neoliberal, un paso adelante será integrar plenamente a los refugiados colombianos.

NOTAS

- 1 Al lado opuesto de la violencia personal, la violencia estructural es ejercida por un actor invisible, muchas veces una institución que se invisibiliza detrás de políticas y leyes (Galtung, 1969; La Parra, 2004).

- 2 Cabe mencionar que el presupuesto total para el ACNUR Ecuador en 2008 era de USD 5 200 000.
- 3 El Director de la Oficina de Refugiados explicó que, antes, la policía y las fuerzas armadas ecuatorianas pensaron que el refugio era nada más que un disfraz para narcotraficantes, delincuentes y guerrilleros colombianos y les trataron así cuando se toparon con ellos. Ahora, en cambio, la Policía y las Fuerzas Armadas notifican a la DGR cuando detienen a refugiados, aunque siguen las deportaciones masivas y las detenciones arbitrarias.
- 4 Oficial de elegibilidad: “Lamentablemente, en nuestra cultura nos gusta lanzar la culpa a otras personas... O lo que está de moda es que vienen colombianos y les echamos la culpa a los colombianos y no nos ponemos del otro lado. O sea, que podrían ser los ecuatorianos. Entonces, es un poco de falta de conocimiento por lo que se irrespeta la situación de las personas”.
- 5 Asesor jurídico: “Hay un estigma en la fuerza pública de que colombiano es igual a delincuente o guerrillero o narcotraficante. Cuando hay un miembro de la fuerza pública en la mesa de diálogo siempre él entiende que su deber ahí es limitar la cuestión porque mientras más ingresen o más derechos se les dé a los solicitantes de refugio lo que se está haciendo es incentivar la delincuencia en el Ecuador. En realidad, los miembros de las fuerzas públicas tienen ese prejuicio contra los colombianos y hacen primar en sus exposiciones y en sus trabajos el tema de seguridad nacional”.
- 6 “A veces los atropellos que pueden haber a los derechos de los refugiados es un tanto así por el prejuicio de las autoridades contra los colombianos. Y esto es un tanto por ignorancia de qué derechos existen para estas personas. Generalmente les tratan como extranjeros, nada más. Lo cual es incorrecto. Entonces, en ese sentido, sirven las guías que se pueden dar de la oficina”.
- 7 “El tema de que una persona tenga un estatus migratorio irregular y privarla del acceso a la educación, privar al acceso a la salud. Yo creo que no... Porque, aunque estén en estado de irregularidad, en el Ecuador deberían poder acceder todos esos medios de subsistencia”.
- 8 Otro asesor jurídico: “Estamos en la lucha por permitir el acceso a trabajos a los solicitantes de refugio. Está prohibido el trabajo para los solicitantes de refugio. Eso es un tema que todavía está pendiente. Este tema se lo debe manejar a nivel de ministros y, con el cambio de Gobierno, creo que la percepción de la nueva ministra y el ministro de trabajo no era la misma que había mantenido el anterior Gobierno, entonces ahí quedó. Está estancado. Queremos retomarlo, pero, por lo pronto, no hay voluntad política. Claro que depende exclusivamente del Ministerio de Trabajo emitir un acuerdo por el cual se facilite la obtención de la autorización provisional de trabajo del solicitante, pero esto no es factible todavía”. Obsérvese cómo el tema de voluntad política reaparece aquí, haciendo que los intereses de varias partes del Estado choquen.
- 9 Director de la Oficina de Refugiados: “Todavía queda mucho por hacer. Haciendo una *mea culpa* nuestra, puedo decirles que los refugiados en el Ecuador con la visa que tienen no pueden ejercer un derecho al trabajo de manera efectiva.... Hay una

serie de trabas burocráticas que hacen que estas personas no accedan a los derechos que por ser refugiados se prometan”.

- 10 Durante la edición de este estudio se ratificó la nueva Constitución, en que los extranjeros ya pueden votar y postularse para varios puestos al nivel local, como las juntas parroquiales y los municipios.
- 11 Diana Fernanda dice, además: “Para sacar el certificado médico: una persona de aquí lo saca por tres dólares. A nosotros como extranjeros y colombianos, diez dólares. No tienes derecho al estudio porque te ponen todos los problemas del mundo. Hay sitios que te dicen que no pueden recibir a los niños colombianos. La policía te coge en el camino y así llevas tus documentos. Te maltrata como quiera. Tú vas de aquí a la frontera, hay cuatro retenes en los cuales se suben y dicen: ‘¿Cuáles son colombianos? Bajen’. Te bajan la maleta, te revuelven todo lo que quieran. Se quedan ellos con lo que ellos quieran de lo que uno lleva. Te quitan dinero si ellos quieren. Y no pasa nada. No hay con quién quejarse, no hay a quién decirle. No pasa nada. Entonces, ¿de qué derechos humanos se habla? Y si ellos quieren quitarte tus documentos, te los quitan y tú no puedes hacer nada. No puedes hacer absolutamente nada. Porque si estás en la carretera y te quitan tus documentos, ¿qué puedes hacer tú? Una, como mujer, recibe más humillación que los hombres. Porque tú, como hombre, te puedes defender, pero para nosotras como mujeres es más difícil. Aunque a mí lo único que me ha sucedido es que me quiten plata porque a ellos les da la gana. No hay con quién quejarse, no hay qué decir. Uno puede decir: ‘No, que mis derechos.’ ¿Pero a quién?”
- 12 El portavoz del ACNUR Ecuador explicó bien estos términos y su significación: “Bueno, el ACNUR está apoyando un sistema de elegibilidad en el Ecuador a través de la Cancillería [donde se encuentra la Oficina de Refugiados] y los estándares que cumple son los estándares internacionales porque permite un acceso al procedimiento —acceso universal al procedimiento de las personas que se acercan— un procesamiento del caso según los estándares internacionales, una decisión en primera instancia, e incluso existe la instancia de la apelación y no es universal, no es perfecto, pero existe. *Si después de cumplir todo este proceso, la persona aún es negada por la instancia del Gobierno —la que el ACNUR está apoyando— la persona ya sale de este círculo de protección y ya caería fuera de nuestro mandato, la de la población en interés. Ahora, lo que sí hay —y el ACNUR es consciente— es una gran cantidad de personas que necesitan protección internacional y que no se ha acercado al procedimiento por desconocimiento, por miedo o por falta de acceso geográfico a un lugar donde pueden hacerlo, y esa es la población que nosotros consideramos con necesidad de protección internacional, como se llama ‘población invisible’ en ciertos ámbitos, y en el Ecuador la cifra que se maneja hasta la actualidad es de 250 000 personas que están en esa situación. El ACNUR, en la actualidad, sí está buscando maneras de llegar a esa población, que a pesar de que no ingresa en el sistema, de que no solicita auxilio formalmente, tiene necesidades similares a los refugiados que están en el sistema y, por lo tanto, se merecen la atención de los derechos internacionales”.* (El énfasis es del autor)
- 13 Podemos categorizar esta situación como una valoración de lo instrumental por encima de lo comunicativo. La acción instrumental utiliza como medio la elección

- racional y sus fines (valorados por encima de los medios) son la resolución de problemas técnicos con la mayor eficacia posible. La acción comunicativa equipara los medios y los fines, reconociendo que es necesario seguir un proceso democrático para alcanzar trabajos igualitarios. Utiliza un proceso de diálogo sobre normas para lograr consensos sobre cómo avanzar hacia el empoderamiento y acercarse a la emancipación humana (Habermas, 2004; Habermas, 2007; Johnson, 1991). Al tratar a los refugiados como un problema que se puede resolver con técnicas jurídicas que suelen excluirlos, se pierde de vista lo humanitario.
- 14 Si se adopta el modelo del Registro Ampliado en todo el país, esto cambiará. Con el Registro Ampliado, que al momento de escribir este texto, sólo existe en la frontera norte, sería el mismo funcionario que entreviste al solicitante de refugio el que decida si recibirá el asilo.
 - 15 Vemos una idea similar en Vilas: “The legal expression of a relation of power does not strip that relation of its nature, that is, of a relation of domination and subordination, command and obedience. Nor does it eliminate the inequality of access to resources upon which that relation is constituted” (Vilas, 2004: 10).
 - 16 La Parra describe la violencia estructural como un “daño o reducción en los niveles de satisfacción de [las] necesidades humanas básicas como resultados de los procesos de estratificación social” (La Parra, 2004: 239).
 - 17 A propósito, Cox (1987: capítulo 7) habla de la internacionalización del Estado como un búfer entre la economía nacional y la economía internacional; Sachs afirma que el Estado enfoca en la gobernación global (1998); Robinson habla del “Estado transnacional” (2004); y Jessop (2002: 459-60) habla del aumento de importancia de los niveles de lo local, regional y supranacional en la búsqueda de soluciones “pos-nacionales”.



LA SOSPECHA

PRÓLOGO: INSTITUCIONES INTERMEDIARIAS

Antes de presentar el argumento principal del capítulo, es necesario “preparar el campo” un poco al hablar de las instituciones y el funcionalismo. Al primar una visión desde los márgenes y por tomar en cuenta los efectos del neoliberalismo, hemos optado por considerar al Estado como una entidad fracturada y arbitraria en vez de una especie de maquinaria política cohesiva y bien mantenida. En vez de ser una sola cosa, el Estado es un conjunto de ministerios, oficinas, funcionarios y representantes con distintos intereses que, a menudo, no logran articularse como una entidad cohesionada y que, muchas veces, se contradicen entre sí. Citamos como ejemplo, el anuncio público del ministro del Gobierno y la ministra de Relaciones Exteriores de una regularización general de colombianos y la queja posterior de la Dirección General de Refugiados de que no se puede otorgar el estatus de refugiado así, en masa. Contradicciones de este tipo hacen que el Estado actúe a menudo de manera esquizofrénica y también dificulta descifrar los propósitos detrás de su acciones.

Visto así lo caótico del Estado por encima de sus rasgos ordenados, tomamos un punto de vista distinto al del funcionalismo. Si la pregunta fundamental para el análisis funcionalista es: “¿Cómo llega a funcionar de una manera coherente el Estado?”¹ nuestras preguntas fundamentales son: “¿Cómo, por qué y con qué consecuencias el Estado no llega a funcionar bien?” Se puede ilustrar la diferencia entre

estos puntos de vista al considerar cómo se interpreta la ley. El funcionalismo intenta definir el Estado al enfocar en cómo un *Estado de derecho* como el ecuatoriano genera leyes; cómo las pone en práctica; cómo su ley suprema —la Constitución— unifica las varias partes del Gobierno para formar un Estado; y cómo la Constitución genera el consenso entre Gobierno y pueblo para formar un Estado-nación. El punto de vista disfuncional se aleja de esta visión bonita. Como reconocimos anteriormente al criticar el legalismo practicado en la DGR, el texto en el Registro Oficial del Congreso y la realidad práctica son dos cosas distintas. En vez de asumir que esta noción abstracta de “la ley” tiene un poder propio, se reconoce que son las acciones de una multitud de personas las que determinan si las leyes entran en vigencia o no, y que estas personas tienen intereses, impulsos y disposiciones que no se ven ni en el Registro Oficial, ni en los organigramas de los ministerios ni en las declaraciones oficiales. Bajo esta óptica de lo implícito se puede comprender lo disfuncional del Estado, es decir, la divergencia entre la ley y la práctica.

Definimos una institución como un espacio donde normas y recursos coinciden (Levi, 1990). La DGR representa una cierta faceta de la institución del Gobierno ecuatoriano, y el principal recurso que entrega es el estatus formal de refugiado. Al integrar el tema de lo implícito que acabamos de esbozar, vemos que *las instituciones actúan como intermediarias entre las normas explícitas y formales, por un lado, y la manifestación práctica de estas normas, por otro*. De la misma manera que una computadora pone en práctica un programa que, sin la computadora, no es más que un conjunto de códigos, las instituciones gubernamentales ponen en práctica las leyes y así convierten un texto abstracto en una realidad. *Sin embargo, no pueden lograr este salto desde lo ideal hasta lo práctico sin la ayuda de lo informal e implícito, precisamente porque la realidad cotidiana no coincide fácilmente con la realidad ideal presumida por las normas explícitas* (Scott, 1998). Las leyes son un intento de categorizar, regularizar y controlar las relaciones humanas, pero lo diverso y caótico de estas relaciones hace que su trabajo sea difícil. Para llevar a cabo este ordenamiento, este control de lo social, es necesario que las personas que trabajan en las instituciones interpreten, adapten y muchas veces adulteren las normas explícitas con el uso de normas implícitas (Ibid). La policía decide, utilizando una mezcla de criterios oficiales y personales, cuándo la ley le permite incidir en una

disputa doméstica, y una comisión gubernamental decide, de una manera similar, cuándo un solicitante de refugio cumple con los requisitos legales para convertirse en un refugiado oficial. Así, entran las disposiciones informales que rigen estas decisiones (que en nuestro caso son el uso de la sospecha, la negación del beneficio de la duda o el temor de la llegada de una ola desestabilizante de refugiados a Ecuador).²

INTRODUCCIÓN: EL CICLO VICIOSO DE LA VULNERABILIDAD

En el capítulo anterior consideramos las maneras inadvertidas en que la DGR, y por su parte el Estado ecuatoriano, contribuye a la vulnerabilidad de los refugiados. Hasta ahora hemos visto que, por falta de recursos, por no contar con voluntad política y por no poder articularse bien con otras partes del Estado, la DGR no logra ayudar a los refugiados a salir de su estado de vulnerabilidad. Hemos podido relacionar algunos de estos problemas con el legado del modelo neoliberal. Todo esto explica por qué los refugiados visados como tales siguen siendo vulnerables. Sin embargo, los refugiados visados son una minoría. Todavía hace falta explicar por qué tantas solicitudes son negadas y por qué tanta gente no solicita refugio.

Siguiendo con el hilo conductor del capítulo anterior en el que se analizó la visión legalista de muchos funcionarios de la DGR, aquí nos concentramos en analizar la construcción de una actitud de sospecha por parte de los funcionarios. Sostenemos que esta actitud de sospecha explica también por qué se niega la condición de refugio a tanta gente, y la sospecha también nos pone a considerar el lado implícito del funcionamiento institucional. Dicho de manera sencilla, *sospechar de los solicitantes de refugio de ser deshonestos crea una barrera inmensa que impide su obtención del estatus legal de refugiado, y así se puede desincentivar a que personas pidan asilo*. Las personas con una vida estable—que no acaban de ser desplazadas, que no huyen con toda prisa de la persecución, que gozan del tiempo y de los recursos necesarios para recoger pruebas y planificar cómo dar su testimonio en el lenguaje legalista preferido por los funcionarios— pueden superar la negación del beneficio de la duda. Las personas con una vida inestable no logran superar la barrera de la sospecha. Su vulnerabilidad hace que se les niegue el estatus legal, y esto aumenta su vulnerabilidad. Así el ciclo vicio-

so de la sospecha y la vulnerabilidad se reproduce, y el Estado neoliberal y pos-social evita comprometerse a dar servicios sociales.

Esta relación viciosa entre sospecha y vulnerabilidad es el argumento principal del capítulo. Explicar cómo (no) funciona, por qué y con qué consecuencias para refugiados es más complejo. Esta complejidad viene del hecho que el Estado *utiliza las mismas leyes sobre el refugio para negar un verdadero refugio* a colombianos y colombianas desplazados hacia el Ecuador, hecho que parece paradójico si sólo vemos el lado explícito de las leyes y la institucionalidad.

Para explicar esta paradoja, es necesario reconocer que las leyes que determinan las acciones del Gobierno, existen al lado de tensiones, temores, necesidades e intereses que, muchas veces, chocan con los propósitos de la ley. A lo largo del capítulo, describiremos cómo los refugiados son castigados por un Estado que tiene deseos contradictorios. El Ecuador, como un país pequeño, busca fortalecerse a nivel de sus relaciones exteriores con el uso de acuerdos internacionales (Bonilla, 2007). Ser parte de la Organización de los Estados Americanos le ayuda a reaccionar a incursiones colombianas y el CONVEMAR le protege contra incursiones peruanas de su espacio marítimo. Este multilateralismo también puede explicar por qué el Ecuador reconoce la Convención del 1951 sobre el Refugio y la Declaración de Cartagena de 1984.

Sin embargo, existen intereses que van en contra de proteger los derechos humanos de los refugiados. Se les ve como una fuerza desestabilizadora y caótica que quita recursos del gobierno y la sociedad, como un peso no deseado que el país no puede soportar. Los colombianos también sirven como un chivo expiatorio. Así se ven los deseos contradictorios: firmar los acuerdos internacionales, *pero* negar el estatus oficial de refugio a colombianos; aplicar la ley, *pero* hacerlo con una buena dosis de sospecha; proclamar que se da asistencia a los “refugiados”, *pero* sólo referir al 9% de los refugiados de hecho en el país que tienen estatus oficial de refugiado. ¿Cómo es posible aplicar la ley a medias, de esta manera? Como veremos a continuación, el refugiado es una persona atrapada en una situación *excepcional*, y con la simple negación del beneficio de la duda es bastante fácil que se apliquen las leyes sobre el refugio de una manera excepcional para así convertir al refugiado de una persona capaz de reclamar ciertos derechos, a una persona deportable.

LA INVASIÓN DE LA ISLA DE PAZ

Weber define el Estado como una entidad que mantiene el monopolio de la violencia, y Gellner va más allá para relacionar esta característica con la vida social; dice que el Estado utiliza este monopolio de la violencia para imponer el orden, y que el Estado existe en los espacios donde las instituciones que imponen orden (las cortes, la policía) se han separado del resto de la vida social (Gellner, 1983: 4, paráfrasis). Con este afán de ordenar, se crean otros monopolios, como el monopolio de los modos legítimos de movimiento y el control de las fronteras (Torpey, 2000). A través de la delimitación de las fronteras y la imposición del orden (esfuerzo que podemos entender como un intento permanente de sobrepasar los límites borrosos de su existencia), el Estado intenta controlar a la vida social con el uso de documentos, políticas, trámites, multas y decretos, y reserva el derecho de utilizar la violencia como medio para tal fin (Das y Poole, 1991: 6-8). *Entonces, una manera de comprender el Estado es comprender las técnicas específicas con las cuales intenta manejar y pacificar a la población para racionalizarla y darle orden* (Ibid: 9). Según Rose y Miller, el gobierno (en el sentido del aparato que gobierna la población) es un marco “dentro del cual se articulan todos los sueños, planes, estrategias y maniobras de autoridades que buscan moldear las creencias y la conducta de otros de una cierta manera para afectar su voluntad, sus circunstancias y su ambiente”³ (Rose y Miller, 1992: 175, traducido por el autor). ¿Qué lenguaje burocrático utiliza, cómo organiza sus instituciones y cómo intenta canalizar la energía de la población o disciplinar su comportamiento? ¿Cómo es que intenta concretar su control sobre sus márgenes? ¿Qué son los sueños que las autoridades guardan para “el tema de los refugiados” y cómo quieren afectar la voluntad y circunstancias de ellos?

El Estado muchas veces no logra su objetivo de ordenar y controlar. Puesto que las relaciones políticas son conflictivas, el orden que el Estado intenta imponer está en un proceso permanente de ruptura. Cuando hablamos de procesos como la solicitud y trámite del estatus oficial de refugio, una visión desde los márgenes nos permite centrarnos en la legibilidad e ilegibilidad de estas prácticas y manejo de documentos (Das y Poole, 1991: 9-10), y podemos también entender la ilegibilidad como el resultado de la contradicción entre las normas explí-

citas que el Estado proclama implementar y la realidad cotidiana. La ilegalidad —el choque entre las proclamaciones oficiales del Estado y sus acciones cotidianas— existe en el manejo del refugio debido al *desafío que el Estado ve en el refugiado*,⁴ un desafío que tiene que ver con: 1) los derechos especiales (excepción positiva) que el refugiado oficializado merece, 2) el temor a que la puesta en práctica de estos derechos especiales produzca la llegada de una “ola gigante” de refugiados “invasores” que agobiará y desestabilizará el país y 3) el hecho de que el Estado se resiste a tramitar los casos especiales, pues su forma de actuar hace que prefiera gestionar el refugio de personas que caben fácilmente en las categorías genéricas.

Analicemos, entonces, en primer lugar el tema de los derechos especiales del refugiado. El liberalismo (ideología que ha moldeado la práctica occidental del derecho) tiene una fuerte disposición a concebir a las personas como individuos por encima de su membresía a un grupo, y como individuos miembros de un Estado-nación particular.⁵ Por eso, el estatus de refugiado es problemático frente a este individualismo y nacionalismo. Un propósito fundamental del derecho es intentar categorizar y normalizar las relaciones sociales (Scott, 1998: 321); con respecto a los refugiados que han renunciado a su protección nacional, una de sus metas principales es construir un marco legal que normalice su situación “especial”. Arendt menciona esta cuestión cuando describe la génesis del concepto del “refugiado” después de la Primera Guerra Mundial:

Los Tratados Minoritarios dijeron en lenguaje franco lo que hasta entonces sólo había sido implícito en el funcionamiento de los Estados-naciones, es decir, que sólo los nacionales podían ser ciudadanos, sólo la gente del mismo origen nacional podía gozar de la plena protección de las instituciones, *que las personas con una nacionalidad distinta necesitaban alguna ley de excepción hasta que o sin que fueran completamente asimiladas y divorciadas de su origen* (Arendt, 1973: 275, traducido por el autor, mi énfasis),⁶

El marco jurídico sobre el refugio que intenta normalizar lo excepcional nos dirige hacia el segundo desafío (más bien, una amenaza imaginada) para el Estado: la invasión agobiadora y desestabilizadora. A primera vista, la Convención de 1951 no promete mucho a los refugiados. No se les garantizan explícitamente: vivienda, educación,

trabajo, alimentos, sino el trato que el Estado da a cualquier ciudadano nacional. El aspecto especial es que el refugiado no nació en el país de acogida, y este hecho choca con la supuesta esencia cohesiva del Estado-nación: la historia y destino común de todos los nacionales. El refugiado viene desde afuera y, debida a la vulnerabilidad creada por su persecución y desplazamiento, es prometido un tratamiento igual a cualquier nacional. Además, según las Naciones Unidas, los Estados no deben limitar la entrada de refugiados. ACNUR afirma que el Estado tiene el cargo de la prueba y debe otorgarles a los solicitantes el beneficio de la duda cuando tramitan el caso.⁷ *El compromiso de favorecer a los refugiados causa un gran temor para los que conforman el Gobierno.* Imaginan una ola grande y hambrienta de refugiados llegando a su nación, solicitando refugio, inundando al sistema, privando a los nacionales de recursos públicos y conformando una quinta columna que desestabilizará al gobierno (una amenaza que, pese a ser el producto de una imaginación paranoica, tiene una fuerte resonancia en un país que ha sufrido tanta inestabilidad política como el Ecuador). Ejemplos de conflictos ajenos en que los refugiados hicieron extender la violencia hacia su país de acogida aumentan su temor,⁸ y quedan convencidos que los refugiados colombianos harán que la “isla de paz”, como el Ecuador se define (Carrión, 2006: 1) sea convertida en un campamento de guerra invadido por guerrilleros, paramilitares, delincuentes y narcotraficantes.⁹ Hasta el ACNUR reconoce que se ha basado la negación de solicitudes de asilo en razones de “seguridad nacional”, en vez de basar estas decisiones en el derecho internacional humanitario (UNHCR, 2008: 15). Esta pesadilla les da ganas de encontrar medios e interpretaciones (las famosas normas implícitas) para contrarrestar el desastre que la plena acogida de refugiados seguramente causará. Este temor tiene que ver con un estereotipo del “refugiado dependiente” que viene para aprovecharse de los pocos recursos ofrecidos a los refugiados y de la dolarización y no debido a su vulnerabilidad.

Aunque no son justificadas, hay que reconocer que estas preocupaciones sí tienen una base en la realidad ecuatoriana. Saliendo del caso quiteño, cuando llegaron 704 refugiados a la ciudad fronteriza de San Lorenzo entre el 11 y 14 de noviembre del 2005, cierto es que el alcalde de este poblado de 20.000 personas tuvo razón en declarar un estado de emergencia (Jaramillo, 2008: 59). Aunque el Plan Ecuador

del Gobierno de Correa busca transformar la situación, actualmente “en ambos países, las zonas fronterizas están dentro de las más marginadas y menos atendidas por sus respectivos Estados, [y] cuentan con los menores niveles de desarrollo y con los mayores niveles de inequidad social” (Ibíd.: 61). Es verdad que en muchas partes de Ecuador no existen los recursos básicos para posibilitar una integración social adecuada ni para los ecuatorianos allá ni para los refugiados que vienen.

