

Facultad Latinoamericana De Ciencias Sociales – FLACSO Ecuador
Departamento de Sociología y Estudios de Género
Convocatoria 2019-2020 (Modalidad Virtual)

Tesina para obtener el título de especialización en Migración, Desarrollo y Derechos
Humanos

“Hay gente de bien y a ellos intento direccionar”

Tensiones y prácticas en el Procedimiento de Determinación de la Condición de Refugiado

Tamia Esthela Brito Muñoz

Asesora: María Gabriela Cabezas Gálvez

Lectora: María Isabel Moncayo

Quito, julio de 2020

Dedicatoria

A María Fernanda, David y Gabriela,
por su valiosa asistencia en la elaboración de esta investigación.

A Marlo y Sandra,
por darme todo sin pedirme nada.

A Darien y Novilè,
por darme un hogar donde menos lo esperaba.

Tabla de contenidos

Resumen	V
Introducción	1
Capítulo 1	6
Las tensiones	6
1.1. Rezagos de un trauma mundial: el Régimen Internacional de Refugiados	6
1.2. Los dos mundos: la bicefalia del sistema de protección en Latinoamérica	9
1.3. La no-historia: el caso ecuatoriano.....	12
Conclusiones	16
Capítulo 2	17
Construcción de ficciones	18
2.1. El protagonista: la dimensión social del Estado.....	18
2.2. El otro: la construcción del migrante y la valoración del refugiado	21
2.3. Los instrumentos: El rol del servidor público en el procedimiento burocrático	24
Conclusiones	27
Capítulo 3	29
El orden caprichoso	29
3.1. La inmersión: la investigación de campo	29
3.2. Los encuentros.....	31
3.3. La detección de refugiados.....	38
3.4. La agencia	43
Conclusiones	48
Conclusiones finales.....	¡Error! Marcador no definido.
Anexos.....	58
Glosario	¡Error! Marcador no definido.
Lista de referencias	¡Error! Marcador no definido.

Declaración de cesión de derechos de publicación de la tesina

Yo, Tamia Esthela Brito Muñoz, autora de la tesina titulada “Hay gente de bien y a ellos intento direccionar” Tensiones y prácticas en el Procedimiento de Determinación de la Condición de Refugiado”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de especialización en Migración, Desarrollo y Derechos Humanos, concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, julio de 2020



Tamia Esthela Brito Muñoz

Resumen

En la presente investigación se analiza la tensión entre la figura de refugiado y la naturaleza securitista en la que se concibió el Estado moderno a nivel práctico. Para hacerlo, se parte de un análisis a nivel internacional, regional y nacional de la fricción, tomando como caso de estudio al Ecuador. Como aristas de análisis, se encuentran las políticas que inciden en la aplicación del procedimiento de determinación de la condición de refugiado en Ecuador. A ello le sigue un análisis sociopolítico del Estado abordando su dimensión social y las construcciones que lo siguen. Se aborda la naturaleza social del Estado como entelequia presente gracias a los individuos que contribuyen a su existencia, entre los que se encuentran los funcionarios públicos que lo representan. También se destacan los discursos del estado al igual que los efectos palpables del ideal compartido. Consecuentemente, se evidencia el trato diferenciado hacia el otro migrante quien percibe con mayor rigurosidad la potestad estatal de control del territorio dado que es evaluado como deseable o indeseable. Con aquellos parámetros teóricos, se abordan las ideas en el fenómeno específico del procedimiento de determinación de la condición de refugiado. Para ilustrar la problemática, se estudian las prácticas y percepciones de los funcionarios públicos de la Unidad Administrativa de Protección Internacional de la ciudad de Quito respecto a los peticionarios de refugio, ilustrando cómo la tensión entre discurso y norma puede influir en su actuar y diseminando la forma en la que se resuelve la fricción. La investigación concluye con un análisis sobre las percepciones y prácticas de los funcionarios públicos sobre los peticionarios de refugio.

Palabras clave: determinación, refugio, funcionario público, Estado, migración.