A pesar de esta escasez de recursos, *la incapacidad del Estado de activamente promover la integración social de los refugiados no justifica que tome medidas para hacerles más vulnerables*. No poder dar a todo refugiado una casa no es razón para negarles estatus legal, deportarles hacia un país donde su vida está arriesgada y quitarles el derecho de trabajar para salir adelante con sus propios esfuerzos. Dado que el ACNUR pone casi todos los fondos para financiar a la DGR, conferir a la gente en situación de refugio el estatus oficial de refugiado, al Estado no le cuesta prácticamente nada.

Volviendo a la situación actual del miedo y el rechazo de la mayoría de los refugiados, esta negación también tiene que ver con el hecho de que, muchas veces, no se logra ver lo humanitario de los refugiados como algo distinto de otros rasgos del conflicto colombiano. Las posibilidades de que el cultivo de coca llegue al país, que estallen operaciones militares hechas por actores colombianos legales e ilegales o que la inseguridad y pobreza que se ve en la frontera sureña colombiana se extienda al Ecuador preocupan a muchos ecuatorianos (Bonilla, 2009: 11-12), y desafortunadamente muchos no distinguen entre la llegada de refugiados y esas amenazas. Este temor crea un círculo vicioso en que los gobiernos les niegan el estatus de refugio a muchos solicitantes para poder deportar a los “refugiados dependientes” y desincentivar a otros, y después estas cifras de alta negación son utilizadas para negar aún más solicitantes porque, según la lógica, muchas personas están solicitando el refugio que no lo merece (Crisp, 2003: 82).

La xenofobia juega un rol importante en generar este temor también, y debemos reconocer que hay representantes del Gobierno que guardan estereotipos negativos de los colombianos. Por ejemplo, durante el Gobierno de Lucio Gutiérrez, el presidente y varios de sus ministros proclamaron abiertamente que los colombianos eran delincuentes y venían a ocupar los empleos de los ecuatorianos.¹⁰ Este sentimiento xenofóbico permeó la sociedad ecuatoriana hasta tal punto

que 50.000 quiteños manifestaron en diciembre de 2002 a favor de la deportación masiva de colombianos (Ponce, 2003: 8-9). Además del oportunismo político, se puede citar como causa de esta xenofobia la manera en que varios medios de comunicación pintan al colombiano como delincuente y narcotraficante.

Los funcionarios de la DGR entrevistados para este estudio no expresaron esta clase de xenofobia, pero cuando consideramos que niegan el estatus de refugiado por falta de pruebas o la más mínima equivocación al recontar los hechos, y añadimos a esto la xenofobia manifestada por las fuerzas públicas y ciertos hombres y mujeres políticos,¹¹ es evidente que existe una *disposición hacia la negación y exclusión de refugiados* a nivel estatal.

Para finalizar, el caso especial del refugio es un desafío para el Estado porque éste prefiere relacionarse con personas que caben en categorías genéricas y cuyos casos son genéricos. Marta Inés Villa critica a la DGR al observar que no reconoce la complejidad del conflicto colombiano, dando los siguientes ejemplos:

[Los del DGR asumen que] para ser desplazado se requiere que haya una “amenaza directa” y no se haya desplazado por rumores o miedo...La única situación que genera el desplazamiento es el conflicto armado interno y los únicos causantes directos son los grupos guerrilleros y paramilitares...La erradicación de cultivos ilícitos no es una situación que está generando desplazamientos en el país...Los paramilitares desmovilizados no son ya actores del conflicto. (Villa, 2008: 79)

En un sentido más general, vemos esta tendencia con el trato (mejor dicho *el maltrato*) de grupos de personas “excepcionales” como los indígenas, los homosexuales y los indigentes en gran parte de los países ricos y pobres del mundo. Ahora, enfoquemos en el Ecuador, cuyo Gobierno carece de recursos, ha sufrido de la inestabilidad y conflictividad entre varias funciones del Estado durante la historia reciente y que, comparado con los otros países de Sudamérica, carece de la confianza de los ecuatorianos (Seligson et al., 2006: 73). En este contexto establecer un *estatus quo* es un alcance en sí. Por eso hay una fuerte tendencia para que el Gobierno de un Estado débil mantenga el *estatus quo* y privilegie los casos que impliquen *la línea de menor resistencia* (Scott, 1998: 110). Seguir la trayectoria más simple significa no reconocer la autonomía de grupos indígenas, no dejar que los homo-

sexuales se casen, negar los servicios sociales a los que no tengan un domicilio fijo y deportar a los refugiados en vez de proteger sus derechos humanos. Para un Estado al que le faltan recursos, no preocuparse con casos excepcionales resulta ser una manera para lograr una eficacia burocrática porque facilita la tramitación de servicios (ya se sabe cómo procesar los casos que coinciden con las categorías comunes), hace que funcionarios puedan tomar decisiones sobre casos rápidamente y no hay que elaborar y aplicar nuevas políticas públicas para poder manejar adecuadamente los casos excepcionales.¹²

Promover lo genérico y la facilidad del trámite burocrático tiene efectos graves para los refugiados, cuya situación resiste cualquier categorización porque, como se explicó arriba, ya es excepcional. *Tener una vida "genérica" implicaría gozar de la estabilidad, condición que les gustaría a muchos refugiados, pero que existe para pocos. Además, en vez de terminar de exigir que los refugiados se adapten a sus categorías genéricas, es necesario que el Estado asuma el cargo de la prueba y se adapte a las necesidades de los refugiados vulnerables.* Esto implica, por ejemplo, ser sumamente flexible al pedir documentos a los refugiados que muchas veces han tenido que huir de sus países dentro de pocas horas, darles una atención y una respuesta rápida, cambiar la normatividad para dejarles trabajar legalmente mientras esperan una respuesta a su solicitud de refugio y sobre todo darles el beneficio de la duda (verlos como verdaderos refugiados y no como delincuentes que fingen ser perseguidos).

LA SOSPECHA COMO FORMA DE EXCLUSIÓN, LA EXCLUSIÓN COMO FORMA DE CONTROL

Con los desafíos que los refugiados presentan al Estado, observamos que su interés es hacer que la presencia de los refugiados sea controlada y que este control funcione para desincentivar a que más colombianos soliciten el estatus oficial. Por este interés negativo frente a refugiados, controlar significa restringir, y se puede lograr esta restricción de una manera supuestamente legítima, mediante la sospecha dirigida al solicitante de refugio.

Con esta discusión del interés del Estado en controlar y restringir, nos preguntamos cómo un Estado, que es una entidad sumamente abstracta, puede tener una voluntad como tal. Las personas, no las abstracciones, tienen intereses. Sin embargo, en seguida veremos cómo los

propósitos para que se formara el Estado han sido dirigidos hacia ciertas metas —como el anhelo de documentar para mejor controlar— que hacen que la maquinaria institucional tuviera esta disposición.

Foucault explica cómo el acto de gobernar/controlar un cierto territorio (y el conjunto de relaciones sociales que existe en este espacio) está centrado en producir un cuerpo social llamado ‘población’ (Foucault, 2007). Alcanzar a producir una población controlable y cohesiva tiene que ver con tecnologías para identificar, contar, seguir, vigilar y disciplinar a los individuos (Foucault, 1994: 67-85, citado en Ferme, 1991: 83). Cambiar un grupo de individuos en un objeto de conocimiento que pueda ser moldeado, gobernado y controlado es la meta de la biopolítica, y una de sus estrategias claves es la singularización de los individuos con el uso de documentos como el certificado de nacimiento, la cédula y el pasaporte (Ferme, 1991: 111; Torpey, 2000). Otra estrategia es controlar varios espacios a través de singularizarlos. Por ejemplo, existen: el control del espacio político con el registro de organizaciones cívicas y partidos políticos, el espacio económico con la aduana, el espacio legal al otorgar varios estatus (ciudadano, inmigrante económico, refugiado, estudiante, criminal) y espacios físicos con puntos de revisión de documentos y controles de frontera. Utilizando una sospecha sistemática, el Estado obliga a que las personas adapten a sus necesidades al solicitar documentos y eviten meterse en problemas con las autoridades para poder acceder a los recursos que el Estado maneja.¹³ Otra motivación es que no se puede entrar en y actuar dentro de los varios espacios sin el consentimiento del Estado y los documentos que este requiere. Sin la sospecha, no existe la forma de obligarles a las personas a adaptarse, y se ha aplicado estas técnicas para convertir al refugiado en un sujeto de control.¹⁴

Si el interés principal del Estado ecuatoriano es el de controlar a refugiados (controlar su entrada y salida del país, entrar su información en una base de datos, saber cuántos de ellos están en el país, otorgar a todos un estatus legal o de refugiado oficial o de inmigrante irregular y deportable), tenemos que reconocer que esta disposición es esencialmente negativa y represiva. No sería negativa si el Estado estuviera interesado en contar con esa información para fines humanitarios, como construir mejores políticas públicas para los refugiados. Sin embargo, *el control en sí es la meta, y por eso es obvio que lograr el control es más fácil y menos costoso si hay menos gente para controlar. Una*

clara evidencia de este interés negativo en el control de refugiados es del Plan Ecuador, el proyecto del Gobierno ecuatoriano para el desarrollo de la frontera norte que busca contrarrestar los efectos negativos de Plan Colombia en Ecuador (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2005). Aunque el Plan es meritorio por querer promover una cultura de paz, la justicia y el bienestar humano (Martínez, 2009: 289), también existe un lado reaccionario. Se afirma que el Plan es necesario porque hay un “incremento constante del número de desplazados desde Colombia hacia las provincias de la frontera y al interior del país, *con los consiguientes problemas de orden humanitario*, como acceso a servicios de salud, educación, alimentación y protección. *El incremento del flujo indiscriminado de personas y el crecimiento de la pobreza en las zonas fronterizas, ha generado nuevas formas de violencia y criminalidad en el Ecuador*” (mi énfasis). Por considerar a los refugiados como un problema de recursos y una fuerza desestabilizadora, en vez de valorar sus derechos por encima de sus obligaciones o de considerar que merecen refugio hasta que se compruebe lo contrario (bajo el principio de inocencia hasta la demostración de culpabilidad), la sospecha hace que se consideren culpables hasta que puedan comprobar su inocencia. Se les niega el beneficio de la duda debido a los temores del Estado, al anhelo de desincentivar la llegada de más refugiados y a su interés en la eficiencia en el trámite de sus solicitudes. Estas razones convergen para crear una disposición a negar los derechos de los refugiados y convertirlos en personas deportables. La atención del proceso jurídico y el lenguaje de las leyes sirven para enmascarar esto.

(No es mi propósito decir que la llegada de refugiados no genera problemas de “acceso a servicios de salud, educación, alimentación y protección”. El Plan Ecuador tiene razón al decir esto. Sin embargo, una falta de recursos no justifica rechazar a refugiados y devolverles a un país donde sus vidas altamente corren riesgo. Además, es una cuestión de causas y síntomas. Los problemas de acceso a servicios sociales citados por el Plan Ecuador no van a ser solucionados si los refugiados dejan de venir a Ecuador. En vez de criminalizar al síntoma —la llegada de refugiados—, será más oportuno tratar las causas estructurales que tienen que ver con la economía política y las políticas públicas.)

Por este interés en el control y el rechazo, hay un proceso individualizado para solicitantes que tienen la posibilidad de obtener derechos mientras que las deportaciones masivas de colombianos pasan a

menudo sin que el deportado tenga la oportunidad de hablar con un juez.¹⁵ Lo clave de este proceso individualizado de solicitud es que utiliza una interpretación estricta de la Convención de 1951 sobre Refugio para negar a los solicitantes el beneficio de la duda y así restringir el acceso mientras que el proceso guarda un cierto nivel de legitimidad superficial por estar basado en un marco jurídico. Resulta conspicuo que, aunque la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados afirma que existen causas masivas y generales que producen el desplazamiento de refugiados (estas causas incluyen la violación masiva de derechos humanos y la violencia generalizada), no se habló mucho de este marco ni en mis entrevistas con funcionarios de la DGR ni en escritos jurídicos del ACNUR sobre el refugio.¹⁶ Aunque el Ecuador ha firmado la Declaración, la norma implícita se centra en el lenguaje individualista de la Convención de 1951 que es más restrictiva.

Los funcionarios consideran que el proceso de solicitar refugio es muy importante por la legitimidad que otorga al manejo del Estado ecuatoriano del refugio y por su función de controlar y restringir el flujo de refugiados. Vemos su importancia en las reacciones de los funcionarios de la DGR cuando el Ministro de Gobierno ecuatoriano dijo que el Ecuador iba a regularizar una cantidad grande de colombianos en 2007. Los funcionarios de la DGR afirmaron claramente que una regularización de colombianos con el estatus de refugiados era simplemente imposible.¹⁷ “No estaría acorde con el mandato en la Oficina [...] ni con las políticas de los convenios internacionales”. Otro funcionario dijo: “No podemos nosotros otorgar el trato de refugiado a cualquier persona. Tenemos que hacer un análisis muy detallado y ver si la persona reúne los elementos necesarios para otorgarle el refugio”. Otro funcionario explicó la imposibilidad de la propuesta del ministro Larrea: “Siempre el proceso de regularización se dará no por refugio porque sería desnaturalizar la institución. Sólo los que tengan necesidad de protección internacional”. Los funcionarios dicen que no se puede conferir a cualquier colombiano el estatus de refugio porque hay que cumplir con las leyes, razón que parece muy legítima hasta que constatamos que se está negando el estatus de refugiado mediante la aplicación de leyes creadas para proteger los derechos humanos de los refugiados. Además, hasta el año 2000 el Ecuador reconoció a todos los refugiados *prima face* (Túpac-Yupanqui, 2001: 15)

Para resumir, podemos entender a esta *disposición e interés negativo* del Estado como un conjunto de cosas, entre ellas: 1) el interés en tramitar casos rápidamente no obstante una falta de recursos, 2) el miedo xenofóbico de una invasión de colombianos y 3) el interés en documentarlos para mejor poder controlarlos, interés que se alimenta de la sospecha. Las personas con una vida estable y con recursos pueden superar estas barreras, pero la vulnerabilidad imposibilita que los refugiados lo hagan.

EL PROCESO DE SOLICITUD: DIVIDIR Y RECHAZAR

Aquí analizamos cómo estas barreras se manifiestan en la práctica y cuáles son sus consecuencias prácticas. Dentro del proceso de solicitar refugio, se construyen estas barreras durante el intento de establecer el *temor fundado* del solicitante. La meta oficial es que el solicitante y el funcionario del Estado trabajen juntos, utilizando una combinación de información subjetiva y objetiva, para establecer la necesidad de que el solicitante se refugie en el país (ACNUR, 1992: 8). La normatividad es descrita por un refugiado precisamente como: alguien que puede demostrar un temor fundado de persecución, y a través de la entrevista se supone que el solicitante puede demostrar su temor subjetivo mientras que, a través de los documentos suministrados por el solicitante y las investigaciones del funcionario, se puede fundar este temor con información objetiva.

En la práctica, se usa la sospecha para negar que el temor de persecución realmente exista. En vez de acoger el testimonio en su totalidad, muchos solicitantes de refugio relatan que los funcionarios de la DGR buscan equivocaciones en los detalles del testimonio y basan su decisión sobre la credibilidad del solicitante debido a estas pruebas. Un solicitante de refugio contó esta historia: “Un día le pregunté a uno que me estaba atendiendo que si siempre era así la entrevista, porque me preguntaba el número de cédula y tal cosa. Entonces yo le decía, ‘¿Por qué me lo pregunta tantas veces?’ Él me decía, ‘Por seguridad, para ver si está mintiendo o no’”. Esta actitud de sospecha se produce a pesar de esta afirmación del ACNUR: “Las declaraciones inexactas no son, de por sí, motivo para denegar la condición de refugiado y es responsabilidad del examinador evaluar esas declaraciones a la luz de todas las circunstancias del caso” (ACNUR, 1992: 34). Obviamente esto es sólo una

sugerencia que el ACNUR dirige a los estados que reciben refugiados, pero esta estrategia de buscar incoherencias en la información objetiva dada por el solicitante (números de identificación, nombres, lugares y fechas) —información que fácilmente se puede olvidar o confundir después de eventos traumáticos— es un intento claro de utilizar la sospecha para negar el estatus de refugio.

Supuestamente el cargo de la prueba para el lado objetivo del temor fundado —la fundación del testimonio con datos— queda con los funcionarios de la DGR. Como dijo un funcionario allá: “Se tiene la obligación de sustentar en su mayoría las declaraciones del solicitante que muchas veces por su condición de vulnerabilidad no puede traer documentos que sustenten lo que dice o no puede traer pruebas”. El problema es que la información sobre el conflicto colombiano es escasa por razones obvias (la persecución de ONGs de derechos humanos, el aislamiento geográfico de muchos centros de conflicto, las represalias en contra de gente que da testimonio sobre abusos). El director de la Oficina de Refugiados admite que coleccionar datos objetivos no es fácil: “Muchas veces se puede decir que el ACNUR guarda cosas que pueden comprometer su estancia y su mandato como organismo en Colombia. Más bien lo que intentamos hacer es buscar información de organismos que son un poco más independientes”. Añade que lo ofrecido por estos organismos muchas veces es información comprometida también: “Hay organizaciones no gubernamentales que trabajan para el Estado y que tratan, de alguna manera, de maquillar información”.

Así podemos ver claramente cómo la misma normatividad puede favorecer o perjudicar a los refugiados según la manera en que se la aplica. Dando a los refugiados el beneficio de la duda sobre sus testimonios y reconociendo que muchas veces no existen datos objetivos sobre su persecución, se podría dar a la mayoría de solicitantes el estatus de refugiado. Caso contrario (caso actual), al buscar la razón más insignificante para dudar el testimonio de un solicitante y favorecer a los pocos solicitantes que puedan suministrar datos objetivos, la mayoría de los solicitantes de refugio serían negados y muchos refugiados de hecho ni siquiera atreverían a solicitar estatus oficial.

En su sentido más general, esta sospecha hace que la mayoría de refugiados de hecho no tengan estatus de refugiado. Pero más a fondo, el proceso jurídico efectivamente fractura la condición de ser un “refugiado” en diversas categorías legales, todas con una mezcla diferente de

derechos y obligaciones. *Es una fragmentación que efectivamente cambia lo que debe ser una excepción positiva para todo refugiado en una excepción negativa para la mayoría, un paso hacia la transformación de los refugiados de gente que merece ciertos derechos por su vulnerabilidad en gente deportable.*

Esta fragmentación se produce en el proceso mismo de normalización de su estatus legal. El potencial refugiado puede encontrarse en las siguientes situaciones: no ha solicitado refugio, solicitó y está en espera, es apelante después de una negación, ha sido negado definitivamente, recibió refugio o compró otro tipo de visa. Cada situación implica distintos derechos y obligaciones frente al Estado ecuatoriano y ACNUR. Los que no han solicitado refugio pueden ser deportados, pero el ACNUR les considera como una *población invisible* que todavía está dentro de su mandato y que debe beneficiarse de sus programas. Entonces, aunque tienen la obligación de salir del país o solicitar refugio y no tienen el derecho de trabajar ni de circular por el territorio ecuatoriano, todavía tienen el derecho a participar en programas diseñados para refugiados y para identificarse como tales, aunque al identificarse como refugiados frente a las autoridades, estarán obligados a solicitar refugio inmediatamente. Aunque el tema de reparaciones es sumamente hipotético y poco probable sin un esfuerzo masivo de los desplazados,¹⁸ puede ser que algún día el Estado colombiano les dé reparaciones por los daños que han sufrido.

Los solicitantes en espera tampoco tienen el derecho de trabajar, pero la diferencia es que ellos pueden quedarse legalmente en el país y también recibir ayuda de organizaciones no-gubernamentales aliadas con ACNUR y el Estado (como la Asociación Hebrea de Ayuda a Inmigrantes-HIAS). Si todavía no se les ha negado el estatus oficial de refugio, tienen más posibilidad de calificar para reparaciones también. La situación es exactamente la misma para los apelantes.¹⁹

Para los negados, su situación es otra vez la misma que antes de solicitar el refugio. Sin embargo, ahora la obligación de volver a Colombia o ser deportado es definitiva y no tienen el derecho de identificarse como refugiados frente al Estado o ACNUR. Quedan totalmente excluidos del *mandato* de estas organizaciones y tampoco forman parte de la *población invisible* que ACNUR y el Estado quieren beneficiar. Como no-solicitantes de refugio, puede ser que califiquen

para recibir reparaciones de Colombia algún día, dado que podrían visibilizar lo injusto de su negación de estatus en Ecuador.

La mezcla de derechos y obligaciones favorece, sobre todo, a los refugiados reconocidos. Pueden trabajar, quedarse en el país, beneficiarse de los programas de ACNUR y seguramente recibirían reparaciones a futuro. Las personas desplazadas por persecución que eligen perder definitivamente su estatus de refugiado, al pagar los costos de una visa de trabajo o por casarse con un ecuatoriano, están en una situación similar a la de los reconocidos, con la diferencia notable que ACNUR les desconoce y que nunca podrán recibir reparaciones. Sin embargo, como el capítulo tres dejó en claro, muchos de los derechos que podrán disfrutar los refugiados reconocidos y con otras visas no existen en la práctica. Todo esto deja establecido cómo el proceso de solicitar refugio se asemeja más a una lotería donde los pocos que tienen éxito ganan derechos formales y los perdedores caen fuera del mandato del Estado, de ACNUR y de muchas ONGs (Ferme, 1991: 99). Terminan bajo la jurisdicción de un cuerpo policial cuyo único interés es quitarles el dinero que les queda y deportarlos. También demuestra por qué es mejor no solicitar el refugio que solicitarlo y ser negado: los refugiados no-solicitantes tienen los mismos derechos que los negados y todavía pueden comprarse tiempo al solicitar refugio si entran en problemas con las autoridades.

Esquematación de la fragmentación de los derechos de los refugiados

	Dentro del 'mandato' de ACNUR	Tiene el derecho a quedarse en Ecuador	Tiene el derecho de trabajar	Calificará para recibir reparaciones
Negado	X	X	X	Tal vez
No-solicitante	√	X	X	Tal vez
Tiene otro tipo de visa	X	√	√	X
Apelante	√	√	X	√
Solicitante en espera	√	√	X	√
Reconocido	√	√	√	√

Visto desde esta óptica, el proceso de solicitar el refugio es un proceso de *dividir y rechazar*. Busca impedir que la mayoría de los refugiados accedan a sus derechos por el temor a que lleguen muchos más. *Aunque los derechos que la DGR se reserva para sí mismo —la selección y la discrecionalidad— suenan muy neutrales, éstos rápidamente se convierten en herramientas que ayudan al Estado ecuatoriano a evitar sus responsabilidades humanitarias hacia los refugiados.*

Se ve el asunto de fracturación de derechos cuando nos fijamos más en la diferencia entre arriesgarse al solicitar el estatus oficial de refugio y comprar una visa laboral. Según un funcionario de la DGR sobre la inmigración laboral:

A ver, justo la semana anterior yo estaba en una reunión de la regularización de peruanos y colombianos. El tema con los peruanos está bastante avanzado. Es decir, ya hay una zona fronteriza en la que se recibe a los peruanos sin necesidad siquiera de tarjeta andina. Tienen acceso a tres tipos de labores sin necesidad de permisos ni nada. Pueden trabajar en el área de construcción, en el área agrícola y me parece que en el servicio doméstico sin mayores requisitos. Y pueden permanecer legalmente en el Ecuador por un tiempo prolongado.