Introducción

La visión generalizada que los estados han tenido hacia la migración es la de problematizarla. Se la ha retratado como una amenaza externa a las fronteras nacionales dentro de las cuales se protege el interés nacional. La noción securitista forjada desde el siglo pasado se ha consolidado gracias a los pilares de soberanía territorial atados al estado-nación moderno concebido en Westfalia.¹

El Estado-nación nace de la necesidad humana de construir entelequias para facilitar el manejo y desenvolvimiento de sociedades cada vez más complejas. El origen de la ficción son los seres humanos pues, como dijo Foucault (2007, 247), “la ficción solamente puede verse legitimada por las masas”. Para reafirmar la existencia de la ficción *Estado*, los individuos generan mecanismos de autodeterminación a través de la definición de todo aquello que no constituye su Estado, es decir, mediante una especie de definición por descarte. El Estado-nación construye una identidad propia nacional creando distinción con lo no-nacional. Así, el ciudadano se identifica mediante criterios de *ius solis* y *ius sanguinis*,² excluyendo de esta manera a toda persona nacida en el extranjero sin vínculo familiar inmediato. La protección del Estado se enfoca a quienes guardan el vínculo político jurídico de nacionalidad y aquellos excluidos se vuelven objeto de minucioso control.

Eventualmente, el recelo a la población no nacional o extranjera se vuelve selectivo cuando las necesidades internas ameritan flexibilidad. Por ejemplo, la necesidad de mano de obra o de profesional calificado suele ser un motivo por el que se permite el ingreso de determinados individuos. Los intereses del Estado forjan determinado criterio al considerar el ingreso de determinadas personas asignándoles la cualidad de deseables o no deseables (Domenech 2012, 62). Aquella cualidad (o carencia de esta) es el mecanismo fundamental mediante el cual los Estado ejecutan un estricto control en fronteras. Si el ejercicio prueba complejo con migrantes voluntarios, en el caso de refugio se dan problemáticas específicas por su naturaleza forzosa.

¹ Ver Tratados de Westfalia de 1648 que concluyeron las guerras religiosas en Europa y que establecieron un *status quo* de respeto recíproco de determinado régimen en su respectivo territorio.

² Derecho de suelo o de sangre respectivamente, en el que se basa la nacionalidad. Ver Constitución de la República del Ecuador (CRE), art. 7.

El refugio aparenta eludir el ejercicio de poder que emana del Estado por reflejar la prioridad de los derechos por sobre cualquier otro requerimiento. Los intereses nacionales fuertemente vinculados al concepto de soberanía y al poder de decisión sobre quién entra al territorio se enfrentan con una figura humanitaria que se deslinda de aquellas consideraciones. En cierto sentido, el refugio “se enfrenta con elementos básicos de la soberanía del Estado-nación” (Bommes y Geddes 2000, 2) y se percibe como medio de “desgaste de la soberanía estatal” (Castles, La política internacional de la migración forzada. 2003, 25) por eludir los aforismos sobre los que se forja la entelequia Estado.

El roce entre el estatus de refugiado y la naturaleza estatal se puede sintetizar de la siguiente manera: 1) El derecho de asilo (en el que se basa el estatus de refugiado) es un derecho humano y forma parte del Régimen Internacional de Refugiados³ que constituye una obligación internacional para los estados; 2) cada Estado-nación guarda la potestad de autodeterminarse y controlar lo que ocurre dentro de sus fronteras territoriales, incluyendo quién ingresa a su territorio; y 3) ambas facetas cuentan con plena vigencia, por lo que mandatos contradictorios que deben resolverse de alguna manera.

Ecuador no es ajeno a este choque de ideas. Destaca por contar con un margen normativo garantista a favor de la población refugiada pero la potestad de autodeterminarse y decidir quién ingresa a su territorio como refugiado puede verse bastante cargada de consideraciones adicionales. Intereses particulares y presiones externas pueden incidir en el criterio para permitir o negar el ingreso. El resultado es un desfase que, en términos de Czaika y De Haas, constituye un *discursive gap* (Czaika y De Haas 2013). De acuerdo con los autores, se puede distinguir a las políticas migratorias en cuatro niveles: discursos de políticas públicas, políticas públicas *per se*, implementación y resultados. Gracias a la distinción entre los cuatro niveles, las interacciones entre ellos abren la posibilidad de evaluar la coherencia entre niveles. De no haberla, la discrepancia entre dos niveles se identifica como un *gap*. Si la diferencia se da entre el discurso y políticas públicas, se trata de un *discursive gap*; entre políticas públicas e implementación, es un *implementation gap*; y entre implementación y resultado, es un *efficacy gap*. (Czaika y De Haas 2013). En Ecuador, el *gap* se aparenta verse atado a discursos sobre política pública y la política pública *per se* contenida en la norma, por lo que se le puede adecuar (en teoría) como *discursive gap*. De allí la importancia de estudiar

³ También llamado Derecho Internacional de Refugiados o Régimen de Protección Internacional de Refugiados.

la forma en la que se realiza la distinción entre deseables y no deseables en la práctica. Es importante aterrizar la apreciación teórica en la realidad. El procedimiento práctico constituye la única forma en la que el Estado ejecuta su potestad de control migratorio y en donde se puede evidenciar la existencia del *gap*. En Ecuador, existen diversos procesos burocráticos que podrían ilustrar esta problemática, pero este trabajo concentra su atención en el procedimiento de determinación de la condición de refugiado (DCR). A través de este mecanismo administrativo, el migrante que puede ser indeseable de acuerdo con los parámetros securitistas del Estado también puede verse transformado en refugiado. El procedimiento funciona como el conjunto de pasos y etapas de carácter administrativo gracias a las que se determina la adecuación de los casos a la definición de refugiado. Por tanto, es en este procedimiento donde se puede ilustrar el encuentro entre el discurso securitista y la norma garantista.

Día a día, los funcionarios⁴ de las Unidades Administrativas de Protección Internacional (UAPI)⁵ reciben a los peticionarios de asilo y formulan los casos dentro del engranaje burocrático. Los discursos y prácticas al realizar este ejercicio constituyen el objeto de estudio de la presente investigación. Se usa el trabajo empírico realizado a diario, en donde se puede explorar la forma en la que los servidores ejecutan sus labores bajo la tensión promulgada por el marco legal y político provisto por el estado, ente al que representan.

La vinculación al tema y motivación principal surgen por la intermediación personal al escenario. Gracias al cargo mantenido en la época, se pudieron identificar elementos que sustentan el presente trabajo. Sin embargo, se adopta la visión más objetiva posible, alienándola del rol ejecutado en las actividades profesionales. Por ello, la presente investigación se erige en relación con una función jamás ejecutada previamente: la del funcionario público.

El objetivo principal de la investigación es determinar la manera en la que los funcionarios públicos resuelven la tensión entre interés nacional securitista y el estatus de refugiado en el ejercicio de sus funciones, una diferencia con forma de *discursive gap* (Czaika y De Haas

⁴ Pese a la distinción conceptual entre *funcionarios* y *servidores*, en este trabajo los términos son utilizados indistintamente.

⁵ Unidades de atención a solicitantes de la condición de refugiado pertenecientes al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

2013). Como hipótesis correspondiente, se parte de la percepción de que dicha tensión se resuelve gracias al ejercicio de la agencia de los servidores que impulsan el procedimiento burocrático, es decir, en la implementación. Para probarlo, se establecen a la par objetivos particulares. El primero, contextualizar las tensiones entre ideas y discursos de seguridad nacional en oposición al estatus de refugiado a nivel internacional, regional y nacional. De esta manera se puede ilustrar adecuadamente el caso ecuatoriano, en donde se realiza la investigación de campo. El segundo, interpretar al servidor público desde un enfoque integral en relación con el Estado, de manera que se identifique su individualidad y su simultánea pertenencia a la entelequia máxima *Estado*. Finalmente, la investigación apunta a estudiar la realidad del servidor público, el discurso que maneja en el ejercicio de sus funciones y, por supuesto, cómo resuelve la tensión en su práctica dentro del procedimiento DCR.

Para responder a la pregunta central, es decir, explicar cómo los funcionarios públicos resuelven la tensión en el ejercicio de sus funciones, esta investigación toma carácter cualitativo con objeto interpretativo. La metodología gira en torno a la consideración de aspectos no cuantificables dentro de una realidad con el cometido de formular una interpretación particular a través de una teoría cualitativa. Para construirla, se hace uso de dos tipos de investigación: documental y de campo. La investigación documental se utiliza para el análisis legal y político de las tensiones discursivas entre soberanía estatal y derecho de asilo. Se toman fuentes primarias y secundarias, entre ellas, normas constitucionales, así como sentencias de ese nivel, normativa orgánica y secundaria, noticias y comunicados de prensa, así como disertaciones diplomáticas, entre otros. La investigación de campo por su parte se basa en la observación participante de las prácticas gubernamentales presentes en el procedimiento DCR realizado a diario. También se realizan entrevistas semi-estructuradas a autoridades claves para el estudio de las labores y competencias del procedimiento, es decir, los funcionarios que forman parte del proceso DCR y sus supervisores inmediatos, incluyendo el delegado de la UAPI seleccionada. Además, se cuenta con cinco informantes diversas nacionalidades que aportan con sus experiencias como peticionarios de refugio, es decir como personas que iniciaron el procedimiento DCR durante la investigación de campo.⁶