Comparemos esto con la situación de los refugiados de hecho, quienes no tienen el derecho de trabajar en el Ecuador hasta que no reciban su estatus de refugiado o una visa de trabajo. Ronaldo, que ha resistido comprar una visa laboral, explica las ramificaciones de esta situación. Después de ser negado definitivamente:

Tengo 30 días para abandonar el país, o solucionar mi situación migratoria ¿Qué puedo hacer? Fácil. Váyase a esta dirección y compre una visa de trabajo o de amparo que vale mil dolaritos. La cual me da la calidad de emigrante económico y, según la óptica de Naciones Unidas, los emigrantes económicos no tienen derecho a ser refugiados. Me sacan automáticamente del ámbito de ACNUR; lo que están haciendo: es obligar. Me obligan; también me fuerzan. *Si allá [en Colombia] me forzaron a salir par a proteger mi vida, aquí para que no me fuercen a salir me fuerzan a que compre un aviso y cambie mi estatus de refugiado por el de emigrante económico.* Obedeciendo también a convenios internacionales con mi país, Colombia. *Automáticamente me están quitando el derecho a acceder a la verdad, justicia y reparación (el énfasis es mío).*

El ciclo vicioso del desplazamiento y negación de asilo se reconfirma con la obligación de tomar una decisión bien difícil. ¿Vuelvo a Colombia donde mi vida corre riesgo, me quedo aquí sin estatus legal y con el temor de ser deportado o sacrifico mi poder de reclamar ser un refugiado y solicito una visa de trabajo? Si uno no tiene el dinero para la visa laboral, las opciones son peores aún. Aunque los refugiados están creando la opción de la ciudadanía informal, no debemos perder de vista la realidad cruel de este “refugio” en el Ecuador que sistemáticamente obliga a que ellos abandonen cualquier derecho especial (como la garantía eventual de verdad, justicia y reparaciones) para convertirse o en inmigrantes “ilegales” o inmigrantes económicos. Si una mujer tiene un bebé en el Ecuador o si el o la refugiado/a se casa con un ecuatoriano/a, también tiene la opción de solicitar una visa de amparo, pero otra vez esta visa le hace perder su estatus de refugiado. Muchas personas escogen estas opciones para la regularización para obtener un estatus legal y un poco de estabilidad.²⁰

Acerca de la situación de los refugiados en Europa en los años 1920, Arendt escribe: “Toda discusión sobre el problema de refugiados giraba alrededor de esta sola pregunta: ¿Cómo se puede volver a hacer que el refugiado sea deportable?” (Arendt, 1973: 284, traducido por el autor).²¹ Parece que se ha encontrado la respuesta: negarles el beneficio de la duda, negarles el refugio y deportarles u obligarles a comprar su derecho a quedarse. Todavía vale otra cita de Arendt: “Una vez que les quitaron su patria, quedaron sin hogar; una vez que les quitaron su Estado, quedaron sin Estado; una vez negados sus derechos humanos, quedaron sin derechos, la escoria de la tierra” (Arendt, 1973: 267, traducido por el autor).²² La Compañía de Jesús en Ecuador hace eco de esta aseveración: “Considera que los refugiados colombianos pueden considerarse, sin condescendencia alguna, los ‘más pobres entre los pobres’” (Servicio Jesuita, 2006: 15), y cuando Guillermo Rovayo afirma: “Los refugiados en el Ecuador y en muchas partes del mundo no son personas con derechos. Son personas restringidas”.

SUPERANDO LA MAGIA OSCURA DEL ESTADO ABSTRACTO

Tal cual funciona ahora y debido a la brecha entre sus acciones y su discurso, el Estado parece opaco, irracional, contradictorio y hasta esquizofrénico. Es una situación donde los encargados de implementar

la ley hacen caso omiso de ella con impunidad,²³ donde anuncian servicios que no dan y dan servicios que no anuncian,²⁴ donde a una persona declarada oficialmente como desplazado interno en Colombia se le puede negar el refugio en Ecuador (bajo la misma Declaración de Cartagena que se utiliza en Colombia)²⁵ y donde el Gobierno proclama otorgar estatus “oficial” de refugio mientras que es imposible encontrar datos oficiales y neutrales sobre lo que le pasó a una persona allá.²⁶ Claro que algunos de estos problemas, contradicciones e irracionalidades son producto de la falta de recursos y coordinación que se explicó en el capítulo anterior. Sin embargo, otros provienen de una violencia estructural de un Estado esquizofrénico que criminaliza a la gente vulnerable. No obstante la falta de recursos, de estabilidad y de coordinación, si el Estado no puede proteger los derechos humanos de las personas vulnerables que ha jurado proteger, y además construye un sistema que hace lo opuesto al quitarles a estas personas todo derecho, este Estado está *activamente violando los derechos humanos*. Lograr la protección mínima de los derechos humanos no implica regalar casas, simplemente implica reconocer al refugiado como tal.

Por esta oscuridad del Estado, esta brecha entre la imagen que presenta y sus prácticas cotidianas, Veena Das prefiere hablar del Estado en términos de magia por cuatro razones:

Primero, la magia tiene consecuencias reales; por eso prefiero hablar de la magia del Estado en vez de las ficciones del Estado...Segundo, las fuerzas movilizadas por el desempeño de la magia no son transparentes. Tercero, prácticas mágicas son estrechamente ligadas con fuerzas peligrosas por combinar la oscuridad y el poder. Últimamente, practicar la magia significa meterse en una posición de vulnerabilidad. (Das, 1991: 226, traducido por el autor)²⁷

Hasta cierto punto, esta magia es inevitable. “El Estado” es una abstracción que tiene que ver con abstracciones como las leyes (hablan de una realidad abstracta e idealizada), los documentos formales (en el sentido que el pasaporte es una representación abstracta de uno como un ser legal) y la representación (estrategia para abstraer “la gente” en una institución o un representante). También este Estado abstracto se manifiesta físicamente a través de las acciones de policías y funcionarios, a través de instituciones que gastan su dinero y a través de guerras y políticas económicas. Debido a esta brecha entre lo abstracto y lo real,

entre las leyes y la representación idealizada por un lado y la realidad práctica que nunca sale tan bien, por otro, *el Estado nunca puede realizar la imagen idealizada que presenta de sí mismo. Sus integrantes siempre están combatiendo su descomposición*. El Estado no existe como algo que se puede mirar y tocar, porque es más que el conjunto de edificios, documentos, armas, fronteras y funcionarios que lo conforman. No existe en el espacio y el tiempo de la misma manera que existen las cosas físicas, sino a través de las acciones coordinadas/caóticas de diversas personas que actúan como si el Estado existiera en el espacio y el tiempo. *“El Estado” es algo que se hace antes que algo que existe*. Como con cualquier institución, la *estasis* del Estado (falta de actuar) representa su muerte. Si los militares, los funcionarios, los profesores y los policías dejaran de actuar como si el Estado ecuatoriano existiera, este Estado realmente desaparecería. Por eso, la necesidad de actuar sobre los “problemas de seguridad” es tan importante para el Estado (Campbell, 1992: 12), porque la amenaza impulsa a las personas que conforman el Estado a actuar coherentemente y así concretar la existencia del mismo. Disciplinar a la gente (hacer que muestren sus documentos en el aeropuerto, se presenten ante las cortes, adviertan a las autoridades sobre paquetes sospechosos) es una manera que tiene el Estado de manifestarse y marcar su control sobre las personas que actúan como si existiera (Weber, 1998: 109). El Estado abstracto existe en el espacio a través de la creación de fronteras entre lo político/lo ordenado y la guerra/lo caótico, entre la comunidad política de ciudadanos y el no-espacio legal de personas indocumentadas. Del mismo modo que el Estado abstracto logra existir a través de las acciones de sus integrantes, manejar las fronteras y reaccionar al peligro percibido fuera de ellas hacen que el Estado exista. El peligro es algo necesario porque sin ello, no hay necesidad para fronteras, y sin fronteras tampoco hay identidad porque no hay nada para diferenciar entre “nosotros” y “ellos” (Douglas, 2003). Entonces el peligro sirve dos propósitos en la manifestación del Estado abstracto: al reaccionar al peligro, los integrantes del Estado lo hacen existir por actuar cohesionadamente, y el peligro también promueve la construcción de fronteras y de la identidad nacional (pensemos en el conflicto entre Ecuador y Perú).

La utilidad del peligro para la existencia del Estado abstracto nos explica por qué el tema de los refugiados es tan importante. Es importante precisamente porque las instituciones del Estado convierten a los

refugiados en una amenaza, percibidos como un peligro desestabilizante, que justifican la existencia del Estado. El Estado se hace existir al intentar controlar y ordenar esta amenaza. Las cuestiones de control, orden, amenaza e incertidumbre son claves. Al percibir a los refugiados como una amenaza, sus fronteras y su identidad, basada en ser un conjunto de ciudadanos nacionales, se ponen inciertas. *Al enfrentar a los refugiados que reclaman sus derechos ciudadanos en base de razones excepcionales, el Estado reacciona a la incertidumbre de la excepción con técnicas de control, intentando convertir a las personas y los estatus legales variables en personas y estatus constantes* (Scott, 1998: 27, 140). Los funcionarios del Estado se preguntan: “¿Van a desestabilizar al país o no los colombianos?” Su respuesta es que, por medio del proceso de solicitud de refugio, los colombianos “pacíficos” pueden quedarse y “los invasores” pueden ser deportados. “¿Son nuestras fronteras porosas o no?” Con un proceso de solicitud de refugio, los colombianos que entraron de manera legítima pueden quedarse, y a los que les falta la documentación que compruebe el haber entrado normalmente, tendrán que salir o serán deportados. “¿Es que somos una nación cohesionada o fracturada?” Ayudaremos a los que reciben refugio a integrarse (en teoría) y los demás tendrán que irse. Es por su función de disminuir la incertidumbre que la sospecha y el rechazo son tan importantes para el Estado y es por eso que la tendencia del Estado sospechoso es aumentar la vulnerabilidad de los refugiados. Sin sospechar no se puede combatir a la incertidumbre y el peligro percibido. Sin confrontar el peligro, el Estado no existe, porque sólo existe a través de sus actos y sus fronteras. *Se utiliza la ley como un arma para combatir lo incierto, lo sospechoso y lo peligroso, pero en cuanto a las personas que tienen una vida incierta y vulnerable, la ley termina por aumentar su vulnerabilidad.*

Aunque la tendencia de victimizar a los refugiados es bien fuerte, no tiene que ser así. Es cierto que la existencia del Estado depende de su habilidad de enfrentar diversos peligros, pero la llegada de los refugiados no tiene que ser securitizada y percibida como un peligro.²⁸ Una manera más ética y responsable de percibirla es entender su vulnerabilidad como una amenaza a la seguridad humana (Bonilla, 2002). Se puede reconocer a los refugiados y sus esfuerzos de construirse una ciudadanía práctica como un aporte para la sociedad ecuatoriana y considerar que la pobreza, la vulnerabilidad y la inestabilidad son los peligros, y no los seres humanos por su condición de desplazados.

Un primer paso hacia este cambio de percepción es que los funcionarios, representantes, ministros y policías que conforman el Estado, se den cuenta de que el Estado y la nación ecuatoriana beneficiarán de los aportes de una población de refugiados colombianos totalmente regularizada. Si su vulnerabilidad es disminuida, pueden dar una legitimidad al Gobierno ecuatoriano, hacer que la democracia ecuatoriana sea más fuerte, ayudarle a transicionar hacia un Estado pos-neoliberal y también a adaptarse a las exigencias de la globalización. Para gozar de estos aportes, sólo es necesario que la DGR, junto con las otras partes del gobierno que interactúan con los refugiados, considere la disminución de la vulnerabilidad de los refugiados como un acto importante y deje de trabajar desde la sospecha. *Las leyes son una herramienta y no un fin en sí.* Para aplicar la decisión de la Corte Constitucional de Colombia en la Sentencia T-025 de 2004 a la situación de los refugiados en el Ecuador, hay que implementar una interpretación “*pro homine* de las normas reguladoras de la ayuda” a refugiados y reconocer “que la situación de los desplazados [los refugiados aquí] representa un ‘estado de cosas inconstitucional’” (Incalcaterra, 2005: 21). El primer paso hacia esto requiere una normalización general y masiva de refugiados, dándoles el beneficio de la duda y otorgándoles el estatus de refugio.

Volviendo al concepto de Foucault de la biopolítica, es importante resaltar que la normalización de los refugiados es sólo el *primer* paso hacia una interpretación y manejo *pro homine* de las normas reguladoras de refugio. A largo plazo, será necesario que el Estado ecuatoriano enfoque menos en metas de disciplina/control negativo (estilo gubernamental preferido por el neoliberalismo) y más en desarrollar su capacidad de gobernar a través de la biopolítica inclusiva. Como vimos en el último capítulo con nuestra discusión de lo pos-social, mientras que el modelo disciplinario de gobernar se enfoca en la inclusión/exclusión de elementos de la sociedad y utiliza el rechazo para alcanzar una “pureza” idealizada y xenofóbica, la biopolítica implica la capacidad de incluir a todos en la sociedad para canalizar y aprovechar de su energía productiva (Foucault, 2007). Con el modelo disciplinario de gobernar se logra la pureza a través del rechazo de elementos vistos como excepcionales, difíciles de meter en categorías genéricas y desestabilizadoras. Al excluir a los refugiados, el Estado persigue la pureza de una manera cruda y violenta, rechazando los ele-

mentos vistos como peligros *externos*. Por otro lado, gobernar bajo el modelo de la biopolítica inclusiva significa reconocer que el rechazo de los refugiados viola el principio de protegerlos/as y por eso constituye una contradicción *interna* a su sistema de actuar (Douglas, 2003: 123-4). La meta de la biopolítica es trabajar con las técnicas de gobernabilidad que estructuran este sistema para así eliminar las contradicciones, mientras que el modelo disciplinario intenta simplemente externalizar tales contradicciones. Para gobernar mediante la biopolítica inclusiva, el Estado tiene que documentar detalladamente la población, poder vigilar detalladamente las transacciones financieras para poder recaudar impuestos y lograr una articulación cohesiva del aparato gubernamental. Tiene que poder calcular los eventos posibles y probables, utilizando estadísticas y costos comparativos y hacer que todas las entidades que conforman el aparato gubernamental reaccionen conjuntamente a estas proyecciones (Gordon, 1991: 20). El Estado ecuatoriano está lejos de alcanzar estas normas, pero al integrar plenamente a los refugiados, habrá tomado un paso adelante. Lo importante es hacer esto con el fin de elaborar e implementar mejores políticas públicas, y no como un fin en sí.

EPÍLOGO: SÚPER-CIUDADANOS Y NO-CIUDADANOS

Hasta este punto la palabra *vulnerabilidad* nos ha acompañado por todo el estudio. Hablamos de la vulnerabilidad del desplazamiento, la vulnerabilidad de la falta de estatus legal, la vulnerabilidad y la falta de estabilidad, la vulnerabilidad y la sospecha. Toda esta atención puesta en la vulnerabilidad de los refugiados nos puede hacer caer en la trampa de creer que ellos son meras víctimas y que no hacen nada más que lamentar su situación, pedir caridad y esperar para que algún Gobierno, ONG u organismo internacional les ayude.

Evitamos caer en esta trampa al observar cómo los refugiados están construyendo nuevas formas de ciudadanía desde la informalidad. Los refugiados están luchando y organizándose para obtener derechos prácticos, no obstante los esfuerzos del Estado de negarles el estatus legal. Se están haciendo sujetos de derechos en vez de sujetos de deportación.

Para entender por qué es tan importante esta lucha de crearse una ciudadanía desde la informalidad y hacerse sujetos de derechos,

hay que reconocer que, sin esta lucha, la gran mayoría de los refugiados quedaría con muchas obligaciones y ningún derecho existiría en la práctica. Estos refugiados, en vez de poder exigir un trato y protección especial, viven cada día con el miedo de ser deportados hacia Colombia. Se convierten en *no-ciudadanos* mientras que el Estado que les negó el estatus de refugiado con impunidad goza de derechos que podemos comparar con una *super-ciudadanía*. En una situación así polarizada, los refugiados ya han tenido la obligación de no trabajar hasta recibir el estatus oficial de refugiado; les ha obligado a soportar la xenofobia; les ha obligado a aprobar por qué merece el refugio cuando no tiene los medios para hacerlo; y en la mayoría de los casos, les ha obligado a decidir entre quedarse en el Ecuador como indocumentado o regresar a Colombia y arriesgarse la vida. Al describir la vulnerabilidad de los refugiados, podemos ver todas las obligaciones que tienen sin recibir ningún derecho. La formación de la ciudadanía desde la informalidad es una lucha por conseguir derechos prácticos y exigibles, además de una lucha para dejar de ser no-ciudadano. Antes de poder comprender lo difícil que es construir la ciudadanía desde la informalidad, hay que reconocer las ramificaciones más extremas de la vulnerabilidad.

Arriba vimos cómo el rechazar a los refugiados, vistos como peligrosos, ayuda al Estado ecuatoriano a concretar su identidad, sus fronteras y su propia existencia. Aquí veremos cómo crear no-ciudadanos, idea que el *homo sacer*, descrito por Giorgio Agamben (2003), nos ayudará a conceptualizar, beneficia al super-ciudadano del Estado, idea que la figura del soberano, descrito por Schmitt, nos ayudará a conceptualizar. Esta oposición entre el refugiado y el Estado, el no-ciudadano y el super-ciudadano, *homo sacer* y el soberano, gira alrededor de un concepto clave: la excepción.

Lo incierto es excepcional, igual que lo peligroso, lo sospechoso y lo problemático. Según las leyes sobre el refugio, los refugiados deben gozar de los derechos ciudadanos en su país de refugio por su situación *excepcional* de ser desplazados y perseguidos en su propio país y por no poder contar con la protección de ello. Entonces, se ve la excepción cuando la palabra *pero* aparece en medio de una descripción. El refugiado reconocido nació en un país ajeno *pero* tiene derechos nacionales en otro; el refugiado negado es un ser humano *pero* sus derechos

humanos son negados con impunidad. Hay excepciones que empoderan y excepciones que desempoderan.

La figura del *homo sacer* es la personificación de la excepción negativa, y Agamben lo define como la “nuda vida”, “la vida a quien cualquiera puede dar la muerte, pero es a la vez insacrificable” (Agamben, 2003: 18). Es una persona que, por quedar fuera de todo orden político, por no contar con ningún derecho garantizado por ningún Gobierno, organización o comunidad, no tiene nada más que su cuerpo y su vida. Puede vivir en el espacio físico de la comunidad política, pero ha sido echado de su espacio legal. El *homo sacer* es excepcional porque no es un ser político. Es un ser humano y nada más. Por eso, Agamben dice que cualquiera puede matarle con impunidad porque su *derecho* a la vida no es reconocido por nadie, y además, esta muerte no será reconocida como un sacrificio porque al *homo sacer* también es negado todo sentido simbólico. Es totalmente vulnerable e invisible, y por eso aplicamos el concepto a la situación de los refugiados indocumentados: cuando los refugiados negados el estatus oficial de refugio son deportados hacia Colombia, hay una gran posibilidad que serán asesinados con impunidad.

Esta situación de exilio y excepción no ocurre por sí sola: es el poder soberano (el poder del Estado y, sobre todo, de las decisiones ejecutivas) que le quita los derechos al *homo sacer*. Exploremos esta idea: Weber define al Estado soberano como la organización que monopoliza el uso legítimo de la violencia. La soberanía es el control de esta violencia legítima. ¿Por qué legítima? Porque a través de sus leyes, el soberano codifica cuándo, por qué y cómo se puede utilizar la violencia. Y las leyes valen porque, al violarlas, hay consecuencias violentas. Así, llegamos a la imagen del soberano tipo Leviatán que tiene una espada en una mano y el libro de decretos en la otra. Su violencia apoya sus leyes y sus leyes legitiman su violencia.²⁹ Con este conjunto de violencia y ley, el soberano conforma las fronteras de la comunidad política. Adentro tiene un monopolio sobre el uso legítimo de la violencia y afuera hay la guerra de todos contra todos. Adentro valen sus leyes y afuera no. Y por fundar la comunidad política sobre *su* violencia, el soberano decide quién puede entrar —quién recibe estatus legal de refugiado— y quién no.

¿Qué tiene que ver la excepción con todo esto? Carl Schmitt, un crítico conservador del liberalismo, dice que puesto que las leyes sólo se

aplican en situaciones “normales” y no existe una ley sobre la excepción, es el soberano quien decide cuándo la normalidad existe y cuándo no. En los estados de excepción, el soberano es el encargado de tomar las medidas necesarias para recrear las condiciones de normalidad, y no se le imponen límites legales al hacerlo (Norris, 2000: 46); ejemplos clásicos de esto son el estado de emergencia, la ley marcial, la guerra y ahora la permanente “guerra contra el terrorismo” (Hardt y Negri, 2004). El soberano construye la ley por encima de su monopolio de la violencia, y por este control el soberano puede suspender la ley cuando quiere (Kahn, 2003: 72). Por crear la ley, pero no ser controlado por la ley, el soberano es un actor sumamente *excepcional*. Goza de la excepción positiva que le hace un super-ciudadano, el único que tiene el derecho de eliminar los derechos de los demás. Es a través de este derecho-para-quitar-derechos, este poder que surge de su control sobre el uso de la violencia y la ley, que el soberano llega a ejercer uno de sus poderes más fundamentales: decidir quién queda dentro de la comunidad política y quién no.³⁰ El *homo sacer* es la muestra humana de este poder de exclusión.

La exclusión de refugiados percibidos como peligrosos contribuye a la formación de una identidad nacional, de las fronteras y del Estado. Desgraciadamente, uno de los mayores motivos para la cohesión, la cooperación y la sumisión de una sociedad es un enemigo común o chivo expiatorio que demarca los límites entre “nosotros” de la comunidad política y “ellos”. El *homo sacer* es la figura que demarca estos límites: es el bárbaro, el “otro”, el culpable y el enemigo que demuestra a los ciudadanos que hay un espacio legal (o, mejor dicho, un no-espacio) más allá del suyo. Es así que, el *homo sacer* está incluido a través de su exclusión (Rasch, 2003: 128). El ejemplo más claro y extremo de esto es la Alemania nazi. El antisemitismo que sufría el pueblo judío y su exclusión sistemática contribuyeron a la unificación nacionalista de los ciudadanos alemanes, porque la creación de un estado-nación que garantizara los derechos se convirtió en un esfuerzo para garantizar estos derechos *sólo* para los nacionales (Zolberg, 1983: 28). Los judíos, además de los homosexuales, los gitanos, los comunistas y los discapacitados, perdieron sus derechos y fueron echados del espacio legal hacia la manifestación física del no-espacio legal: el campamento de concentración (Agamben, 1998; Arendt, 1973). La exclusión de un enemigo común —el pueblo judío durante la Segunda

Guerra Mundial, las personas acusadas de apoyar el terrorismo después del 11 de septiembre o la aristocracia durante la Revolución Francesa—es, a la vez, un poder básico del soberano y la base sobre la cual una nación puede unificarse.³¹

El poder absoluto del soberano que Schmitt describe, es obviamente una idealización. Cuando miramos al poder político desde la óptica de este mismo poder, cuando lo analizamos con su propia lógica, llegamos a la conclusión de que el sistema político no puede funcionar sin que una sola persona tenga el poder de decisión durante el estado de excepción. No nos sorprende que un apologista para los Nazis abogue por tal teoría.³² *El pensamiento de Schmitt nos sirve precisamente por eso: es una explicación franca de hacia dónde apunta el poder impune y de sus tendencias totalizadoras.* Sin embargo, debemos reconocer dos cosas: 1) es necesario complementar la visión de Schmitt acerca del soberano (la visión desde arriba) con un análisis del *homo sacer* (la visión desde abajo), y 2) la soberanía nunca ha funcionado en la forma absoluta que Schmitt postula: el poder político sólo es posible mediante un acuerdo entre el soberano y los ciudadanos. Como Hardt y Negri indican, el poder soberano siempre tiene dos lados porque al soberano le hace falta un consenso con los gobernados, una necesidad que lo limita (Hardt y Negri, 2004: 54).

Las simetrías entre el soberano y el *homo sacer* son manifestaciones de una polarización de estos dos lados del poder. Mientras que siempre puede haber una excepción a la regla para el soberano, para el *homo sacer*, la excepción es la regla. Mientras que el soberano tiene el derecho de expulsar a quien quiera de la comunidad política y su soberanía implica que no está obligado a aceptar a nadie, para el *homo sacer*, su relación con las autoridades implica muchas obligaciones y ningún derecho. Debido a su cercanía con la noción de excepción, los dos son conceptos relacionados con la idea de espacios fronterizos, entendida como la frontera en términos legales y políticos, además de geográficos.

La frontera es muy importante en nuestra discusión de la vulnerabilidad precisamente porque es allá donde la legitimidad del Estado se debilita y su trato se vuelve más violento (Poole, 1991: 36). Así, la frontera nos revela aspectos ocultos del Estado, y hasta cierto punto los márgenes moldean al Estado (Das y Poole, 1991: 7). Lo caótico de las fronteras y la existencia del *homo sacer* nos demuestra que el proyecto de la formación estatal nunca es completo. Si una manera de concretar

el poder soberano, es al monopolizar la violencia para que la política deliberativa basada en leyes pueda reemplazar la guerra caótica (Hardt y Negri, 2004: 7), *con el homo sacer vemos que la guerra todavía está al centro de lo político y no ha sido eliminada*. El *homo sacer* vive dentro del territorio del soberano y bajo sus obligaciones, pero sin derechos y en una vulnerabilidad “pobre, fea y bruta”, mostrándonos que la política es la continuación de la guerra por otros medios, y no lo opuesto (Foucault, 2003).

Otra razón para utilizar las ideas de Agamben y Schmitt es que la vulnerabilidad del refugiado (que resulta del desplazamiento que la convierte en una “excepción legal”) señala un problema fundamental del Estado. Para Schmitt, el problema central del Estado liberal es que restringe de manera excesiva al líder ejecutivo en cuanto a la decisión de entrar en un estado de excepción, paso que Schmitt considera como necesario para que el soberano pueda confrontar una amenaza. Sin embargo, su apología a la dictadura es errada, pues, asume que el estado de excepción es temporal. *Para los refugiados, es permanente*; de allí, la necesidad de complementar la visión desde arriba con una visión desde abajo. No podemos comprender el poder soberano del Estado sin fijarnos en los que este Estado excluye de su comunidad política. No podemos comprender la vulnerabilidad de la exclusión sin fijarnos en el poder impune que lo crea.

A pesar de su idealización del poder dictatorial, una de las suposiciones fundamentales de Schmitt guarda validez: *el Estado tiene muchos problemas al intentar manejar la excepción*. Los refugiados, como personas que no caben dentro de la concepción convencional de que todo individuo tenga una nacionalidad, necesitan un marco jurídico especial para su protección. Así demuestran un vacío fundamental del “estado de derecho” al señalar que sólo se puede poner fin a su vulnerabilidad si esta vulnerabilidad excepcional, creada por la falta de protección internacional, se vuelve más importante que cualquier proceso jurídico lleno de sospecha que le niega al refugiado el beneficio de la duda. Aunque Schmitt dice: “La excepción es lo que no puede ser abarcado; desafía la codificación general” (Schmitt, 1985: 13, citado en Wolin, 1990: 398, traducido por el autor),³³ Agamben y Arendt nos demuestran que los seres humanos marcados por su excepción negativa (falta de un país, de derechos, de un estatus legal y político) terminan en el campo de concentración. Por eso, reconocer la vulnerabilidad

y los derechos *positivos* necesarios para contrarrestar esta vulnerabilidad es el primer paso hacia una crítica del sistema existente, hacia la construcción de un consenso a favor del cambio y hacia la creación de una alternativa para que se deje de naturalizar la exclusión de un grupo de gente que vive en un estado constante de excepción.

La situación de los refugiados colombianos en Quito no es tan sombría como la noción descontextualizada del *homo sacer* que describe Agamben. Es verdad que, como personas declaradas ilegales por carecer de documentos y estatus legal, los ecuatorianos (del Gobierno y de la población general) pueden maltratarlos con impunidad. Es por esto que nos hemos detenido tanto en explicar las ideas de Schmitt y Agamben: *al teorizar acerca de formas extremas de poder y marginalización, estos autores nos ayudan a reconocer la polarización entre la situación de los refugiados y del Estado ecuatoriano, la tendencia política de formar super-ciudadanos y no-ciudadanos y la centralidad del desempoderamiento de algunos para el beneficio del Estado*. Es importante reconocer que, aunque el sistema liberal intente frenar estas tendencias extremistas, el poder soberano todavía tiende hacia lo absoluto y crea los *homo saceres*.

Sin embargo, de la misma manera que Schmitt idealiza al soberano como un dictador cuyo poder es independiente de la voluntad popular, Agamben nos presenta una visión idealizada del *homo sacer*. Es totalmente desempoderado, no tiene ninguna posibilidad de salir de su marginalización y carece de todo poder simbólico. La realidad de los refugiados no es así: en el próximo capítulo analizamos las estrategias llevadas a cabo para construir una ciudadanía informal. Desde estas prácticas, veremos que el empoderamiento del *homo sacer* sí es posible y que los refugiados cuentan con un fuerte poder simbólico. Si bien han sido excluidos de la comunidad política regida por el Estado, todavía pertenecen a la comunidad política internacional compuesta por los movimientos sociales, las organizaciones comunales, las ONG y la multitud global y, con el apoyo de esta base, puede exigir que el Estado les reconozca como sujetos de derechos.

NOTAS

- 1 Nuestro referente principal al generalizar el funcionalismo es Talcott Parsons. Este autor enfoca en los mecanismos que posibilitan *la cohesión* societal (1960: 170-1) y considera que un sistema común de valores es de mayor importancia al explicar asuntos sociológicos (1937: 768). Cuando considera el conflicto, por ejemplo, con la persecución ideológica que había con el Macarthismo de los años 50 en los Estados Unidos, Parsons lo califica como un dolor pasajero que viene con el cambio estructural (1960: 226).
- 2 Cabe anotar brevemente que esta definición de las instituciones se centra en las relaciones verticales y no horizontales. Esto no quiere decir que no existan instituciones que funcionen de manera horizontal: Lewis (1968, citado en Douglas, 1986) las define como convenciones que, diversas partes, establecen para articularse. De hecho, en sus relaciones con ciertas ONGs, los refugiados sí mantienen una relación institucional horizontal. Como veremos en el próximo capítulo, la relación de los refugiados con el Estado podrá alcanzar cierta horizontalidad cuando éstos, como sujetos de derechos, logren establecer convenciones (normas implícitas) sobre el manejo del refugio. Hasta entonces, su vulnerabilidad hace que su relación con las instituciones del Estado sea una relación vertical.
- 3 “Government is the historically constituted matrix within which are articulated all those dreams, schemes, strategies and manoeuvres of authorities that seek to shape the beliefs and conduct of others in desired directions by acting upon their will, their circumstances or their environment.”
- 4 No queremos sugerir que “el Estado” sea una entidad con vida propia. A continuación, se verá cómo las personas que conforman el Estado entienden y reaccionan a este desafío.
- 5 Tome el ejemplo de la dificultad que los pueblos indígenas en todo el mundo han tenido en lograr que el Estado reconozca sus derechos colectivos y la dificultad de establecer formalmente que el Estado sea “plurinacional”.
- 6 “The Minority Treaties said in plain language what until then had been only implied in the working system of the nation-states, namely, that only nationals could be citizens, only people of the same national origin could enjoy the full protection of legal institutions, *that persons of different nationality needed some law of exception until or unless they were completely assimilated and divorced from their origin.*”
- 7 El Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados (ACNUR, 1992: 34) dice lo siguiente: “Es un principio general de derecho que la carga de la prueba incumbe al peticionario. Ahora bien, es frecuente que el solicitante no pueda aportar, en apoyo de sus declaraciones, pruebas documentales o de otra clase, y los casos en que pueda presentar pruebas de todas sus afirmaciones serán la excepción más que la regla. La mayoría de las veces, una persona que huya de la persecución llegará con lo más indispensable y, en muchos casos, incluso sin documentación personal. Por consiguiente, aun

cuando, en principio, la carga de la prueba incumbe al solicitante, el deber de averiguar y evaluar todos los hechos pertinentes corresponde a la vez al solicitante y al examinador. Es más, en algunos casos el examinador habrá de recurrir a todos los medios que tenga a su disposición para conseguir las pruebas necesarias en apoyo de la solicitud. Sin embargo, puede ser que ni siquiera esa investigación independiente tenga siempre éxito y que haya además declaraciones que no sean posible probar. *En esos casos, si el relato del solicitante parece verídico, deberá concedérsele, a menos que existan razones de peso para no hacerlo, el beneficio de la duda. Así, pues, el requisito de la prueba no debería aplicarse demasiado estrictamente*, en vista de las dificultades con que se tropieza para la obtención de elementos probatorios y que son propias de la situación especial en que se encuentra la persona que solicita el reconocimiento de la condición de refugiado. Ahora bien, la tolerancia de esa posible falta de pruebas no significa que las afirmaciones no confirmadas deban aceptarse forzosamente como ciertas si no concuerdan con la relación general presentada por el solicitante” (mi énfasis).

- 8 Pakistán durante el conflicto en Afganistán (Guerra Fría), los estados fronterizos con Sudáfrica, Uganda, Ruanda y Sudán, son ejemplos (Stepputat, 2004: 10-1, 18-21).
- 9 Véase el argumento de Zambrano Castillo (2006): en el sentido de que “la colombianización” del Ecuador (es decir, la llegada de violencia generalizada, narcotráfico y fracturación nacional) es inminente.
- 10 “El ministro de Trabajo Luís Mantilla afirmó, ante la Conferencia Mundial de Trabajo, que la inmigración de colombianos por razones de pobreza y violencia hacia Ecuador está desplazando la mano de obra ecuatoriana y contribuyendo a una mayor emigración de ecuatorianos hacia Europa. Ecuador está sufriendo los estragos del conflicto de Colombia, el cual ha generado un peligro para el territorio nacional, expresó el lunes, el Ministro ecuatoriano de Gobierno y Policía, Felipe Mantilla. Agregó también que los países vecinos de Colombia están viviendo el mismo problema y que en Ecuador se está viviendo una oleada de violencia...A su vez, el Presidente Gutiérrez, que impulsa en la ONU una propuesta de paz para Colombia, aseveró que la mayoría de los delincuentes capturados en Ecuador son colombianos” (La Hora, 2003, citado en Benavides, 2007: 31-2).
- 11 Un funcionario de la DGR contó lo siguiente: “Cuando hay un miembro de la fuerza pública en la mesa de diálogo, siempre él entiende que su deber ahí es limitar la cuestión porque mientras más ingresen o más derechos se les dé a los solicitantes de refugio, lo que se está haciendo es incentivar la delincuencia en el Ecuador”. Constaté esta preocupación con “la delincuencia colombiana” al hacer entrevistas informales con policías nacionales y policías de migración.
- 12 “It would seem that the very undeportability of the stateless person should have prevented a government’s expelling him; but since the man without a state was ‘an anomaly for whom there is no appropriate niche in the framework of the general law’—an outlaw by definition—he was completely at the mercy of the police, which did not worry too much about committing a few illegal acts in order to diminish the country’s burden of *indésirables*” (Arendt, 1973: 283). La vulnerabilidad de los refugiados, no obstante el marco jurídico internacional de protección,

nos demuestra hasta qué punto las leyes pueden ser meras herramientas de poder, en vez de normas impersonales. Si existe la voluntad política para convertir a los refugiados en personas deportables, esto sucede a pesar de la normatividad que intenta protegerles. Peor aún, se puede utilizar esta misma normatividad para excluirlos.

- 13 Según Talal Asad, la sospecha es una herramienta clave para el Estado. Aunque muchas veces la brecha entre la ley y su aplicación es grande, como vemos en la vulnerabilidad de los refugiados, las instituciones jurídicas utilizan la sospecha para combatir la potencial cantidad de individuos o grupos a aprovecharse de ella. Asad escribe: “Suspicion (like doubt) occupies the space between the law and its application. In that sense, all judicial and policing systems of the modern state presuppose organized suspicion and incorporate margins of uncertainty” (Asad, 1991: 285).
- 14 Según Liisa Malkki: “The refugee camp was a vital device of power: The spatial concentration and ordering of people that it enabled, as well as the administrative and bureaucratic processes it facilitated within its boundaries, had far-reaching consequences. The segregation of nationalities; the orderly organization of repatriation or third-country resettlement; medical and hygienic programs and quarantining; “perpetual screening” and the accumulation of documentation on the inhabitants of the camps; the control of movement and black-marketing; law enforcement and public discipline; and schooling and rehabilitation were some of the operations that the spatial concentration and ordering of people enabled or facilitated. Through these processes, the modern, postwar refugee emerged as a knowable, nameable figure and as an object of social-scientific knowledge.” (Malkki, 1995: 498) La autora además describe la genealogía de cómo se conformó el refugiado como objeto de conocimiento y control. Inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, cuando el tema de los refugiados fue considerado abiertamente como un tema militar en vez de humanitario, los modelos de la cuarentena y el cuartel servían para el diseño de campamentos para refugiados, y en algunos casos se construyeron estos campamentos en los mismos sitios donde antes había campos de concentración (Ibid: 499-500).
- 15 Cabe notar que muchos funcionarios de la DGR no están de acuerdo con esta práctica, pero —y aquí se ve cómo es una disposición estatal— ellos no tienen ni el tiempo ni los recursos para resolver este problema. Además, el sistema judicial ya está sobrecargado y no hay voluntad política, especialmente entre la policía, para conferir el derecho a una audiencia a colombianos indocumentados.
- 16 En un artículo titulado “Consideraciones sobre la protección internacional de los solicitantes de asilo y los refugiados colombianos” (ACNUR, 2002), ACNUR reconoce que hay varias causas generales que engendran el desplazamiento y producen refugiados en Colombia, entre ellos la ausencia del Estado en grandes territorios, la coerción ejercida sobre la gente para que cultive coca, la gran frecuencia de acusaciones falsas de colaboración en contra de individuos y pueblos enteros, el reclutamiento forzado e impuestos cobrados por las fuerzas irregulares. Reconocen que las víctimas de todo esto merecen refugio y utilizan el lenguaje de la Declaración de Cartagena sin señalarlo explícitamente y sin integrar la Declaración sistemáti-

- camente. Esto hace que las ideas de la Declaración sean aceptadas tácitamente mientras priman oficialmente las ideas individualistas de la Convención de 1951.
- 17 Este desacuerdo es otro argumento en contra de una visión singular del Estado, y además, es una de las razones para la ilegibilidad del Estado. Un corolario de esta falta de una voz unida es la falta de políticas amplias. Con el tema de los ecuatorianos que han emigrado al exterior, el Estado ecuatoriano exige que otros Estados respeten los tratados internacionales sobre los derechos del migrante. Sin embargo, como hemos visto, el Ecuador mismo no hace esto frente a los emigrantes colombianos en su territorio. Algunas personas reconocieron esta contradicción durante las entrevistas, y aquí vemos la posibilidad de cambio si la vulnerabilidad de los refugiados puede ser suficientemente visibilizado.
 - 18 Como un ejemplo de cómo va el proceso de dar reparaciones a víctimas de los grupos paramilitares que se desmovilizaron en 2005, observamos que hasta abril del 2008 sólo se dio USD 470.685 en reparaciones a las 12.368 personas que se habían registrado como víctimas. Esta cantidad significa USD 3,75 por persona. Entre los pocos bienes conferidos por los jefes paramilitares desmovilizados hay un televisor viejo y 70 pares de zapatos (Semana, 2008).
 - 19 Sin embargo, como se explicó en el capítulo anterior, los apelantes no son informados de la razón por la cual se les niega el refugio, entonces es muy probable que rápidamente estén en la categoría de refugiados negados definitivamente.
 - 20 El Servicio Jesuita a Refugiados-Ecuador señala que, del 48% de refugiados en Quito que buscan alternativas para la regularización después de ser negados el estatus oficial de refugio, el 36% está solicitando una visa de amparo, el 24% una visa laboral y el 12% una visa de inversionista (Servicio Jesuita, 2006: 53).
 - 21 “All discussions about the refugee problem revolved around this one question: How can the refugee be made deportable again?”
 - 22 “Once they had left their homeland they remained homeless, once they had left their state they became stateless; once they had been deprived of their human rights they were rightless, the scum of the earth.”
 - 23 Recordemos como la refugiada Diana Fernanda explicó su relación con la policía en el segundo capítulo: “Tú vas de aquí a la frontera, hay cuatro retenes en los cuales se suben y dicen: ‘Cuáles son colombianos? Bajen’. Te bajan la maleta, te revuelven todo lo que quieran. Se quedan ellos con lo que ellos quieran de lo que uno lleva. Te quitan dinero si ellos quieren. Y no pasa nada. No hay con quién quejarse, no hay a quién decirle. No pasa nada. Entonces, ¿de qué derechos humanos se habla?”
 - 24 Referimos a que muchos refugiados no saben que existen servicios psicológicos e informativos ofrecidos por el Gobierno ecuatoriano y ONGs.
 - 25 Ronaldo, refugiado negado el estatus oficial: “Toda persona que ha tenido que huir de su lugar de residencia porque su vida, libertad, seguridad corren peligro por motivos de violación de los derechos humanos, la violencia generalizada, esa es la Declaración de Cartagena. Listo. Allí, Colombia les otorga la condición de desplazado a personas que están en este fragmento de la Declaración. Es sumamente amplio. Da unos puntos importantísimos de la ley para que sea muy amplia la acogida que la vulnerabilidad manifiesta. Llegamos a Ecuador y [aquí utilizan] el artí-

culo del Decreto 3301 con el cual descabezan a las personas. El artículo uno es la Convención del '51 y [el segundo] artículo del mismo decreto es la Declaración de Cartagena. Entonces uno no entiende cómo en Colombia, el país que viola los derechos, porque los viola de verdad, le otorga a usted la condición de desplazado con la convención de Cartagena, y vienes a Ecuador en donde está la misma Declaración en el artículo dos y le dicen que no. O sea, es algo que nos da a entender que la normatividad, los compromisos internacionales que tienen firmados y ratificados, esos instrumentos los Estados de Ecuador y Colombia, no se cumplen”.

- 26 Carlos, un refugiado, reconocido desplazado del departamento de Meta, me explicó su asombro al proceso de solicitar refugio así: “Digamos que usted presenta su caso allá ante el Ministerio de Relaciones Exteriores. No sé con qué sistema trabajan ellos para decirle a usted sí y a otros no. No sé si tienen agentes allá y averiguan. Si son todos los casos verídicos. Pero me parece que no puede ser así porque irse a cada región a averiguar persona por persona... Y peor una persona que salió así de la noche a la mañana sin nada. Y nadie sabía que estaba amenazado: ¿quién va a certificar por la necesidad que se salió? Entonces, tremendo. Como hay otras personas que no tuvieron ningún problema allá y vieron y de pronto sí le dieron el refugio. Ellos, sí, pueden regresar. Entonces sí es tremenda esa cuestión de los negados porque ahí caen personas que realmente necesitan ese documento. Son personas trabajadoras. Son personas honestas. Son personas que, en realidad, no pueden regresar a su país o su tierra porque corren peligro sus vidas.”
- 27 “First, magic has consequences that are real; hence I prefer to speak of the magic of the state rather than the fictions of the state...Second, the forces mobilized for performance of magic are not transparent. Third, magical practices are closely aligned to forces of danger because of the combination of obscurity and power. Finally, to engage in magic is to place oneself in a position of vulnerability.”
- 28 Sobre el tema de la securitización véase Buzan, Waever y de Wilde, 1998.
- 29 “Since the origin of authority, the foundation or ground, the position of the law can't by definition rest on anything but themselves, they are themselves a violence without ground. Which is to say that they are in themselves unjust, in the sense of “illegal.” [However] they are neither legal nor illegal in their founding moment. They exceed the opposition between founded and unfounded” (Derrida, 1992: 14).
- 30 El poder para “[get] rid of a great number of its inhabitants at any opportune moment” es la señal más absoluta de la soberanía (Arendt, 1973: 279). Arendt llega a esta conclusión, después de analizar el ejemplo macabro de las poblaciones errantes de refugiados después de la Primera Guerra Mundial que quedaron sin nacionalidad y fueron deportados repetidamente de un país a otro. Con el ejemplo de los refugiados colombianos, vemos la veracidad de su argumento que la soberanía, en vez de ser una relación de inclusión entre el ciudadano y el soberano, es una relación de exclusión entre el soberano y el *homo sacer*. En muchos casos, sobre todo en el Estado de bienestar, sí, hay una relación de simetría e inclusión entre los ciudadanos que gozan de derechos cívicos, políticos y sociales a cambio de su apoyo del soberano, sobre todo como soldados, obreros y madres (Turner, 2001: 203). Es la famosa dualidad de los derechos y las obligaciones. Pero en el caso de los refugiados, la vulnerabilidad que el Estado les impone al negarles el estatus de

refugio hace claro que el beneficio es mayor al excluirles que al incluirles. Como dijo una refugiada: “Los deberes sí tenemos, pero los derechos no los tenemos.”

- 31 Obviamente se puede criticar esta idea de una nación unificada. Cynthia Weber (1998) argumenta que: las sociedades son tan diversas y con tantos grupos minoritarios desempoderados que “la nación” es solamente un mito evocado (muchas veces mediante el temor) por el soberano para legitimar su poder.
- 32 Además de desarrollar toda una crítica del liberalismo basada en la tesis de que el soberano es quien decide y que el liberalismo intenta dificultar esta decisión necesaria a través del diálogo, la constitucionalidad y la separación de poderes, Schmitt aboga a favor del genocidio cuando escribe: “Democracy requires, therefore, first homogeneity and second - if the occasion arises - elimination or eradication of heterogeneity” (Schmitt, 1985: 9, citado en Wolin, 1990: 403).
- 33 “The exception is that which cannot be subsumed; it defies general codification.”

VI

LA CIUDADANÍA INFORMAL

Llegamos a este punto con la vulnerabilidad de los refugiados bien planteado. La hemos visto desde una diversidad de perspectivas, entre ellas sus raíces en la contra-reforma agraria y el proyecto neoliberal detrás del Plan Colombia (capítulo 2), la experiencia vivida cotidianamente por los refugiados (capítulo 3), su situación práctica y personal en la Dirección General de Refugiados (capítulo 4) y desde la perspectiva de la sospecha y la xenofobia estructural del Estado ecuatoriano (capítulo 5). El estudio podría terminar aquí, con esta imagen sombría y desesperante, habiendo establecido claramente esta vulnerabilidad y las disposiciones, faltas e intereses institucionales que la exacerban.

Pero esta imagen representa solamente la mitad de la situación: los refugiados colombianos que conocí en Quito no son víctimas pasivas que esperan que alguien se dé cuenta de su vulnerabilidad. Tampoco están pidiendo caridad. Como veremos en el ejemplo de la Asociación de Refugiados Colombianos en Ecuador (ARCOE): conforman un grupo sumamente activo, motivado y con una visión de futuro, un grupo que cuenta con muchos integrantes que entienden que sus derechos no serán restituidos sin una lucha política. Entienden que esto sólo es posible a través de un proceso largo, y a veces lento y doloroso, de organización. Aunque el Estado está dispuesto a negarles los derechos que son necesarios para protegerles contra la vulnerabilidad —dispuesto a convertirles en *homo saceres*—, muchos de los refugiados que conocí están creando una ciudadanía desde su posición de infor-

malidad y utilizando esta fuerza como base para exigir que el Estado ecuatoriano respete los acuerdos internacionales y que Colombia les dé a los refugiados y desplazados, justicia, verdad y reparaciones.

Analizamos este proceso de formación de ciudadanía desde la informalidad en este capítulo, considerando sus antecedentes (y falta de antecedentes) en el debate contemporáneo sobre la ciudadanía, sus componentes básicos (derechos básicos, derechos prácticos, estabilidad, posibilidades de avance, lucha política) y sus posibilidades de convertirse en la ciudadanía formal.