Todas las entrevistas de la presente investigación tienen garantizada la confidencialidad de sus declaraciones, por lo que cada una se encuentra representada por un código que distingue

⁶ Cabe mencionar que se entrevistaron a once peticionarios de refugio, pero dentro del presente proyecto se publican las declaraciones de cinco.

entre los roles de los informantes en el procedimiento. La codificación se puede consultar en el primer anexo. La división en el tipo de informantes se encuentra reflejada en las guías de entrevista realizadas conforme a las funciones y contexto de los informantes.

En base a la metodología anunciada, el estudio se compone de cinco partes: la presente introducción, tres capítulos y las conclusiones finales. En el primer capítulo se realiza una descripción y análisis del contexto de la migración forzada que amerita protección internacional desde tres dimensiones: la comunidad internacional, la comunidad regional y la visión doméstica ecuatoriana. Se presentan aristas normativas y políticas que construyen la tensión entre el discurso de interés nacional securitista y el estatus de refugiado basado en el derecho humano de asilo. En el segundo capítulo, se presentan las herramientas conceptuales que sirven para desarrollar e interpretar los resultados extraídos en la investigación de campo. Se estudia la visión del Estado desde la óptica de la sociología política, en particular desde la visión de M. Weber con aportes esenciales de Domenech, Sharma y Gupta. Finalmente, en el tercer capítulo se detalla la información obtenida en la investigación de campo, tanto desde la observación participante como de las entrevistas de los informantes, y se ahonda en las prácticas de los funcionarios impulsadas por sus percepciones e interpretaciones. Éstas evidencian manifestaciones iniciales de incluir o rechazar a los ciudadanos que solicitan refugio. También se evidencia que los servidores no son meros engranajes estatales que cumplen con el mandato del poder estatal, sino que son individuos empáticos y emocionales que cargan con criterio propio y por supuesto, libre albedrío. Siendo el capítulo de hallazgos, se presentan los resultados que, esperados y sorprendidos, son corolarios de la presente investigación.

A manera de cierre, se recogen las reflexiones finales de cada sección, se hace un análisis de los resultados de la investigación de campo y se deja abierta la curiosidad que dio origen a la investigación con una reflexión personal. Sin más que agregar, se procede con la presente indagación cualitativa del desenvolvimiento del procedimiento DCR en Ecuador.

Capítulo 1

Las tensiones

Partiendo del concepto de sistema global de migraciones (Vidal 2005), que clasifica a las diversas formas de migración, el presente capítulo se enfoca en una de las respuestas que la comunidad global brinda a la migración forzada que amerita Protección Internacional (UNHCR 2019). Dentro de ella, se contextualiza la realidad de un caso de estudio sobre una de sus categorías: la condición de refugiado.

Para el desarrollo del presente capítulo se adopta una metodología descriptivo-analítica que permita crear un punto de partida respecto al refugio, para luego analizar su evolución hasta la fecha a nivel internacional. A ello, le sigue la situación de la región latinoamericana, detallando la bicefalia del sistema de protección,⁷ para finalizar con un abordaje al estudio de caso Ecuador. A manera de conclusión, se crea un hilo conductor sobre las posibles tensiones existentes entre el carácter humanitario del refugio y la lógica securitista inmersa en los estados, prestando particular atención a aquellas aplicables al caso ecuatoriano. El objetivo del presente capítulo es comprender elementos claves que crean contradicciones en el sistema de protección y aprehender la noción de que, en política y relaciones internacionales, nada es lo que parece.

1.1. Rezagos de un trauma mundial: el Régimen Internacional de Refugiados

De acuerdo con Vidal, las diversas formas de migración junto a las estrategias adoptadas por la comunidad internacional para controlarlas constituyen un único sistema global de migraciones (Vidal 2005). En él, las migraciones son valoradas “desde arriba” (Smith y Guarnizo 1998) pues se estiman “las causas que dan origen a las migraciones y el interés de los estados por asumirlas o rechazarlas” (Posada 2009, 133). Como consecuencia, el poder estatal reacciona de determinada manera (con una política pública, por ejemplo) para aceptar o negar el acceso.