LA ASOCIACIÓN DE REFUGIADOS COLOMBIANOS EN ECUADOR

Primero, consideramos el caso que inspira este concepto de la ciudadanía informal. Un miembro de ARCOE me describió la organización como “una puerta para buscar beneficios para los refugiados y para los que no tienen refugio y están en situaciones caóticas o críticas”. Mientras que es totalmente independiente, el Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes apoya las comisiones de ARCOE (incidencia política, capacitación, comunicación y fortalecimiento organizacional) con ayuda técnica. ARCOE busca beneficios para refugiados mediante: 1) dar beneficios inmediatos a sus miembros, 2) luchar para lograr avances políticos y 3) efectuar una concienciación sobre los derechos humanos, esfuerzos que corresponden más o menos a sus metas generales: organizar a refugiados en el corto plazo, restituir, en el mediano plazo, los derechos de los refugiados a quienes se les ha negado el estatus oficial y conseguir verdad, justicia y reparaciones, es decir, un retorno con garantías del Estado colombiano, en el largo plazo.

Hablando de los beneficios inmediatos, ARCOE intenta proveer el acceso a los recursos básicos que, en términos generales, se les niegan a sus miembros. Estos recursos incluyen: la atención legal gratuita dada por los abogados del Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes a los solicitantes de refugio y a los refugiados que apelan la negación de sus solicitudes, el apoyo alimentario y la capacitación gratuita sobre varias destrezas laborales.

Segundo, al nivel de los beneficios políticos, un refrán que se oye mucho en las reuniones de la organización es que los refugiados no van a lograr efectuar los cambios estructurales necesarios para superar su vulnerabilidad si no se unen entre sí. Como dijo un miembro: “Real-

mente lo que se dice en ARCOE es una realidad. Si no nos unimos en un país extraño no vamos a salir adelante”. Unirse es importante también porque ARCOE, como organización, tiene personería jurídica a pesar de que muchos de sus miembros están indocumentados y tienen que guardar su información personal por razones de seguridad. Michel lo explicó así:

Ellos [ARCOE] tratan de hablar prudentemente lo que implica conseguir documentos legales sin involucrarnos a nosotros con el Estado, por así decirlo, ¿sí me entiendes...? Para que no todo el mundo tenga acceso a nuestros datos. Tener una protección, esa es la idea. Por eso, ARCOE está en las mesas de negociación con el Estado, buscando que se nos legalice, pero que no se nos involucre, para darnos cierta seguridad.

El comentario de Michel apunta a una de las metas más generales e importantes de ARCOE: lograr una incidencia política ante el Estado ecuatoriano y también en el ámbito internacional. Aunque la organización se fundó hace poco tiempo (en el verano del 2006), ha alcanzado bastante en términos de incidencia. En febrero del 2007, el recién “inaugurado” presidente ecuatoriano, Rafael Correa, habló de la necesidad de regularizar a los refugiados colombianos que se encuentran indocumentados en el país. Sobre esta declaración, Ronaldo, uno de los dirigentes de ARCOE, contó:

Tenemos mucha esperanza en que el presidente Correa cumpla con lo que habló. Él habló de regularizar a muchísimos colombianos... Nosotros, como asociación, tenemos un puestito, o sea, un espacio [en este proceso]. En el primer encuentro, logramos concesionar, en nombre de los refugiados, dos propuestas concretamente que nos parecieron importantes. Allí vamos. Vamos a luchar para que algún día se reconozca, en las políticas públicas de atención al refugio en Ecuador, las garantías al libre ejercicio de derechos fundamentales de los refugiados.

En el ámbito internacional, Ronaldo mencionó un recorrido sudamericano que hizo con algunos compañeros de ARCOE:

Hicimos la marcha internacional por la paz en el año 2006, desde el mes de octubre hasta diciembre. Recorrimos cinco países sudamericanos porque somos conscientes de que Ecuador es un país que tiene

sus propios problemas y dificultades, que está soportando la carga que está llegando de Colombia por la guerra. Y también una recomendación que hace Naciones Unidas con respecto a este mismo problema, esta problemática, es que todos los países que componen una misma región donde está sucediendo ese fenómeno deben abrir sus fronteras para ayudar a ese país que está recibiendo toda esa carga, para que haya una distribución más equitativa de ésta.

ARCOE también aprovecha de esta marcha para visibilizar la situación de los refugiados colombianos frente a varios gobiernos nacionales sudamericanos, como los del Perú, Bolivia, Brasil, Uruguay y Paraguay, y para establecer conexiones con otras organizaciones trabajando en temas migratorias en el continente. Reconociendo la relación entre el desplazamiento interno colombiano y el refugio en el Ecuador, la Asociación de Refugiados también está articulada con organizaciones colombianas, especialmente la Coordinación Nacional de Desplazados de Colombia que reúne 246 organizaciones colombianas de desplazados.

Finalmente, uno de los esfuerzos más importantes de ARCOE es concienciarse sobre los derechos de los refugiados y por qué es necesario organizarse para hacer prácticos estos derechos. “Nosotros somos sujetos de derechos”, dijo un dirigente de ARCOE, “no beneficiarios de una nula asistencia social. Si partimos de ahí, sabemos que nuestros derechos son universales, indivisibles y que nuestros derechos son integrales. Entonces tenemos que luchar por eso”. Estos derechos no existen sólo en una forma general: tienen una manifestación práctica y tangible que es la lucha por un retorno con dignidad y justicia cuando el Estado colombiano les otorgue los derechos y principios de verdad, justicia y reparaciones integrales para todos los daños causados, junto con el compromiso de la no-reincidencia. Para alcanzar esto, es necesario que los integrantes de ARCOE sean unidos y que hablen el mismo lenguaje sobre los derechos humanos. Así es posible que reflexionen, organicen y luchan como una fuerza unida para lograr que Colombia otorgue lo que les adeuda y también para que el Ecuador deje de relegarles a la *zona gris*: la zona de vulnerabilidad y limbo legal entre lo que las leyes internacionales garantizan y la realidad práctica de la negación de derechos humanos.¹

Como se ve, ARCOE lucha a través de una diversidad de estrategias para combatir las múltiples vulnerabilidades de los refugiados

(vulnerabilidad hecha por el desplazamiento, vulnerabilidad en su acceso a recursos básicos y la vulnerabilidad de poder llevar a cabo un plan de vida, sólo a grandes penas) y para empoderar a los refugiados. Goza de unos éxitos notables: les facilitó a los refugiados el acceso a la educación; corrigió la discrepancia de dígitos entre la cédula ecuatoriana y la visa de refugio; facilitó el acceso a seguridad social; abrió negociaciones para cambiar el *estatus quo* que impide que los solicitantes de refugio trabajen legalmente; y mantuvo un diálogo sobre la necesidad de regularizar a los cientos de miles de refugiados en Colombia sin estatus oficial. A continuación, consideramos las implicaciones de este proceso de organización para el concepto de la ciudadanía, empezando con un resumen de dos planteamientos teóricos sobre el asunto.

VISIONES LIBERALES Y MULTICULTURALES DE LA CIUDADANÍA

Según Bendix, la ciudadanía es una relación directa entre el Estado y el pueblo, una relación que forma una comunidad política donde los intereses privados son subordinados a los intereses públicos (1964: 29). *Derechos* para los ciudadanos a cambio de *obligaciones* frente al Estado soberano; una *identidad común* que eleva al *bien público* por encima de lo privado: estos son, en términos generales, las características de la ciudadanía. Analizaremos estas ideas en términos de las personas excluidas de la comunidad política por un Estado pos-neoliberal que todavía depende de lo privado para ofrecer servicios públicos. Sin embargo, antes de poder explicar la ciudadanía informal ejercida por ARCOE, hay que comprender dónde este tipo de ciudadanía cae en relación con los conceptos tradicionales, como la visión liberal y multicultural. Durante este recorrido, nuestro hilo conductor será la noción del *sujeto de derechos*. Aunque cada teoría se expresa en términos de lo universal, veremos que cada uno apunta a un grupo en particular, y con la ciudadanía informal, nos referimos explícitamente a las personas indocumentadas.

Comenzamos con la visión liberal de la ciudadanía expuesta en la obra *Ciudadanía y Clase Social* de T.H. Marshall (1965). Marshall se centra en tres ámbitos de derechos que conforman los derechos ciudadanos: los derechos cívicos, los derechos políticos y los derechos sociales. Para él, los derechos se consiguen por etapas: es necesario conseguir

los cívicos antes de los políticos y, finalmente, los sociales. El primer grupo incluye los derechos que protegen a los ciudadanos de la tiranía y persecución del Estado (el derecho a expresión, el derecho a un proceso jurídico y los otros derechos relacionados con la libertad individual); con este grupo, se conformaron las libertades necesarias para el desarrollo del sistema capitalista. Segundo, tenemos los derechos políticos que posibilitan que los ciudadanos participen en el proceso democrático y la existencia de Estados democráticos. Y tercero, los derechos sociales son los que surgieron con el Estado de bienestar y que garantizan a los ciudadanos el acceso a ciertos servicios, como la educación gratuita, la atención a la salud, el empleo (o una ayuda monetaria para los desempleados) y una vivienda. Marshall también afirma que los derechos, en sí, no valen si no existen instituciones dedicadas a asegurarlos. Para validar los derechos cívicos, políticos y sociales, respectivamente, existen las cortes de justicia, los parlamentos y los consejos de gobierno local, y el sistema educativo y los servicios sociales (Turner, 2001: 190, paráfrasis). Así, para Marshall, la ciudadanía es el pleno acceso a estos derechos e instituciones, y resulta en la igualdad de estatus entre las personas de distintas clases sociales (Held, 1997: 44).

Esta noción de la igualdad de estatus es importante para descubrir el sujeto implícito de la ciudadanía de Marshall. La tensión entre la ciudadanía y el capitalismo es lo que le interesa a Marshall (Bottomore, 1992: 18). ¿Cómo puede existir la igualdad cualitativa junto con la desigualdad cuantitativa? Lejos de cuestionar la validez de la desigualdad cuantitativa, Marshall considera que la ciudadanía —y sobre todo los derechos sociales— legitima esta desigualdad por aminorar sus impactos negativos (Turner, 2001: 190). De esta forma, la función de la ciudadanía es la de proteger el Estado liberal (capitalista).

Hoy en día se critica la teoría de Marshall por varias razones,² y la más importante entre ellas es por teorizar la ciudadanía desde adentro y arriba. Desde adentro (López Sala, 2006: 134) porque asume que la nacionalidad y la ciudadanía coinciden y se aplican a todos. La tesis de la escuela multicultural es que, cuando consideramos las minorías étnicas, raciales y religiosas, vemos que, aunque estas personas pueden tener un estatus legal normalizado dentro de cierto país, esto no implica un trato basado en la igualdad. Iris Marion Young lo expresa en estos términos: “allá donde existen diferencias en capacidades, cultura, valores y estilos de comportamiento entre los grupos, pero algunos de estos

grupos son privilegiados, el seguimiento estricto de un principio de trato igual tiende a perpetuar la opresión y las desventajas” (Young, 1996: 100). Así, el liberalismo proclama ofrecer una ciudadanía formalmente universal, mientras que, en la práctica, sólo algunos grupos tienen un acceso institucional práctico. Y aquí hablamos de grupos que tienen un estatus legal; Marshall ni siquiera considera a la informalidad como legal.

Marshall ve a la ciudadanía desde arriba porque la función de su discurso es proteger al Estado democrático-liberal y evitar que las tensiones entre la igualdad ante la ley y la desigualdad de clase social, resulten en una revolución comunista. La audiencia implícita para sus observaciones son las clases superiores y los dirigentes de este Estado (heterosexuales ricos, blancos y protestantes), y su consejo no es que el Estado liberal haga grandes cambios, sino que ofrezca los derechos sociales a la clase baja para pacificarla. Por valorar el sistema liberal por encima de la ciudadanía (Ortíz, 2007: 6-7), no habla de cómo el conflicto social siempre ha acompañado el avance de los derechos.³ Marshall “aceptó como buena y apropiada una gama amplia de desigualdad cuantitativa o económica, pero condenó la desigualdad cualitativa” (Bottomore, 1992: 6, traducido por el autor),⁴ y así terminó por legitimar la desigualdad cuantitativa y hacer que pueda existir de una manera más sutil y enraizada en la sociedad.

El *estatus quo* que Marshall defendió ya no existe. Los derechos sociales del Estado de bienestar eran parte de un acuerdo entre el ciudadano y el Estado sobre prácticas normalizadas, racionalizadas y nacionalistas de trabajo, guerra y reproducción. Sin embargo, como Turner nos explica (Turner, 2001: 203), estas vías tradicionales hacia la ciudadanía han sido cambiadas sustancialmente por la aplicación de la globalización y el modelo neoliberal (el trabajo flexibilizado, la Guerra contra el Terrorismo, en vez de las guerras inter-imperiales, las altas tasas de divorcio). Entonces, en vez de teorizar la ciudadanía para una población homogénea de obreros, soldados y madres, como hizo Marshall, los debates contemporáneos sobre la ciudadanía preguntan por qué no puede el Estado conferir plenos derechos a la diversidad de los grupos que lo conforman, además de preguntar por qué queda tanta desigualdad si todos supuestamente tienen los mismos derechos, y cómo lograr una equidad real.

Para responder a estas preguntas, los diálogos actuales sobre la ciudadanía se enfocan en el tema de la identidad. En la obra de la escritora chicana Gloria Anzaldúa, podemos observar algunos de los conceptos más importantes para este diálogo, con la noción de la frontera siendo el principal (Anzaldúa, 1987). Para Anzaldúa, la frontera es un espacio donde diversas identidades y lógicas se mezclan y donde la estructura de poder intenta imponer y exigir una identidad “normal” de una manera indiscreta. La frontera es un espacio de ambigüedad y contradicción que es jalado en diversas direcciones por diversas culturas, identidades, lenguajes y lógicas. En la frontera mexicano-estadounidense, la lógica occidental de la cultura angla se mezcla y choca con la lógica indígena. Mientras vive en este entorno diverso, Anzaldúa posee varias identidades por ser mujer, pobre, lesbiana, indígena, anglo y mexicana a la vez. Estas identidades chocan en su interior, además, conforman un individuo que no cabe fácilmente dentro de las categorías bonitas con que el sistema de poder intenta organizar las relaciones sociales.

Aunque no se aplica directamente al caso de refugiados en Quito, tras considerar la situación de Anzaldúa y su cuádrupla opresión por ser mujer, pobre, lesbiana y de piel oscura, podemos entrar en el debate sobre la ciudadanía para grupos oprimidos por razones de identidad. Al comparar esta perspectiva con la nuestra, con su enfoque en la informalidad legal, subrayamos cómo éste contribuye al debate sobre la ciudadanía.

Para hacer esta comparación, primero hay que resaltar los rasgos más importantes de la ciudadanía multicultural. Como Anzaldúa nos explica al describir la violencia de la frontera cultural, el diálogo sobre la identidad y la ciudadanía enfoca en el reconocimiento y la inclusión de grupos socio-*culturales* desfavorecidos (Kymlicka y Norman, 1997: 27). Marshall sólo pidió la inclusión de la clase socio-*económica* baja a través de servicios sociales.

Segundo, se reconoce que la discriminación por razones de raza, género o identidad sexual hace coincidir estas divisiones con divisiones de clase. Mientras Marshall dijo que la consecución de los derechos civiles precede la de los políticos que, por su parte, se consiguen antes de los sociales, aquí se reconoce que, sin igualdad socioeconómica, los derechos civiles y políticos no valen (Guttman, 1980: 191-202; Vilas, 1998: 125). Los multiculturalistas invierten este orden propuesto por

Marshall, de la misma manera que haremos a continuación al describir la ciudadanía informal.

Tercero, debido a que su acceso o falta de acceso a los derechos depende de su membresía a cierto grupo de identidad, diversos autores abogan por una *ciudadanía diferenciada* que toma en cuenta las necesidades específicas de diferentes grupos e intenta contrarrestar las causas de su vulnerabilidad. Los derechos diferenciados son derechos de autonomía: autogobierno y derechos multiculturales como la educación bilingüe (Kymlicka y Normas, 1997: 28-30) y derechos de referéndum y veto (Young, 1996: 111). Como Anzaldúa nos explica, las estructuras de poder tienen un fuerte arraigo cultural y su afán es de homogenizar a las personas diversas y complejas. Por no tomar en cuenta este ámbito y su naturaleza comunitaria, la concepción individualista de la ciudadanía avanzada por el liberalismo, no ofrece el mismo empoderamiento a todos, y por eso es necesario complementarla con un reconocimiento de la diversidad y de lo colectivo.⁵ Así, la creación de derechos diferenciados “procede no de la necesidad de compensar una inferioridad...sino de la valoración positiva de la especificidad en diferentes formas de vida” (Young, 1996: 122).

Cuando aplicamos estos tres rasgos de la ciudadanía vista desde el multiculturalismo al caso de los refugiados, vemos que coinciden en muchos aspectos. *El problema es que los multiculturalistas no incluyen “ser indocumentado” en su lista de discriminaciones.* Entonces, cuando exigen que todo grupo cultural tenga plenos derechos, en términos de la ciudadanía informal, exigimos que las personas indocumentadas tengan la posibilidad de regularizarse con plenos derechos también. Segundo, cuando los multiculturalistas afirman que la igualdad socio-económica es necesaria antes de que la igualdad política prometida por el estado democrático-liberal pueda existir, aquí afirmamos que no hay igualdad si se excluye a los indocumentados. Finalmente, cuando los multiculturalistas dicen que sólo con la valoración positiva de los derechos diferenciados se puede contrarrestar la desigualdad, con la ciudadanía informal exigimos que se dé a los refugiados el beneficio de la duda. Reaccionando al terror desencadenado en la antigua Yugoslavia, Kroes define la ciudadanía como una mezcla frágil de afinidades culturales y afiliaciones políticas (2002: 16). Para evitar que la ciudadanía se convierta en un arma de los nacionalismos excluyentes o las afiliacio-

nes fracturadas, hay que tomar medidas para favorecer a los desfavorecidos al beneficiarles con derechos prácticos y exigibles.

En estos tres sentidos, no parece haber gran diferencia entre el planteamiento multicultural y lo informal. Sin embargo, si nos fijamos en el sentido más profundo de incluir esta categoría de lo informal, se ve una divergencia.

Anzaldúa ha experimentado durante toda su vida cierta tensión por ser una mujer cuatro veces oprimida que vive en una frontera cultural. Con los refugiados, esta tensión no ha existido siempre; empezó con su desplazamiento y la aumentó la disposición del Estado ecuatoriano a negarles sus derechos. En vez de características intrínsecas, son estos eventos que les han conformado como grupo.⁶ Por eso, la vulnerabilidad legal creada por estos eventos es de mayor importancia que la vulnerabilidad debido a la xenofobia, aunque ciertamente las dos están relacionadas (pensemos en el temor de una invasión de colombianos). Mientras que la escuela multiculturalista orienta a los derechos diferenciados como mecanismo para contrarrestar la vulnerabilidad creada por la xenofobia estructural, las organizaciones de refugiados no están luchando para alcanzar derechos como la representación especial, el autogobierno, los derechos culturales y el derecho del veto. Lo que quieren es que exista en la práctica los derechos que se les prometen en las leyes sobre el refugio. La relación de los refugiados con la ciudadanía se manifiesta principalmente a través de la formalidad-legal-versus-la-informalidad-legal y no la pertenencia-cultural-versus-la-exclusión-cultural. Por un lado, hablamos de características extrínsecas (la imposición de un estatus legal por el Estado) y por el otro, tiene que ver con lo intrínseco (etnia, raza, género, religión, sexualidad). La pregunta más importante para la escuela multiculturalista es: ¿cómo realizar una igualdad profunda en una sociedad liberal donde la igualdad ante la ley no basta? Por este enfoque que critica el liberalismo desde adentro, no reconocen la informalidad.⁷

APROXIMACIONES A UNA NUEVA CIUDADANÍA

Hablar con los refugiados, reconocer la vulnerabilidad de muchos de ellos, observar su proceso de organización y notar cómo el Estado ecuatoriano viola sistemáticamente sus derechos de refugio nos dirige hacia el concepto de la ciudadanía informal, o la ciudadanía for-

mada desde la informalidad. Inspirado por el ejemplo de ARCOE, este concepto es una visión de la ciudadanía que realmente existe para algunas personas, está lejos de existir para otros y sigue un proceso de formación para muchos. La ciudadanía informal es una reconceptualización de la ciudadanía que reconoce que la ésta es una relación de derechos y obligaciones entre el individuo y el Estado, pero, en este caso, hay la particularidad de que el Estado considera el individuo como una persona ilegal e ilegítima. Como consecuencia, el individuo tiene la obligación gigantesca de probar su legitimidad legal a un Estado que está dispuesto a negarle todo derecho. Por eso, el concepto es distinto a las maneras de comprender la ciudadanía resumidas arriba, en que no asume que todos puedan ejercer sus derechos abiertamente. Como individuos, los refugiados negados serán deportados al ejercer el derecho a petionar, por ejemplo. El concepto de la ciudadanía informal se enfoca en los derechos ciudadanos porque las personas que viven en la informalidad ya son sujetas a muchas obligaciones, tantas que no han podido regularizar su estatus legal. Se centra también en la experiencia vivida de la ciudadanía —en *hacer ciudadanía*—, construye la ciudadanía informal como algo que no puede existir hasta que el individuo tenga un acceso más o menos estable a recursos básicos. Aunque actualmente los miembros de ARCOE no han podido lograr esta estabilidad, una vez alcanzada, *la ciudadanía informal es, más que nada, el empoderamiento que hace posible acceder a derechos prácticos.*

En vez de construir una teoría de la ciudadanía por encima de una igualdad formal asumida (tipo liberalismo), hay que reconocer el contexto de desigualdad, explotación y vulnerabilidad que hace necesaria a la ciudadanía. Es importante enfocar en la realidad de la desigualdad por encima de la igualdad idealizada,⁸ porque si ignoramos las relaciones de poder, “La política se convierte en la administración pública, y la actividad estatal se reduce a un conjunto de reglas, procedimientos e instituciones legales” (Vilas, 2004: 21, traducido por el autor).⁹ Ignorar la vulnerabilidad y enfocarse sospechosamente en los detalles de las leyes sobre el refugio es, precisamente, lo que se hace en la DGR con la lógica legalista que se describió en el cuarto capítulo. Visto desde la informalidad, la marginalización y la explotación, la ciudadanía informal parece mucho a lo que James Scott llama “el texto oculto” (*hidden transcript*): es creada por la gente subordinada, sólo

existe en la práctica y los espacios en donde se la crea son un logro de la resistencia (Scott, 1990: 119).

Dadas la vulnerabilidad y la exclusión sistemática y sospechosa, los refugiados se embarcan en el proceso de crear una ciudadanía informal para ganar una estabilidad y luchar en contra de la explotación. Este proceso puede tener varias fases, entre ellas: 1) la concientización y la formación de una identidad de ciudadanía (reconocerse como sujeto de derecho y con el derecho a tener derechos), 2) la obtención de recursos básicos y la estabilidad que viene con esto, 3) la obtención de derechos prácticos y 4) la habilidad de un refugiado y su familia de construir y llevar a cabo un plan de vida. Con este enfoque en el *proceso* de construir una ciudadanía desde la informalidad, otra vez debemos reconocer el aporte de James Scott. En el mismo sentido que el texto oculto de Scott es un tipo de *infra-política* —una variante de la política que se mantiene invisible por carecer de resonancia abierta y pública (Scott, 1990: 183)— la ciudadanía informal mantiene una relación peculiar con el espacio público hasta que haya creado la fuerza para convertirse en una ciudadanía formal y tradicional. La *infra-política* es la creación de un consenso de resistencia entre las personas oprimidas que todavía no se manifiesta en marchas y declaraciones, y la “*infra-ciudadanía*” es una ciudadanía (empoderamiento) creada por personas que serán deportadas al intentar ejercer la ciudadanía en los espacios tradicionales como las urnas y las cortes.

No obstante el enfoque en un proceso, la creación de la ciudadanía desde la informalidad no sigue un conjunto de etapas rígidas y generales. Criticamos a los académicos que estudian las personas e interacciones complejas y después intentan explicar todo esto con categorías, etapas y reglas totalizadoras. La realidad social es demasiado compleja para ser descrita con leyes y conceptos universales. Además, la noción de la ciudadanía es problemática porque existe en la práctica y no en la teoría, pero una vez que entramos en la práctica estamos saliendo de la esfera de lo académico que suele universalizar, idealizar y generalizar. El contexto complejo de vulnerabilidad y exclusión hace que haya una gran desconexión entre el concepto bonito de la ciudadanía y su práctica cotidiana, y esta desconexión es exactamente lo que hace que los funcionarios en la DGR que quieren ayudar a los refugiados terminen por aumentar su vulnerabilidad. Por todo esto, creer que la creación de la ciudadanía desde la informalidad siga etapas fijas y

generales, es una camisa de fuerza que nos puede llevar a cometer los mismos errores que hemos descrito a lo largo del estudio.

Más bien, la ciudadanía informal combina todas las “etapas” para construir una ciudadanía capaz de combatir la violencia estructural del neoliberalismo. De la misma manera que el movimiento trabajador que, comenzando en el siglo diecinueve, utilizó la estructura existente de los derechos cívicos y políticos para construir los derechos cívicos *sociales* (el derecho al arbitraje colectivo), los derechos políticos *sociales* (el sindicalismo) y, después derechos sociales en sí (Bottomore, 1992: 26), la lucha de los refugiados tiene la posibilidad de participar en un movimiento social transnacional de migrantes para construir derechos cívicos, políticos y sociales *informales* y apuntarse a construir una ciudadanía del migrante. Demostrar la ilegitimidad de calificar a las personas como “ilegales” (el discurso de una ideología neoliberal que quiere la libre circulación de bienes, pero que construye muros para impedir el movimiento de personas) y lograr los derechos para estas personas es lo novedoso de la ciudadanía informal. Con las raíces del desplazamiento colombiano en la contra-reforma agraria, la vulnerabilidad de los refugiados en Quito no es ajena a la globalización neoliberal que está creando tanta desigualdad en el mundo actual. Sin embargo, la gente excluida por el sistema neoliberal no acepta pasivamente su expulsión, y es precisamente desde los espacios fronterizos y marginalizados, como los límites geográficos, políticos y jurídicos del Estado, donde se construyen nuevas formas de ciudadanía (Das y Poole, 1991: 20).

LA CIUDADANÍA INFORMAL

Ante todo, se necesita una identidad de ciudadanía para iniciar la construcción de una ciudadanía informal. El primer paso de este proyecto es afirmar que “a pesar de que el Estado me llama ‘ilegal’, yo, merezco derechos”. Solamente cuando se haya perdido todo derecho podremos comprender lo que es el derecho a tener derechos.¹⁰ Aunque los derechos humanos proclaman que el hecho de ser un ser humano hace que uno tenga derechos, en la realidad uno puede quedar como el *homo sacer*, sin ninguno de sus derechos supuestamente “inalienables” (Arendt, 1973: 300). Es desde este punto de vulnerabilidad total que la ciudadanía informal nace. Es desde este punto que Ronaldo dice:

El ser humano es un animal de costumbre, y nos hemos acostumbrado a soportar lo que venga. Pero pensamos que la dignidad es lo que jamás nos podrán tocar, y es lo que nos hace levantar la cabeza y luchar para poder seguir sobreviviendo... Para algo [Dios] nos necesitará, digo yo [...] pero mientras nos podamos levantar, mientras podamos luchar, ahí estaremos. Tenemos muchas cosas que hacer.

En las palabras de Ronaldo vemos que la dignidad es a la vez la última defensa que uno posee y la herramienta más fuerte para seguir avanzando. Las personas con la suerte de tener recursos materiales avanzan en la vida por el impulso de estos recursos, y los ciudadanos sin recursos avanzan por la esperanza de una vida mejor. Pero la gente sin recursos, ni derechos, ni estabilidad tiene que avanzar por su dignidad. Esta dignidad básica fundamenta el derecho a tener derechos, que es el derecho a reclamar cuando los derechos son vulnerados y la convicción de que no se tiene que soportar la injusticia.¹¹ Cuando los miembros de ARCOE tienen talleres de derechos humanos y hablan de qué merecen como refugiados, están desarrollando un lenguaje de derechos para dar voz a esta dignidad e identidad de ciudadanía.

Una vez asumido el derecho a tener derechos, el segundo paso en la formación de una ciudadanía desde la informalidad es la obtención de recursos básicos, porque sin esta base no se tiene la estabilidad para luchar por derechos prácticos, ni la oportunidad de construir un plan de vida. El término *recursos básicos* se refiere a los recursos mínimos vitales: alojamiento, alimentación, servicios de salud, trabajo y educación. No debemos olvidar que el derecho a un lugar, o el derecho a no migrar (Mármora, 2002: 110), es el más importante de los derechos. Es la pérdida de este derecho que pone en marcha el círculo vicioso de la vulnerabilidad que viven los refugiados. Arendt habla de un lugar propio como parte integral de un tejido social que permite que se tenga una posición en el mundo, y dice que la pérdida de este lugar es una pérdida fundamental de derechos humanos que hace que las opiniones de alguien no sean significativas y sus acciones no sean eficaces (Arendt, 1973: 293, 296).¹² Sin embargo, también es un derecho que demora mucho en ser restituido porque la integración social del refugiado es su pre-requisito. Por eso, las organizaciones como el Servicio Jesuita ponen mucho énfasis en la integración. El refugiado no ha recuperado su lugar hasta que su casa sea un hogar y tenga los consuelos de

amistades, ingresos, derechos básicos y esperanzas alcanzables para el futuro. Este reto implica muchas veces entrar en el sector informal de la economía porque la xenofobia y la prohibición de que los refugiados en proceso de solicitud, no solicitantes y negados trabajen, les impiden encontrar un trabajo estable y formalizado. Es por este reto que, un esfuerzo importante para ARCOE era capacitar a sus miembros y buscarles trabajo.

Los refugiados que han logrado acceder a los recursos mínimos vitales pueden alcanzar una estabilidad básica que les permitirá participar en organizaciones cuya finalidad sea restituir sus derechos. Aunque la xenofobia todavía exista, la policía y los funcionarios del Gobierno les nieguen el beneficio de la duda y conseguir un trabajo asegurado sea un reto continuo, con la estabilidad básica, por lo menos el refugiado podrá asistir a reuniones de manera regular, participar en sus programas y quizás llevar a cabo una posición de liderazgo en una organización. ARCOE pudo reunirse y organizar la lucha política mientras contaba con un núcleo de gente con esta estabilidad mínima. No era fácil, porque a menudo se elegía un nuevo directivo cada dos semanas para remplazar los que ya no podían asistir. Había un núcleo que hacía bastante y muchos más que asistían a las reuniones y los eventos sólo cuando podían.

Esta discusión de la importancia de los recursos mínimos vitales y de la estabilidad nos dirige hacia otro concepto: la seguridad ontológica, o la seguridad de ser (Laing, 1965, citado en McSweeney, 1999: 156). La seguridad ontológica es el sentido de que la vida es “normal” para el individuo, es coherente con las expectativas que tiene, y que las relaciones sociales son seguras. Obviamente, cuando una persona ha sido testigo de actos atroces de violencia, ha perdido a sus familiares junto con el resto de su tejido social y ha tenido que huir de su comunidad, no existe seguridad ontológica. Esta seguridad sólo puede ser restituida cuando la integración social cree un nuevo tejido social, y, asegurar el acceso a recursos básicos, es un paso adelante en esta dirección. Con un acceso estable a recursos básicos, el refugiado puede quedarse en un lugar y empezar a crear un nuevo tejido social. Como la identidad sólo se forma en relación con otros, la seguridad básica de poder formar relaciones sociales en una comunidad también da una seguridad ontológica, o una seguridad a la identidad. Por ejemplo, Michel no cuenta todavía con una visa de refugio, pero está casada con

un ecuatoriano, tiene dos hijos nacidos en Ecuador y maneja un café internet en Quito. Aunque la vida todavía es dura para ella, puede hacer planes para enviar a sus hijos a la costa en viajes escolares y conoce vecinos que pueden ocuparse de ellos cuando hace falta. Esta situación, aparentemente normal, tiene que ver con la confianza de que no pasará nada traumático en las semanas y meses por venir. Tienen que ver con las nociones de estabilidad e integración social mientras que el lado opuesto connota la vulnerabilidad, la inestabilidad, la falta de un tejido social y la violencia estructural.

Cuando pensamos en el ejemplo de la ARCOE y sus aportaciones de recursos básicos, capacitación laboral, concientización sobre los derechos humanos y una red social para sus miembros, vemos que hay un efecto de retroalimentación: contar con los recursos básicos, la seguridad ontológica y una identidad ciudadana posibilita que el refugiado participe en un proceso de organización que ofrece un acceso más estable a los recursos básicos y la estabilidad, y que fortalece la identidad ciudadana. Puede conformar un ciclo virtuoso que apunta hacia el logro de derechos prácticos para refugiados, el ejercicio de una ciudadanía informal y el empoderamiento. *Sin embargo*, vemos la dificultad de conformar este ciclo virtuoso al considerar el caso de ARCOE. Aunque la organización ha logrado avanzar en muchas áreas entre noviembre de 2006 y el presente, la necesidad de sus integrantes de trabajar o buscar trabajo en vez de reunirse, de transitar lo menos posible por la ciudad de Quito por el temor de ser deportado, de dedicar sus energías a problemas relacionados con el acceso al educación, la salud y el trabajo en vez de dedicarlas al proceso de organización —en resumen, todos los elementos de inestabilidad implícitos en la vulnerabilidad— todo esto hace que mantener una directiva estable y avanzar en sus metas organizativas ha sido sumamente difícil.

Volviendo al hilo del argumento, el tercer aspecto de la ciudadanía informal, y su verdadera cristalización, es la lucha política para obtener derechos prácticos. Varios autores han reconocido que la ciudadanía no existiría sin un conflicto para hacer que ciertos valores ideales sean realidades prácticas. Canclini considera que los derechos son construidos a través de procesos fluidos de conflicto y campos de poder (Canclini, 2001: 21); Tilly trata los derechos como productos históricos de la lucha y, sobre todo, la lucha de soldados y obreros de recibir concesiones a cambio de sus esfuerzos (Tilly, 2004: 273); y Vilas dice que

debemos los logros de la ciudadanía a “movilizaciones obreras, socialistas y populistas, anticolonialistas, antiesclavistas y feministas” (Vilas, 1998: 118). El derecho a tener derechos implica un reconocimiento de que vale la pena luchar por la restitución de los derechos y que, sin esta lucha, la restitución no ocurrirá. Los derechos ciudadanos nunca se regalan.

Con la identidad ciudadana sirviendo como una ideología, es posible hacer que un malestar general entre refugiados se convierta en un esfuerzo cohesionador que apunta hacia el empoderamiento, la eficacia, la visibilización, la integración social, la incidencia política y la formalización de los derechos (Scott, 1990: 118). Es a través de la lucha política que la ciudadanía informal pasa de ser una idea sustentada en la dignidad de la persona para convertirse en una realidad práctica. Los refugiados indocumentados que se arriesgan a ser deportados si denuncian la vulneración de sus derechos individualmente pueden organizarse para levantar estas denuncias como un grupo conformado de individuos anónimos. ARCOE pudo hacer esto porque la directiva de su asociación era conformada por refugiados con estatus oficial que podían presentar denuncias sin temer represalias. Crearon una ciudadanía informal al conseguir acceso a los servicios de salud, educación, trabajo y servicios legales.

Si la eficacia es la habilidad de un grupo de realizar su potencial político (el potencial para realizar su potencial) (Held, 1995), la organización y la lucha política son el vehículo para esta realización y el empoderamiento es su manifestación más importante. Vilas nos dice que la ineficacia es “asumir que las soluciones a los problemas de uno no pueden salir de uno mismo ni de las cosas que uno hace, sino provienen desde afuera, de la intervención de otros con poder para hacerse cargo de las cosas” (Vilas, 1998: 127) y, con la ciudadanía informal, vemos que los refugiados están superando una inmensa vulnerabilidad para resolver sus problemas por su propia cuenta. Claro que ARCOE quiere que el Estado ecuatoriano inicie un proceso nacional de regularización de los refugiados, pero también trabaja para asegurar cupos en las escuelas para los hijos de sus miembros y el acceso a la atención médica mientras que el programa de regularización quede estancado.

La organización política que facilita y promueve la ciudadanía informal por empoderar a los refugiados y aumentar su eficacia también hace posible una integración social para ellas y ellos. El término

integración social quiere decir la acumulación de capital social a través de la formación de conexiones verticales con instituciones y conexiones horizontales con otros grupos en Ecuador. Primero, veamos la integración social/formación de capital social vertical.

Por ser espacios donde las reglas y los recursos se juntan, las instituciones tienen una relación especial con los derechos. Cuando Marshall habla de los tres grupos de derechos, pone énfasis en las varias instituciones que velan por ellos; Vilas escribe: “los derechos de ciudadanía son conquistados al Estado en cuanto expresión política de una matriz de poder y dominación, y son ejercidos en un escenario institucional” (1998: 119); y Arendt argumenta que los derechos humanos no son “naturales”, sino que las personas tienen que estar integradas en un cuerpo político para gozar de estos derechos (Tsao, 2004: 126). Reconociendo que el derecho a tener derechos implica la posibilidad de hacer denuncias frente a una institución (una corte, una ONG o un grupo comunitario) que puede respaldar a la persona vulnerada, la integración social es un aspecto importante en el proceso de crear una ciudadanía informal: crea oportunidades adicionales para la integración social no obstante la falta de vías gubernamentales. Además, una meta instrumental de la ciudadanía informal es la de formalizarse para poder superar la inestabilidad de actuar desde la informalidad y, puesto que las instituciones son la manifestación de la ley (la ley del Estado y también la ley internacional y la ley comunal), pueden ayudar a concretizar esta transición.

A continuación se trata más a fondo el tema de cómo lograr esta integración social en la práctica, pero cabe mencionar aquí que la visibilización de su vulnerabilidad y la lucha por la restitución de los derechos pueden ayudar a los refugiados a amasar un capital social, esto es, un poder colectivo que la red de organizaciones puede ejercer y que le posibilita la incidencia política en las decisiones de organismos estatales como la DGR y el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Segundo, el tema de la pertenencia común nos puede ayudar a entender la integración social horizontal, entendida aquí como “la solidaridad, la confianza, [y] la comunidad de valores” (Sojo, 2006: 6). Aunque la vulnerabilidad implícita en el desplazamiento y la xenofobia distancian a los refugiados de sus vecinos ecuatorianos, los dos pueblos comparten muchas características culturales también. Aunque la ciudadanía es, en gran parte, una relación entre el soberano y el ciudada-

no, no debemos olvidar que también es una relación entre diversos ciudadanos (Kymlicka y Norman, 2007: 7),¹³ relación que se está formando entre colombianos y ecuatorianos sobre la base de su historia, cultura y geografía compartida. Esta relación horizontal se construye junto con una identidad común —conexión con un sentido amplio de comunidad (Levitt y Glick Schiller, 2004: 1010)— que Carlos, un refugiado del departamento del Meta, resumió bien al decir que un ciudadano es alguien que “debe cuidar su ciudad, mantener aseados sus jardines, sus parques. Ser amable con los vecinos. Ser acogedor con las personas. Porque la palabra ciudadanía es algo que tiene que ver con la ciudad. Es decir, algo que tiene que ver con el entorno”.

Además de ser una manera de aumentar el capital social, este tipo de ciudadanía que se enfoca en el entorno y en los vecinos que habitan en él es importante por resistir el empuje del Estado hacia la individualización de las personas. Como nos dice López Sala:

Las políticas migratorias, por tanto, no sólo incluyen la regulación de las entradas y las salidas, es decir, el movimiento a través de las fronteras estatales, sino también las reglas que gobiernan la adquisición, el mantenimiento y la pérdida o renuncia voluntaria de la pertenencia en la esfera política, social, económica y cultural. (2006: 3-4)

Indica aquí que, además de intentar ordenar los flujos migratorios, el Estado intenta manejar la identidad de las personas. Para Foucault, liberarse de este tipo de individualidad impuesta por el Estado es el desafío principal de la modernidad.¹⁴ El desarrollo de una pertenencia común centrada en un interés emancipatorio, un afán para realizar la potencialidad de los derechos humanos, un reconocimiento de lo común y lo diverso de los problemas de vulnerabilidad enfrentados por ecuatorianos y colombianos y un entendimiento de los aportes que cada grupo pueda dar a un proyecto democrático, todas estas razones pueden fomentar una pertenencia común que beneficie el acceso a los derechos ciudadanos para todas y todos. Hay que recordar que 1,5 millones de personas han emigrado del Ecuador (El Universo, 2008), muchos de los cuales también sufren de los efectos de la indocumentación.

Cuarto, y finalmente, existe el aspecto mayor de la ciudadanía informal y formal: la habilidad de construir un plan de vida. Acudiendo a las palabras de Carlos una vez más, encontramos una

definición excelente de este término en su descripción de sus esperanzas para su vida en Ecuador:

Bueno, yo quiero que mis hijos terminen el bachillerato. Poderlos matricular en una universidad en la que ellos quieran estudiar. Tener mi propio negocio. Y yo sí quisiera —¿cómo le dijera?— aportar lo que sé para el progreso de este país. Aportar los dones que yo tengo, la sabiduría que yo tengo para el progreso de este país. Eso sería muy importante para mí.

Si el proceso de formar una ciudadanía informal empieza como una reacción frente a la vulnerabilidad, un esfuerzo para liberarse *de* la violación de los derechos, entonces la habilidad para construir un plan de vida es la libertad *para* alcanzar sus esperanzas (Slater, 1994: 26). Es la libertad para realizarse como ciudadana/o y ser humano. Es la libertad para dejar a sus hijos un legado positivo y no la carga de la vulnerabilidad. Es la libertad para soñar y saber que sí es posible realizar estos sueños. Toda persona tiene sueños para su vida, pero son pocos los refugiados que gozan de la estabilidad para realizarlos, aunque muchos tratan de hacerlo cada día con una motivación y tesón increíbles.

Sin embargo, la ciudadanía informal, en sí, no basta para realizar estos sueños, sólo es un primer paso hacia la restitución de los derechos de los refugiados en el Ecuador y un retorno a una Colombia pacífica con garantías de verdad, justicia y reparaciones. En el próximo capítulo, consideramos algunas medidas muy puntuales que los refugiados están utilizando para alcanzar los derechos prácticos y avanzar hacia una formalización de su ciudadanía informal. Antes de concluir, también insistimos que es en el interés del Estado ecuatoriano implementar las demandas de los refugiados colombianos. Si el presidente Correa realmente quiere terminar con el neoliberalismo, no hay mejor manera que acoger a este grupo tan maltratado por esta ideología y que tanto la ha resistido.

NOTAS

- 1 Este discurso sobre los derechos de los refugiados está tomado de un taller que Ronaldo dió en la reunion de la ARCOE el 2 de julio, 2007.
- 2 Aunque la teoría de Marshall gozó de un consenso hegemónico hace dos décadas (Freijeiro, 2005: 63), Turner resume las críticas actuales más difundidas así:

Marshall no explica el mecanismo de la creación de la ciudadanía; dice que es un modelo general y no compara el caso inglés con otras versiones de ciudadanía en otros lugares y épocas; asume que la sociedad inglesa es homogénea y no considera el racismo; y su teoría de la ciudadanía es una teoría de derechos que dice poco sobre las obligaciones ciudadanas. (Turner, 2001: 190-192)

- 3 Este es el punto central de la crítica que Tilly hace de Marshall. Mientras Tilly cree que uno de los mecanismos más poderosos para el avance de los derechos ha sido la necesidad de soldados para llevar a cabo las guerras, de Marshall dice lo siguiente: “En cada caso, Marshall concibió a la extensión de los derechos como la realización casi-hegeliana de un principio de la Historia. Es verdad que su característico sentido común y el juego limpio caracterizaron la versión inglesa del Geist” (Tilly, 2004: 278).
- 4 Marshall “accepted as right and proper a wide range of quantitative or economic inequality, but condemned the qualitative inequality”.
- 5 Sin embargo, los teóricos de la ciudadanía no están de acuerdo sobre el balance entre lo individual y lo colectivo, discrepancia que vemos en una inquietud expresada por Amy Gutmann: “Can there be a politics of recognition that respects a multitude of multicultural identities and does not script too tightly any one life?” (Gutmann, 1994: xi).
- 6 Malkki (1997: 91-92) califica este tipo de grupo como una “comunidad accidental de memoria”, diciendo que el término “does not refer here to a local or national community, but rather to a less explicit and often more biographical, microhistorical, unevenly emerging sense of accidental sharings of memory and transitory experience” y citando como ejemplos personas que han sobrevivido juntas a experiencias de guerra y gente que ha buscado refugio en el mismo lugar.
- 7 Véase Kymlicka y Norman (1997). Afirman que los ciudadanos deben cuestionar a las autoridades y participar en la sociedad civil, pero no reconocen que existen personas que quieren hacer estas cosas, pero que son impedidos en sus intentos. Siguiendo las normas de Kymlicka y Norman, los de ARCOE son ciudadanos modelos para el resto del mundo. Son exigentes en proclamar que el Estado está ignorando los acuerdos del derecho humanitario que ha firmado y que debe cumplir con estos acuerdos y reconocer muchas personas más como refugiadas. También son muy activos al intentar lograr una incidencia política. Sin embargo, la mayoría de los miembros de ARCOE no son ciudadanos en su sentido oficial, y por eso desafían su análisis. Arendt capta esta cuestión de informalidad y sus efectos en la eficacia de la ciudadanía: “They [the rightless] are deprived, not of the right to freedom, but of the right to action; not of the right to think whatever they please, but of the right to an opinion. Privileges in some cases, injustices in most, blessings and doom are meted out to them according to accident and without any relation whatsoever to what they do, did, or may do” (Arendt, 1973: 296). Kymlicka y Norman asumen que los oprimidos tienen oportunidades amplias para construir una ciudadanía; Arendt dice que no es necesariamente así, que la estabilidad y la eficacia son precondiciones.

El análisis sobre el alcance de la ciudadanía formal llega a un punto máximo con las teorías sobre “la personalidad legal internacional” (Hollifield, 2004: 901): la

- “universal personhood” de Soysal (1995), los “derechos a través de las fronteras” de Jacobsen (1996), la “ciudadanía transnacional” de Bauböck (1995) y la ciudadana de consumidores de Canclini (2001). En vez de ser una tendencia de la ciudadanía transnacionalizarse y ampliarse a través de los derechos humanos, podemos considerar que estos términos pueden aplicar a la clase transnacional de super-ciudadanos descrito por Robinson (2004) mientras que las personas como los refugiados son convertidos en no-ciudadanos.
- 8 “On the one hand, citizenship refers to a group of free and independent individuals who enjoy rights of participation that compensate for, and at the same time conceal, actual socioeconomic inequalities. On the other hand, relationships of oppression, poverty, and exploitation restrict the effective exercise of these rights of citizenship” (Vilas, 2004: 7-8).
- 9 “Politics becomes public administration, and state activity is reduced to a set of rules, procedures, and legal institutions.” Vilas dice, además, que las instituciones débiles, una falta de recursos y la falta de una cultura democrática pueden hacer que la ciudadanía se degrade hasta ser un tipo de clientelismo. Cuando hablamos de los refugiados es importante subrayar que aún no tienen acceso a este clientelismo que, aunque sea una degradación de la democracia, suministra en la práctica ciertos recursos a los clientes. No pueden votar a cambio de regalos y por eso no hay la voluntad política de mejorar su situación. Esta invisibilidad hace que sean entre los más vulnerables en un país lleno de pobreza.
- 10 “We became aware of the existence of a right to have rights (and that means to live in a framework where one is judged by one’s actions and opinions) and a right to belong to some kind of organized community, only when millions of people emerged who had lost and could not regain these rights because of the new global situation” (Arendt, 1973: 296-7).
- 11 “Slavery’s fundamental offense against human rights was not that it took liberty away (which can happen in many other situations), but that it excluded a certain category of people even from the possibility of fighting for freedom” (Arendt, 1973: 297). Así, uno pierde el derecho a tener derechos cuando no puede denunciar la violación de los mismos. El refugiado negado el estatus de refugio, igual que el *homo sacer* de Agamben (2003), ha perdido este *meta-derecho* porque el Estado le ha declarado una persona ilegal, así negándole el acceso a toda institución de justicia.
- 12 “The first loss which the rightless suffered was the loss of their homes, and this meant the loss of the entire social texture into which they were born and in which they established for themselves a distinct place in the world.” Y también: “The fundamental deprivation of human rights is manifested first and above all in the deprivation of a place in the world which makes opinions significant and actions effective... They [the rightless] are deprived, not of the right to freedom, but of the right to action; not of the right to think whatever they please, but of the right to an opinion. Privileges in some cases, injustices in most, blessings and doom are meted out to them according to accident and without any relation whatsoever to what they do, did, or may do.”

- 13 “[Hay una] frecuente confusión entre dos conceptos que aparecen en la discusión [de la ciudadanía]: la ciudadanía-como-condición-legal, es decir, la plena pertenencia a una comunidad política particular, y la ciudadanía-como-actividad-deseable, según la cual, la extensión y calidad de mi propia ciudadanía depende de mi participación en aquella comunidad.”
- 14 “The political, ethical, social, philosophical problem of our days is not to try to liberate the individual from the state, and from the state’s institutions, but to liberate us both from the state and from the type of individualization which is linked to the state; . . . we have to promote new forms of subjectivity through the refusal of this kind of individuality which has been imposed on us for several centuries” (Foucault, 1983: 216, citado en Slater, 1994: 27-28).

VII

CONCLUSIONES

El propósito de *Entre la sospecha y la ciudadanía* ha sido explicar cómo y por qué el Estado ecuatoriano aumenta la vulnerabilidad de los refugiados en Quito y también explicar cómo los refugiados están resistiendo esto. Hemos desarrollado esta explicación a través de cuatro objetivos generales. El primero es sustentar que los refugiados, en su gran mayoría, son vulnerables debido a la xenofobia, la falta de acceso a recursos básicos y la negación del estatus oficial de refugiado. La vulnerabilidad resultante existe en la violación de los derechos humanos de los refugiados y en la violación del sentido humanitario de las leyes sobre el refugio (la Convención de 1951 y la Declaración de Cartagena de 1984).

Segundo, la Dirección General de Refugiados, que es parte del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, aumenta la vulnerabilidad de los refugiados reconocidos oficialmente como tales por no poder implementar políticas públicas coherentes y eficaces. Se debe esto a una falta de recursos, una falta de articulación entre los varios ministerios y oficinas del Estado y la concepción demasiado legalista del refugio que sus funcionarios manejan.

El tercer objetivo ha sido explicar que la vulnerabilidad de las personas en situación de refugio en el país, que no son reconocidos formalmente como refugiados (el 92% de todos los refugiados), resulta, en gran parte, de su situación irregular, y también explicar que esta irregularidad resulta, a su vez, de la actitud de sospecha del Estado. El Estado niega a dos tercios de las solicitudes de refugio, en un intento de

desincentivar la llegada de más colombianos —tratados como gente dependiente, invasora y un presagio de la regionalización del conflicto colombiano— y lleva a cabo esta estrategia de negación y exclusión de una manera superficialmente legítima, al negar a los refugiados el beneficio de la duda. El proyecto del Registro Ampliado (que lleva sólo cuatro meses al momento de escribir estas palabras) marca un paso importante hacia la normalización del estatus de todas las personas en situación de refugio en el país, pero hace falta extender este proyecto más allá de la frontera norte.

El último objetivo ha sido visibilizar cómo los refugiados están organizándose a pesar de la falta de estatus legal regularizado de muchos de ellas y ellos. Utilizan el capital social y político de la sociedad civil para ganar derechos prácticos que les ayudarán a formalizar su ciudadanía informal.

Al perseguir estos objetivos explicativos, *Entre sospecha y ciudadanía* llega a cuatro conclusiones generales. Primero, tanto en el contexto del Plan Colombia y la contra-reforma agraria como en el contexto de un Estado ecuatoriano que rechaza asegurar el acceso a los servicios sociales más básicos para los refugiados, la ideología neoliberal es la raíz de la vulnerabilidad de los refugiados. No obstante el compromiso del presidente Correa de hacer amanecer el país después de la “larga y triste noche neoliberal”, el Ecuador continúa en esta línea al negar a los refugiados sus derechos políticos, sociales y económicos y al exigirles que superen barreras estructurales para terminar con su vulnerabilidad por sus propios medios.

Segundo, esta vulnerabilidad no es uno mero inconveniente de un grupo pequeño: el hecho de que la gran mayoría de refugiados colombianos no tienen acceso a los recursos mínimos vitales (trabajo, salud, educación, alimentación, vivienda) *y que, además de esto*, no gozan del estatus legal regularizado necesario para denunciar esta pobreza y salir de ella, hace que “los refugiados colombianos puedan considerarse, sin condescendencia alguna, los ‘más pobres entre los pobres’” (Servicio Jesuita, 2006: 15). Esperamos generar más voluntad política para reconocer las demandas y necesidades de los refugiados al visibilizar esta vulnerabilidad.

Tercero, la vulnerabilidad es un ciclo vicioso. La vulnerabilidad creada por el desplazamiento y su debilitamiento del tejido social, hace que superar la barrera de la sospecha y recibir estatus de refugiado sea

sumamente difícil. Sin un estatus regularizado, acceder a recursos básicos se dificulta y la vulnerabilidad crece aún más. Según las Naciones Unidas, las leyes sobre el refugio estipulan que el Estado debe conferir el beneficio de la duda a los solicitantes de refugio (ACNUR, 1992: 34). Como hemos visto con el caso contrario, negar el beneficio de la duda a las personas vulnerables —y todo refugiado es vulnerable por el hecho de haber sido desplazado— significa negarles sus derechos humanos.

Cuarto, aunque es profunda, esta vulnerabilidad no es irremediable. Con el ejemplo de ARCOE, vemos que, a pesar de reveses tremendos, los refugiados están organizándose desde la informalidad para combatir esta vulnerabilidad. Aunque avanzan lentamente, su ciudadanía informal es un modelo para todos los migrantes del mundo, que intenten ganar sus derechos a pesar de ser indocumentados y para todos aquellos que quieran resistir la violencia estructural del neoliberalismo.

PAUTAS PARA LUCHAR DESDE LA INFORMALIDAD

Antes de terminar, ofrecemos unas consideraciones más prácticas e instrumentales sobre el proyecto de la ciudadanía informal. Primero, las herramientas más eficaces de la ciudadanía informal son la visibilización y el consenso. La sociedad política no puede funcionar sin un consenso básico. Bastan los ejemplos de las destituciones de los presidentes: Bucaram, Mahuad y Gutiérrez en Ecuador; cuando la gente deja de aceptar el *estatus quo* y, en vez de callarse y trabajar como siempre, sale a las calles gritando y agitando para un cambio, los líderes corruptos simplemente no pueden mantenerse en el poder. Obviamente, los refugiados no quieren tumbar gobiernos, sólo quieren la restitución de sus derechos. Para lograrlo, hacen lo mismo que los miembros de otros movimientos sociales ecuatorianos: visibilizan la vulneración de sus derechos y articulan su lucha con otros grupos denunciando violaciones de los derechos humanos. Para los refugiados, la denuncia toma la forma de afirmar: 1) que hay un gran número de refugiados verdaderos en Quito y el país entero a quienes se les ha negado el estatus oficial de refugio, 2) que el Estado debe cumplir con ciertas pautas mínimas para mantener su legitimidad (Servicio Jesuita, 2006: 120), entre ellos el respeto de los derechos

humanos y los acuerdos internacionales y 3) que cuestiones de soberanía no implican el derecho de negarles el refugio a las personas merecedoras de ello.¹ Visibilizando estos hechos, se puede problematizar el *estatus quo* (Booth, 2005: 10) para, después, cambiarlo al recordarles a los funcionarios y la población en general que el estado actual de las cosas es el resultado de una *decisión* de valorar una perspectiva entre varias y que se puede decidir centrarse en lo humanitario por encima de la sospecha.

Además de esta denuncia, hay otras aperturas discursivas para los que luchan desde la informalidad. Aunque existe la xenofobia, los refugiados intentan superarla al afirmar que ningún ser humano, en sí, es “ilegal”, sino que los seres humanos a veces cometen actos ilegales. Muchos ecuatorianos ya entienden que los refugiados sufren del mismo problema de que sufren los ecuatorianos indocumentados en España y los Estados Unidos: ser declarado ilegal solamente por tener que emigrar hacia otro país por razones fuera de su control, como la persecución y la falta de trabajo.

Finalmente, el Estado ecuatoriano ha hecho algunas declaraciones sobre la importancia de la seguridad humana y la vulnerabilidad de los refugiados que, de alguna manera, podrían servir a la causa de los refugiados. En su Plan Ecuador (un plan de desarrollo social y fortalecimiento del Estado que se opone al militarismo del Plan Colombia), el Gobierno ecuatoriano admite que muchos refugiados quedan en una situación vulnerable en el Ecuador y que la seguridad humana es más importante que la “seguridad nacional” en su sentido militarista. Los refugiados utilizan esta declaración para recordar a los funcionarios que *ellos* llevan la responsabilidad por la falta de protección de los refugiados y que, si realmente quieren fomentar la seguridad humana, deben llevar a cabo un proceso amplio de normalización de refugiados que les reconozca como tales y no solamente como cualquier tipo de inmigrante. Utilizando estas aperturas discursivas, los refugiados ganan atención al difundir su mensaje de vulnerabilidad, negación de derechos y resistencia. Este mensaje, junto con un proceso riguroso de organización política, posibilita que articulen su causa con la de organizaciones de emigrantes económicos, los desplazados internos en Colombia, los refugiados en otros países y los grupos que denuncian otras violaciones de los derechos humanos; además de articularse con instituciones en los ámbitos local, nacional, internacional y global.

ARCOE ha hecho esto, sobre todo con su marcha internacional por la paz en 2006.

La visión del Estado ecuatoriano que se ha presentado en *Entre sospecha y ciudadanía* no ha sido muy positiva. La sospecha del Estado causa una negación de los derechos humanos, y la ciudadanía es algo que los refugiados están construyendo por medio del conflicto político (aunque reitero que nadie quiere desestabilizar al gobierno). No obstante este conflicto con el Estado, beneficiaría los intereses estatales el facilitar la normalización de los refugiados y reconocer su importancia para la transición hacia un Estado “pos-neoliberal”.

En un sentido más práctico, el Estado debe regularizar a los refugiados porque sus demandas son bastante básicas y porque pueden ayudar a lograr un mejor conocimiento demográfico. Como Michel, una refugiada negada el estatus oficial, dijo:

No estamos pidiendo nada fuera de lo normal. No estamos pidiendo que nos regalen una casa. Que nos den de comer. Estamos pidiendo que nos dejen trabajar. Que nos dejen hacer lo que sabemos hacer. Que nos permitan sacar a nuestra familia adelante. Eso es todo lo que nosotros estamos pidiendo. Que no nos releguen.

Proteger los derechos humanos de los refugiados no involucra grandes costos, sino la normalización de ellos y la garantía de que puedan acceder a las instituciones de justicia para denunciar a los jefes que no les pagan, a los dueños que les quieren extorsionar y a los profesores que no quieren enseñar a sus hijos.²

Si establecemos que conocer a los gobernados es un fundamento básico para el fortalecimiento de cualquier gobierno, también está a favor de los intereses del Estado ecuatoriano el saber cuántos refugiados están en el país, dónde están y cómo están. Llevar a cabo una normalización amplia de refugiados ayudará al respecto y será mucho más barato que hacer un censo.

REFUGIADOS Y UN ESTADO ECUATORIANO POS-NEOLIBERAL

Al terminar el capítulo cuatro, sobre la Dirección General de Refugiados, observamos que las faltas y fallas de esta entidad tienen mucho que ver con el legado neoliberal de promover una democracia procesal y no sustancial, de preferir que el ciudadano asegure por su

propia cuenta su acceso a los recursos básicos y de excluir a los que no logran esta independencia. Sin embargo, en el último capítulo describimos cómo los refugiados están superando esta exclusión neoliberal al acceder a recursos económicos y políticos desde la informalidad. Esta observación se parece mucho a la observación de De Soto, quien expresó que los comerciantes informales peruanos ejercen un verdadero capitalismo aunque esta práctica no es permitida por un Estado sobre-regulador (De Soto, 1989). Es verdad que los funcionarios ecuatorianos niegan a los refugiados un estatus legal normalizado y así obligan a que los refugiados construyan una ciudadanía desde la informalidad. De Soto tuvo razón también cuando observó que la informalidad implica grandes costos (Ibid: 152). Sin embargo, mientras que la solución neoliberal para De Soto era acabar con la informalidad económica al debilitar el Estado, quitarle todo poder regulador y también no dejarle redistribuir recursos, hoy en día es claro que, esta visión no ha disminuido ni la informalidad económica ni la informalidad legal. Sin un Estado fuerte, no es posible proteger los derechos humanos de los refugiados. Sólo se puede entender la informalidad en relación con el marco regulatorio formal (Sassen 1998: 153), entonces no es suficiente “formalizar” a los refugiados *a la neoliberal*, al eliminar el sistema regulatorio. Es necesario re-interpretar, con un sentido más humanitario y menos sospechoso, las normas sobre el refugio para terminar con la informalidad legal (Ibid: 166), confirmando a los refugiados el beneficio de la duda y llevando a cabo una normalización general de colombianos para darles el estatus de refugiado.

Regularizar a los refugiados ayudará al Ecuador a salir de un modelo que sólo trata como ciudadanos los que son buenos consumidores y que excluye a los demás. Sin embargo, *regularizarles no es todo*. El estatus legal es sólo una herramienta que promueve la integración social: una integración con todos los miembros de la sociedad que permite el empoderamiento y la estabilidad. Ya no se puede acudir al modelo del Estado de bienestar, en donde el Estado intentó formar una relación directa y exclusiva con los ciudadanos, para lograr esta integración. Para el Estado pos-neoliberal, hay que incluir a la sociedad civil también, además de las comunidades, los movimientos sociales, los inmigrantes, los sindicatos, los grupos étnicos y varios otros agrupamientos al nivel local, nacional y global. Es precisamente por el capi-

tal social y político que se encuentran en estas redes paralelas, que los refugiados pueden crear una ciudadanía desde la informalidad.

Participar en la integración social será bueno para la sociedad civil porque, aun con las buenas intenciones de muchas ONGs, hay muchas organizaciones que trabajan *para* grupos desfavorecidos, pero no hay tantos dirigidos *por* estos grupos. ARCOE es una excepción notable. Colaborar de una manera orgánica con el estado democrático —organismo que, no obstante sus imperfecciones, ha desarrollado mecanismos superiores de representación—, puede ayudar a la sociedad civil a resolver algunas cuestiones de representatividad.

El Estado también se beneficiará al entrar en un fase pos-neoliberal, formalizar la ciudadanía de los refugiados y llegar a un acuerdo con la sociedad civil sobre cómo mejor respetar *todos* los derechos humanos (incluso el acceso a los recursos básicos). Los refugiados pueden mejorar la democracia ecuatoriana debido a las capacidades renovadoras de las personas marginalizadas. Aunque los refugiados tratados aquí viven en la capital del Ecuador, representan los márgenes por haber sido negados el estatus legal y encontrarse fuera de la comunidad política. Normalmente uno piensa de “los márgenes” o “la frontera” como espacios donde se deshace la capacidad del Estado de imponer la orden. Sin embargo, los márgenes son también un espacio en donde nacen nuevas formas de ciudadanía (Das y Poole, 1991): pensemos en las colonias inglesas de Norteamérica durante el siglo XVIII, y los Zapatistas de la selva mexicana y los pueblos indígenas del Ecuador de nuestros días. En este sentido, los márgenes son un espacio de evolución más que de deterioro y es allá donde grupos subalternos se adaptan a la arbitrariedad del Estado para inventar modelos más eficientes, legítimos y democráticos. Esto es exactamente lo que pasa con la ciudadanía creada desde la informalidad.

La arbitrariedad e ilegibilidad perjudican al Estado. Le quitan legitimidad y la irracionalidad de sus acciones le quita eficiencia. Como actores viniendo de los márgenes, los refugiados ofrecen al Estado la oportunidad de aprender cómo mejor funcionar, cómo hacerlo de una manera más democrática que represente a todos, de una manera más legítima que respete los derechos humanos y de una manera que empodera a las personas y les permite participar en la política para, así, crear un Estado-nación más cohesivo y sano. Esto no es un favor que los refugiados quieren regalar al Ecuador ni nada que estén obligados

a hacer, sino que su vulnerabilidad particular y las maneras por las cuales están intentando salir de ella terminan por crear modelos muy útiles e innovadores. Son modelos que, en vez de fomentar la inestabilidad del Estado, lo ayudarán a recrearse.

Esta recreación viene en un momento oportuno porque está adaptada a las exigencias de la globalización. A los académicos especialistas en relaciones internacionales les gusta debatir si el Estado está en un proceso de desaparición o no. Por el momento, es bastante obvio que este modo de organización sigue siendo importante, pero, de todos modos, el Estado tiene que adaptarse al contexto nuevo (Castles y Miller, 2003) de un mundo con organizaciones internacionales poderosas, fuertes conexiones entre localidades y procesos globales, una cantidad enorme de migración transnacional y un contexto económico y político que cambia vertiginosamente. Si el tipo de ciudadanía que Marshall describió, era propio del acenso y caída del Estado de bienestar, por su marginalidad e internacionalismo, son los migrantes y los refugiados quienes son más capaces de construir una ciudadanía nueva para un Estado que responda a las nuevas exigencias de la globalización (Hardt y Negri, 2004).

Finalmente, *mientras que he abogado a favor de una regularización de los refugiados a lo largo del estudio, ésta no es una solución final*. Ayudará a los refugiados a lograr una estabilidad básica y les facilitará el proceso de organizarse para exigir la restitución de sus derechos como refugiados. La verdadera solución final para ellas y ellos es un retorno a Colombia con garantías de verdad, justicia y reparaciones. Esta solución sólo será posible con la conformación de un movimiento internacional que involucre toda la diáspora colombiana, los movimientos sociales aliados, los Estados y la sociedad civil internacional. Analizar este movimiento va más allá de los límites de este estudio. De todos modos, conferir el estatus legal de refugiado a todos los refugiados en el Ecuador es un paso importante en esta dirección, un paso que, a la vez, fortalecerá la democracia de un Ecuador verdaderamente pos-neoliberal.

Si la democracia va a cumplir con lo que aspira —ser un proyecto avanzado por individuos que creen que pueden lograr más por unirse para el bien común que por seguir el egoísmo individual o de grupos de interés— entonces el empoderamiento, la dignidad, el bienestar, la estabilidad y la oportunidad para llevar a cabo un plan de vida

de las personas (especialmente las más vulnerables) debe ser el fin del sistema gobernante. Sólo al dejar la sospecha y enfocarse en la ciudadanía puede el Ecuador, poner fin al *estatus quo* neoliberal.

NOTAS

- 1 Véase la mención de las Naciones Unidas, soberanía y derechos humanos en Weiss (2004: 93-125).
- 2 En el capítulo anterior, resumimos lo que varios expertos en el campo de la multiculturalidad han afirmado: que el acceso formalmente igualitario a las instituciones de la justicia no necesariamente implicaría un trato igual y que la igualdad política no es posible hasta que exista una igualdad económica y social. No debemos perder de vista esto. Reconocer a todos los refugiados como sujetos de derechos, es el primer paso hacia tal igualdad.

VIII

BIBLIOGRAFÍA

ACNUR

- 1992 *El Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar La Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*. Ginebra: ACNUR.

ACNUR

- 2002 “Consideraciones sobre la protección internacional de los solicitantes de asilo y los refugiados colombianos”. Ginebra: ACNUR.

ACNUR- Noticias

- 2009 “Arranca la campaña de documentación del ACNUR para los refugiados colombianos en el norte de Ecuador”. Marzo 27.

Adorno, Theodore y Max Horkheimer

- 1998 *Dialéctica de la Ilustración*. Madrid: Editorial Trotta.

Agamben, Giorgio

- 2003 *Homo Sacer: El poder soberano y la nuda vida*. Valencia: Pre-Textos.

Aguirre S., L. Ilich y C. Berrones

- 2006 *Los refugiados colombianos: permanencia e inserción en el mercado laboral de la ciudad de Quito. Período 2000-2004*. Tesis para optar por el título de economistas. Quito: Universidad Central del Ecuador.

Alape, Arturo

- 2004 *Las vidas de Pedro Antonio Marín, Manuel Marulanda Vélez, Tirofijo*. Bogotá: Planeta.

Anderson, Benedict

- 2000 *Comunidades imaginadas: Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. México: Fondo de Cultura Económica.

Annan, Kofi

- 2000 “United Nations Secretary-General Addresses Executive Committee of UNHCR”. NNUU Comunicado de Prensa, October 2.

Anzaldúa, Gloria

- 1987 *Borderlands/La Frontera: The New Mestiza*. San Francisco: Spinsters/Aunt Lute.

- Arangurán Molina, Mauricio
 2001 *Mi Confesión: Carlos Castaño Revela Sus Secretos*. Bogotá: Editorial Oveja Negra.
- Arendt, Hannah
 1973 *The Origins of Totalitarianism*. Nueva York: Harcourt Brace Javonovich.
- Asad, Talal
 1991 "Where Are the Margins of the State?". En *Anthropology in the Margins of the State*, ed. Veena Das y Deborah Poole. Santa Fe: School of American Research Press.
- Ayoob, Mohammed
 2002 "Inequality and Theorizing in International Relations: The Case for Subaltern Realism". *International Studies Review* 4: 27-48.
- Balda, Sebastián
 2009 *El refugio colombiano en el Ecuador en el período 2000 – 2007: Debilidad institucional y políticas públicas*. Tesis de maestría: FLACSO-Ecuador.
- Ballvé, Teo
 2009 "The Dark Side of Plan Colombia". Mayo 29. https://nacla.org/Colombia_investigation.
- Bauböck, Rainer
 1995 *Transnational Citizenship: Membership and Rights in International Migration*. Northampton: Edward Elgar Publishing.
- BBC Mundo
 2008 "Hallan fosas de víctimas de paramilitares". Abril 27.
- BBC News
 2008 "Profiles: Colombia's Armed Groups". Julio 3. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/4528631.stm>.
- Benavides, Gina
 2007 *Informe Sombra: Análisis sobre información general*. Quito: Coalición Interinstitucional Para el Seguimiento y Difusión de la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares- Ecuador.
- Bendix, Reinhard
 1964 *Estado nacional y ciudadanía*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Bilsborrow, Richard y CEPAR
 2006 *The Living Conditions of Refugees, Asylumseekers and Other Colombians in Ecuador*. La Haya: Netherlands Interdisciplinary Demographic Institute.
- Bonilla, Adrián
 2002 "Seguridad humana en la región andina". En *Seguridad humana, prevención de conflictos y paz*, ed. Francisco Rojas y Moufida Goucha. Santiago: UNESCO-FLACSO Chile.
- Bonilla, Adrián
 2007 Panelista en una conferencia de la FLACSO sobre la Convención de las Naciones Unidas sobre el Mar, Junio 27, Quito: Ecuador. midena.gov.ec/index.php?option=com_content&task=view&id=3775&Itemid=211&month=12&year=2007.

- Bonilla, Adrián
2009 “La crisis entre Ecuador y Colombia”. En *Construyendo puentes entre Ecuador y Colombia*, ed. Grace Jaramillo. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Booth, Ken
2005 “Critical Explorations” En *Critical Security Studies and World Politics*, ed. Ken Booth. Boulder: Lynne Reinner.
- Bottomore, Tom
1992 Introducción a *Citizenship and Social Class*, por Thomas Humphrey Marshall. London: Pluto Press.
- Bourdieu, Pierre
1999 *La miseria del mundo*. Los Ángeles : Fondo de Cultura Económica.
- Burchell, Graham
1996 “Liberal government and techniques of the self” En *Foucault and political reason: Liberalism, neo-liberalism and rationalities of government*, ed. Andrew Barry, Thomas Osborne y Nikolas Rose. Chicago: University of Chicago Press.
- Buzan, Barry, Ole Waever y Jaap de Wilde
1998 *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Reinner Publishers.
- Canclini, Nestor
2001 *Consumers and Citizens: Globalization and Multicultural Conflicts*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Camacho Zambrano, Gloria
2005 *Mujeres al borde: Refugiadas colombianas en el Ecuador*. Quito: UNIFEM.
- Campbell, David
1992 *Writing Security: United States foreign policy and the politics of identity*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Carrión, Fernando
2006 “En la frontera de la vida: la violencia en el límite”. *Ciudad Segura* 10: 1.
- Castles, Stephen y Mark Miller
2003 *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*. Nueva York: Guilford Press.
- Centro de Documentación en Derechos Humanos “Segundo Montes Mozo S.J.”
2004 *Refugiados/as colombianos en el Ecuador: Tendencias y respuestas del Estado y la sociedad civil*. Quito: Centro de Documentación en Derechos Humanos “Segundo Montes Mozo S.J.”.
- CODHES
2009 “Víctimas Emergentes”. *Informe 74*. Bogotá: CODHES.
- Cox, Robert
1986 “Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory”. En *Neorealism and its Critics*, ed. Robert Keohane. Nueva York: Columbia University Press.
- Cox, Robert
1987 *Production, Power, and World Order: Social Forces in the Making of History*. Nueva York: Columbia University Press.

- Crisp, Jeff
2003 "Refugees and the Global Politics of Asylum". *The Political Quarterly* 74: 75-87.
- Das, Veena
1991 "The Signature of the State: The Paradox of Illegibility". En *Anthropology in the Margins of the State*, ed. Veena Das y Deborah Poole. Santa Fe: School of American Research Press.
- Das, Veena y Deborah Poole
1991 "Introduction". En *Anthropology in the Margins of the State*, ed. Veena Das y Deborah Poole. Santa Fe: School of American Research Press.
- Dean, Mitchell
1999 *Governmentality: Power and Rule in Modern Society*. London: Sage.
- Delgado Wise, Raúl y Stephen Castles
2007 "Principles and measures to obtain more coherent and collaborative policy making on migration and development". Trabajo presentado al Foro de Migración de Bruselas, Julio 9-11, Bruselas, Bélgica.
- Der Derian, James
1998 "Teoría y tradición en las relaciones internacionales tardías". En *Posmodernismo y Relaciones Internacionales*, ed. Carlos Nasi. Bogotá : Universidad Javeriana.
- Derrida, Jaques
1992 "Force of Law: The 'Mystical Foundation of Authority.'" En *Deconstruction and the Possibility of Justice*, ed. Drucilla Cornell, Michel Rosenfeld, David Gray Carlson. Nueva York: Routledge.
- De Soto, Hernando
1989 *The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World*. Sao Paolo: Harper and Row.
- Donzelot, Jaques
1984 *L'Invention du social*. Paris: Fayard.
- Dos Santos, Theotonio
1970 "The Structure of Dependence". *The American Economic Review* 60(2).
- Douglas, Mary
1986 *How Institutions Think*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Douglas, Mary
2003 *Purity and Danger: An analysis of concepts of pollution*. Nueva York: Routledge.
- El Espectador
2006 "Dinero gringo a cultivos en líos: Informe especial". Septiembre 3.
- El Espectador
2008 "No paran escándalos en el DAS". Octubre 23.
- Evans, Peter
1997 "The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization". *World Politics* 50: 62-87.

- Ferme, Mariane C.
 1991 “Deterritorialized Citizenship and the Resonances of the Sierra Leonean State”. En *Anthropology in the Margins of the State*, ed. Veena Das y Deborah Poole. Santa Fe: School of American Research Press.
- Flacso
 2002 *Dimensión geográfica, perfil social de los refugiados y solicitantes de refugio, y percepciones institucionales en la zona de frontera*. Quito: Flacso.
- Foucault, Michel
 1983 *Beyond Structuralism and Hermeneutics*, ed. Hubert Dreyfus y Paul Rabinow. Brighton: Harvester Press.
- Foucault, Michel
 1994 “The Punitive Society”. En *Michel Foucault: Ethics, Subjectivity, and Truth, the Essential Works of Foucault 1954-1984*, vol I., ed. Paul Rainbow. Nueva York: New Press.
- Foucault, Michel
 2003 “*Society Must be Defended*”: *Lectures at the Collège de France, 1975-1976*. Nueva York: Picador.
- Foucault, Michel
 2007 *Security, Territory, Population: Lectures at the Collège de France, 1977-78*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Freijeiro Varela, Marcos
 2005 “Ciudadanía, derechos y bienestar: Un análisis del modelo de ciudadanía de T.H. Marshall”. *Universitas* 2: 63-100.
- Funpadem
 2004 *El rostro ignorado de los desplazados colombianos más allá de las fronteras. Diagnóstico Dimensión y Problemática que afecta a los desplazados hacia Ecuador, Venezuela y Panamá, por el conflicto bélico en Colombia*. San José: Fundación para la Paz y la Democracia.
- Galtung, Johan
 1969 “Violence, Peace, and Peace Research”. *Journal of Peace Research* 6(3): 167-91.
- Gellner, Ernst
 1983 *Nations and Nationalism*. Oxford: Blackwell.
- Giddens, Anthony
 1998 *La Constitución de la Sociedad*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Gills, Barry
 2000 “American power, neo-liberal economic globalization, and low-intensity democracy: An unstable trinity”. En *American Democracy Promotion: Impulses, Strategies, and Impacts*, ed. Michael Cox, G. John Ikenberry y Takashi Inoguchi. Oxford: Oxford University Press.
- Gilpin, Robert
 1990 *La Economía Política de las Relaciones Internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

- Gordon, Colin
 1991 "Government and rationality: An Introduction". En *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, ed. Graham Burchell, Colin Gordon y Peter Miller. Toronto: Harvester Wheatsheaf.
- Guttman, Amy
 1980 *Liberal Equality*. Cambridge: Cambridge UP.
- Gutmann, Amy
 1994 Prefacio a "The Politics of Recognition", por Charles Taylor. En *Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition*, ed. Amy Gutmann. Princeton: Princeton University Press.
- Habermas, Jürgen
 1981 *Teoría de la Acción Comunicativa*. Madrid: Taurus.
- Habermas, Jürgen
 2004 *Teoría de la Acción Comunicativa*. Madrid: Ediciones Cátedra.
- Habermas, Jürgen
 2007 *Ciencia y técnica como ideología*. Madrid: Tecnos.
- Hardt, Michael y Antonio Negri
 2003 *Imperio*. Barcelona: Paidós.
- Hardt, Michael y Antonio Negri
 2004 *Multitude: War and Democracy in the Age of Empire*. Nueva York: The Penguin Press.
- Hayek, F.A.
 2001 *The Road to Serfdom*. Nueva York: Routledge.
- Held, David
 1995 *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Stanford: Stanford University Press.
- Held, David
 1997 "Ciudadanía y Autonomía". *AgorA* 7: 43-71.
- Held, David y Anthony McGrew
 2003 *Globalization/Antiglobalization : Sobre la reconstrucción del orden Mundial*. Barcelona : Paidós.
- Hoffman, Mark
 1989 "Critical Theory and the Inter-Paradigm Debate". En *The Study of International Relations*, ed. Hugh Dyer y Leo Mangasarian. Nueva York: St. Martin's Press.
- Hollifield, James
 2004 "The Emerging Migration State". *International Migration Review* 38(3): 885-912.
- La Hora
 2003 "Ecuador se está viviendo una oleada de violencia". Edición Esmeraldas. Octubre 7.
- La Hora
 2006 "Ecuador: 74% de la población contra inmigración colombiana". Septiembre 4.

- Incalcaterra, Amerigo
2005 "El ejercicio de la ciudadanía y el derecho a tener derechos de los miembros de la población desplazada". En *Derecho de Ciudadanía y Población en Situación de Desplazamiento: Memorias del Seminario Nacional 28 de octubre de 2004*. Bogotá: Códice Ltda.
- Inda, Jonathan Xavier
2006 *Targeting Immigrants: Government, Technology, and Ethics*. Malder, Massachusetts: Blackwell.
- INDEPAZ
2007 "Las Águilas Negras: una amenaza para las elecciones de octubre". Julio 18. http://www.indepaz.org.co/index.php?option=com_content&task=view&id=518&Itemid=58.
- INREDH
2006 "Refugiadas y Trabajadoras: Las Condiciones Laborales de las Mujeres en Situación de Refugio". Serie investigación 11.
- International Crisis Group
2009 "The Virtuous Twins: Protecting Human Rights and Improving Security in Colombia". *Latin America Briefing* 21, mayo 25.
- Jacobsen, David
1996 *Rights Across Borders: Immigration and the Decline of Citizenship*. Baltimore: The Johns Hopkins Press.
- Jaramillo, Ana María
2008 "Contextos explicativos del desplazamiento interno y del refugio de colombianos en Ecuador y Canadá". En *Poniendo tierra de por medio: Migración forzada de colombianos en Colombia, Ecuador y Canadá*, ed. Pilar Riaño-Alcalá y Marta Villa. Medellín: Edita.
- Jaramillo, Grace
2009 "Las relaciones Ecuador-Colombia desde el incidente de Angostura". En *Construyendo puentes entre Ecuador y Colombia*, ed. Grace Jaramillo. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Jessop, Bob
2002 "Liberalism, Neoliberalism, and Urban Governance: A State-Theoretical Perspective". *Antipode*: 452-472.
- Johnson, James
1991 "Habermas on Strategic and Communicative Action". *Political Theory* 19(2): 181-201.
- La Jornada
2008 "Hallan en Colombia fosas comunes con desaparecidos por paramilitares". Abril 1.
- Kahn, Victoria
2003 "Hamlet or Hecuba: Carl Schmitt's Decision". *Representations* 83: 67-96.
- Kennedy-Pipe, Caroline
2000 "International History and International Relations Theory: A Dialogue Beyond the Cold War". *International Affairs* 76(4): 741-754.

- Keohane, Robert
 1986 "Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond". En *Neorealism and its Critics*, ed. Robert Keohane. Nueva York: Columbia University Press.
- Keohane, Robert y Joseph Nye
 1988 *Poder e interdependencia: La política mundial en transición*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Kline, Harvey
 1999 *State Building and Conflict Resolution in Colombia, 1986-1994*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- Kroes, Rob
 2002 *Ciudadanía y globalización: Europa frente a Norteamérica*. Madrid: Ediciones Cátedra.
- Kuecker, Glen David
 2004 "Latin American Resistance Movements in the Time of the Posts". *History Compass* 2: 1-23.
- Kymlicka, Will y Wayne Norman
 1997 "El Retorno del Ciudadano. Una Revisión de la Producción Reciente en Teoría de la Ciudadanía". *AgorA* 7: 5-42.
- La Parra, Daniel
 2004 "Violencia estructural y migración: las instituciones sociales en España". En *Migraciones: Un juego con cartas marcadas*, ed. Francisco Hidalgo. Quito: Abya-Yala.
- Leech, Garry
 2002 *Killing Peace: Colombia's Conflict and the Failure of US Intervention*. Chicago: Information Network of Americas.
- Levi, Margaret
 1990 "A Logic of Institutional Change". En *The Limits of Rationality*, ed. Karen Schweers y Margaret Levi. Chicago: University of Chicago Press.
- Levitt, Peggy y Nina Glick Schiller
 2004 "Conceptualizing Simultaneity: A Transnational Social Field Perspective on Society". *International Migration Review* 38 (3): 1002-1039.
- Lewis, David
 1968 *Convention: A Philosophical Study*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Laing, Ronald David
 1965 *The Divided Self*. Harmondsworth: Penguin.
- Lo, K.
 2005 *In Pursuit of Human Security. A Case Study of Colombian Refugees and Asylum-seekers in Quito, Ecuador*. Halifax: Dalhousie University.
- López, Thania
 2005 "Contexto y situación de las mujeres colombianas refugiadas en Ecuador". En *Migración, desplazamiento forzado y refugio*. Programa Andino de Derechos Humanos, editor. Quito: Imprefepp.

- López Sala, Ana María
 2006 “Derechos de ciudadanía y estratificación cívica en sociedades de inmigración”. En *Una discusión sobre la universalidad de los derechos humanos y la inmigración*, ed. Ignacio Campoy. Madrid: Dykinson/Universidad Carlos III.
- Malkki, Liisa
 1995 “Refugees and Exile: From “Refugee Studies” to the National Order of Things”. *Annual Review of Anthropology* 24: 495-523.
- Malkki, Liisa
 1997 “News and Culture: Transitory Phenomena and the Fieldwork Tradition”. En *Anthropological Locations: Boundaries and Grounds of a Field Science*, ed. Akhil Gupta y James Ferguson. Berkeley: University of California Press.
- Mármora, Lelio
 2002 *Las Políticas de Migraciones Internacionales*. Buenos Aires: Paidós.
- Marshall, Thomas Humphrey
 1965 *Class, Citizenship and Social Development*. Nueva York: Anchor Books.
- Martínez, Juan
 2009 “Plan Ecuador: Fronteras de paz”. En *Construyendo puentes entre Ecuador y Colombia*, ed. Grace Jaramillo. Quito: FLACSO-Ecuador.
- McSweeney, Bill
 1999 *Security, identity and interests: a sociology of international relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Medellín Torres, Pedro
 2004 “La política de las políticas públicas”. *CEPAL- Serie Políticas Sociales* 93. Santiago: Naciones Unidas.
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador
 2005 *Plan Ecuador*. www.mmrree.gov.ec
- New York Times
 2008a “Inmate Count in U.S. Dwarfs Other Nations”. Abril 23.
- New York Times
 2008b “Homeland Security Stands by Its Fence”. Mayo 21.
- Norris, Andrew
 2000 “Giorgio Agamben and the Politics of the Living Dead”. *Diacritics* 30(4): 38-58.
- Oficina de Refugiados
 2006 Sitio web. <http://www.mmrree.gov.ec/refugiados/index.html>.
- Organización Internacional de las Migraciones
 2006 *Diagnóstico: Necesidades y capacidades locales para brindar atención de emergencia a la población colombiana*. Bogotá: OIM.
- O’Malley, Pat
 1996 “Risk and responsibility”. En *Foucault and political reason: Liberalism, neo-liberalism and rationalities of government*, ed. Andrew Barry, Thomas Osborne y Nikolas Rose. Chicago: University of Chicago Press.

- O'Malley, Pat
1999 "Social Justice After the "Death of the Social"". *Social Justice* 26(2): 92-100.
- Ortiz, Santiago
2007 *La Geometría Variable: Historia y conflicto en la constitución de las ciudadanías*. Examen de doctorado: FLACSO-Ecuador.
- El País
2008 "Un líder de las FARC critica a la UE y España por apoyar a Uribe". Enero 28.
- Parsons, Talcott
1937 *The Structure of Social Action: A Study in Social Theory with Special Reference to a Group of Recent European Writers*. Nueva York: McGraw-Hill.
- Parsons, Talcott
1960 *Structure and Process in Modern Societies*. Glencoe, Illinois: The Free Press.
- Pérez, Carmen
2003 "La situación de refugio y desplazamiento forzado en Ecuador". *Revista Aportes Andinos* 7.
- Petras, James
2001 "The Geopolitics of Plan Colombia". *Monthly Review* 53: 30-48.
- Plan Colombia and Beyond
2008a "Where the FARC are being beaten – and where they aren't". Mayo 28. <http://www.cipcol.org/?p=601>.
- Plan Colombia and Beyond
2008b "How much U.S. security aid is not counter-drug? Perhaps 35%". Septiembre 9. <http://www.cipcol.org/?p=632>.
- Poe, Abigail y Adam Isaacson
2009 "Ecuador's Humanitarian Emergency: The Spillover of Colombia's Conflict". *Center for International Policy Report* abril.
- Ponce, Alexis
2003 "Colombianos/as en Ecuador: Rastros que cuentan historias". *Tintají*, Segunda quincena de julio: 8-9.
- Poole, Deborah
1991 "Between Threat and Guarantee: Justice and Community in the Margins of the Peruvian State". En *Anthropology in the Margins of the State*, ed. Veena Das y Deborah Poole. Santa Fe: School of American Research Press.
- Rasch, William
2003 "Human Rights as Geopolitics: Carl Schmitt and the Legal Form of American Sovereignty". *Cultural Critique* 54: 120-147.
- Rayner, Jeremy
"The United States and the War on Trade Unions in Colombia: A Call for Solidarity." John F. Henning Center for International Labor Relations. <http://henningcenter.berkeley.edu/gateway/colombia.html>.
- Riaño-Alcalá, Pilar
2008 "Introducción". En *Poniendo tierra de por medio: Migración forzada de colombianos en Colombia, Ecuador y Canadá*, ed. Pilar Riaño-Alcalá y Marta Villa. Medellín: Edita.

- Riaño-Alcalá, Pilar y Marta Villa
 2008) “El refugio en Ecuador- Las fronteras del no reconocimiento: Los colombianos en situación de refugio en Ecuador”. En *Poniendo tierra de por medio: Migración forzada de colombianos en Colombia, Ecuador y Canadá*, ed. Pilar Riaño-Alcalá y Marta Villa. Medellín: Edita.
- Rivera, Fredy, Hernando Ortega, Paulina Larreátegui y Pilar Riaño-Alcalá
 2007 *Migración forzada de colombianos: Ecuador*. Medellín: Corporación Región.
- Robinson, William I.
 2004 *A Theory of Global Capitalism: Production, Class, and State in a Transnational World*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Romero, Mauricio
 2002 *Paramilitares y autodefensas, 1982-2003*. Bogotá: Iepri-Planeta.
- Rose, Nikolas
 1996 “Governing “advanced” liberal democracies”. En *Foucault and political reason: Liberalism, neo-liberalism and rationalities of government*, ed. Andrew Barry, Thomas Osborne y Nikolas Rose. Chicago: University of Chicago Press.
- Rose, Nikolas
 2000 “Governing Liberty”. En *Governing Modern Societies*, ed. Richard V. Ericson y Nico Stehr. Toronto: University of Toronto Press.
- Rose, Nikolas y Peter Miller
 1992 “Political power beyond the State: Problematics of Government”. *The British Journal of Sociology* 43(2): 173-205.
- Sachs, Jeffrey
 1998 “International Economies: Unlocking the Mysteries of Globalization”. *Foreign Policy* 110: 97-109.
- Sassen, Saskia
 1998 *Globalization and its Discontents: Essays on the New Mobility of People and Money*. Nueva York: The New Press.
- Sassen, Saskia
 1999 *La ciudad global: Nueva York, Londres, Tokio*. Buenos Aires: Geografías Siglo XXI.
- Schmitt, Carl
 1985 *The Crisis of Parliamentary Democracy*. Cambridge: MIT Press.
- Schmitt, Carl
 1985 *Political Theology*. Cambridge: MIT Press.
- Scott, James
 1990) *Domination and the Arts of Resistance: Hidden Transcripts*. New Haven: Yale University Press.
- Scott, James
 1998 *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. Binghamton: Yale University Press.

Secretaría de Prensa de Colombia

- 2008 “Intervención del Presidente de la República, Álvaro Uribe Vélez, con motivo de la orden de entrega en extradición de unas personas sometidas a la Ley de Justicia y Paz”. Mayo 13. <http://web.presidencia.gov.co/sp/2008/mayo/13/02132008.html>.

Seligson, Mitchell, Juan Carlos Donoso, Daniel Moreno, Diana Orcés y Vivian Schwarz-Blum

- 2006 *Auditoria de la democracia: Ecuador 2006*. USAID, LAPOP, Vanderbilt University.

Semana

- 2006 “El expediente de Jorge Noguera”. Noviembre 25.

Semana

- 2007 “Te llamo desde la prisión”. Mayo 12.

Semana

- 2008 “Va mal proceso de Justicia y Paz’: Armando Benedetti”. Abril 16.

Servicio Jesuita a Refugiados Ecuador

- 2006 *Paradigmas del Refugio Colombiano en Quito*. Quito: IDEAZ.

Slater, David

- 1994 “Power and Social Movements in the Other Occident: Latin America in an International Context”. *Latin American Perspectives* 21(2): 11-37.

Sojo, Carlos

- 2006 “Desarrollo social, integración y políticas públicas”. *Revista Liminar*.

Soysal, Yasemin Nuhoglu

- 1995 *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago: University of Chicago Press.

Stepputat, Finn

- 2004 “Refugees, Security and Development: Current Experience and Strategies of Protection and Assistance in ‘the Region of Origin’”. Danish Institute for International Studies Working Paper 2004/11.

El Tiempo

- 2008a “Millones marcharon contra las Farc”. Febrero 3.

El Tiempo

- 2008b “Saldo en rojo”. Agosto 6.

Tilly, Charles

- 2004 “¿De dónde vienen los derechos?” *Sociológica* 19(55): 273-300.

Torpey, John

- 2000 *The Invention of the Passport: Surveillance, Citizenship and the State*. Cambridge, Cambridge University Press.

Tsao, Roy

- 2004 “Arendt and the Modern State: Variations on Hegel in ‘The Origins of Totalitarianism’”. *The Review of Politics* 66(1): 105-136.

Túpac-Yupanqui, Luis

- 2001 *Refugiados colombianos en Lago Agrio, Ecuador*. Quito: Servicio Jesuita a Refugiados.

- Turner, Bryan
 2001 "The Erosion of Citizenship". *British Journal of Sociology* 52(2): 189-209.
- UNHCR
 2008 "Ecuador: Project Concept Notes". Strengthening Refugee Protection in Ecuador, Consulta Nacional, Quito, Ecuador, julio 3 y 4.
- United States of America. Under Secretary for Political Affairs
 2001 Bureau of Western Hemisphere Affairs. Support for Plan Colombia. <http://www.state.gov/p/wha/rls/rm/2001/august/4798.htm>.
- El Universo
 2007 "Se anuncia legalización de 500 mil colombianos". Febrero 2.
- El Universo
 2008 "1,5 millones de migrantes tiene Ecuador". Marzo 6.
- US Department of State
 2001 *Plan Colombia*. <http://www.state.gov/p/wha/rls/fs/2001/1042.htm>.
- US Department of State
 2004 *Country Reports on Human Rights Practices for 2003*. <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2003>.
- Vargas Llosa, Mario
 1989 Introducción a *The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World*, por Hernando De Soto. Sao Paolo: Harper and Row.
- Vayrynen, Raimo
 2001 "Funding Dilemmas in Refugee Assistance: Political Interest and Institutional Reforms in UNHCR". *International Migration Review* 35(1): 143-167.
- Vilas, Carlos
 1998 "Buscando al Leviatán: hipótesis sobre ciudadanía, desigualdad y democracia". En *Democracia sin exclusiones ni excluidos*, ed. Emil Sader. Caracas: Nueva Sociedad.
- Vilas, Carlos
 2004 "Participation, Inequality and the Whereabouts of Democracy". En *The New Politics of Inequality in Latin America: Rethinking Participation and Representation*, ed. Douglas A. Chalmers. Oxford: Oxford University Press.
- Villa, Marta Inés
 2008 "Lo que va del desplazamiento al refugio: Una Mirada a las políticas de refugio y desplazamiento en Colombia, Ecuador y Canadá". En *Poniendo tierra de por medio: Migración forzada de colombianos en Colombia, Ecuador y Canadá*, ed. Pilar Riaño-Alcalá y Marta Villa. Medellín: Edita.
- Wallerstein, Immanuel
 2000 *The Essential Wallerstein*. Nueva York: The New Press.
- Waltz, Kenneth
 1988 *Teoría de la Política Internacional* Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Weber, Cynthia

- 1998 "Simulando Soberanía: Intervención, el Estado e intercambio simbólico". En *Postmodernismo y Relaciones Internacionales*, ed. Carlos Nasi. Bogotá: Universidad Javeriana.

Weiss, Thomas George

- 2004 *The United Nations and Changing World Politics*. Boulder: Westview Press.

Wendt, Alexander

- 1999 *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Wendt, Alexander

- 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.

Wolin, Richard

- 1990 "Carl Schmitt, Political Existentialism, and the Total State". *Theory and Society* 19(4): 389-416.

Young, Iris Marion

- 1996 "Vida política y diferencia de grupo: Una crítica del ideal de ciudadanía universal". En *Perspectivas feministas en teoría política*, ed. Carme Castella. Buenos Aires: Paidós.

Zambrano Castillo, Guido

- 2006 *La colombianización de Ecuador: Peligros y asechanzas de fuerzas corruptoras colombianas*. Quito: CILDE.

Zolberg, Aristide

- 1983 "The Formation of New States as a Refugee-Generating Process". *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 467: 24-38.