La migración forzada constituye una de las categorías del sistema global y representa situaciones en las que la vida de las personas se torna intolerable, obligándolas a abandonar sus hogares fuera de las fronteras de su país. Este movimiento de alto costo humano es

⁷ Término que se refiere a la coexistencia de sistemas de protección basados en el derecho de asilo, detallados en la presente sección.

reconocido históricamente a finales de la Segunda Guerra Mundial, cuando más de cuarenta millones de personas son forzadas a migrar. En aquel contexto posguerra, la comunidad internacional forja hitos en la rama de derechos humanos y reconoce, entre otros, la idea de Protección Internacional concebida dentro del derecho a buscar y solicitar asilo.⁸

El concepto de Protección Internacional ha variado significativamente a lo largo de los años, abarcando desde tratados internacionales a resoluciones de órganos de Naciones Unidas (UNHCR 2019). Sin embargo, en atención al presente trabajo, amerita entender que el refugio es una categoría de protección dentro de lo que abarca la Protección Internacional y cuenta con un sistema regulatorio propio: el Régimen Internacional de los Refugiados (RIR). Éste último es la composición de elementos encausados a la asistencia de personas refugiadas. Engloba actores sociales como organismos (ACNUR, OIM, CICR, etc.), estándares, jurisprudencia e instrumentos internacionales como la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967. El RIR surge bajo un humanitarismo clásico basado en la dignidad humana, cuyo *momentum*⁹ lleva a la comunidad internacional a asumir responsabilidad por las atrocidades pasadas. Pero el impulso erosiona pronto por la Guerra Fría, cuando se utiliza el refugio como un arma de guerra. Pretendiendo contener la expansión del régimen comunista, países occidentales abren sus puertas a personas que provienen de áreas consideradas estratégicas por “funcionalidad política” (Gómez 2016, 3). Ciudadanos de países comunistas, soviéticos en particular, son reconocidos como refugiados y la respuesta humanitaria es calificada como satisfactoria, aunque está “fuertemente sostenida por consideraciones políticas” (Gallagher 1989, 583). Para los años ochenta, el movimiento de personas escala con nuevos conflictos vinculados a estados no democráticos, economías subdesarrolladas y herencias coloniales. En la región africana, se dan procesos de descolonización y enfrentamientos internos (Kabunda 2011) (Birmingham 1995). En Asia los conflictos dan lugar a la secesión de Corea y a la Guerra de Vietnam (Summers 1995). Finalmente, en Latinoamérica surgen dictaduras represivas en el Cono Sur y otros problemas de violencia, en especial en Centroamérica (Brockett 2018). Como consecuencia, ACNUR recibe masivas donaciones para que amplíe su mandato y empiece a atender necesidades en origen. La “protección temporal en lugar de reasentamiento permanente en terceros países” (Adelman 2001, 16) hace que los estados donantes mejoren su imagen gracias a sus contribuciones a favor de los países bajo estrés, a quienes a su vez

⁸ Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 14.

⁹ Expresión en idioma inglés que se refiere a un evento que sigue en vigencia después de su nacimiento.

devuelven la responsabilidad de proteger. La erosión del discurso humanitario concluye en una verdadera crisis del RIR en los años noventa en el que éste se vuelve un “régimen de no entrada, diseñado para excluir y controlar a los solicitantes de asilo provenientes del sur” (Castles, La política internacional de la migración forzada. 2003, 14). Castles denomina “periodo de pánico” (La política internacional de la migración forzada. 2003, 12) a la creación de fortalezas que pretenden evitar el ingreso de flujos migratorios. En contraste, los flujos incrementan drásticamente, especialmente por los conflictos en Kosovo, Bosnia, Croacia y otros (Gagnon 2004).

Aquella lógica securitista consolidada en los años noventa mantiene su vigencia en la realidad política internacional actual. El concepto de refugiado sufre “[i]nterpretaciones restrictivas (...) al excluir, por ejemplo, la persecución por parte de «actores no estatales» o al declarar que ciertos países [son] seguros” (Castles, La política internacional de la migración forzada. 2003, 13). Se reconoce una nueva figura de contención migratoria denominada “desplazados internos” (Gómez 2016) gracias a la que se contiene a los desplazados forzados dentro de sus países. Se adoptan políticas de puertas cerradas para quebrar el requisito *sine qua non* del refugiado de “hallarse fuera del país de origen” (Posada 2009, 41). Y ello se evidencia en la cruda realidad. Hay múltiples denuncias en contra del gobierno estadounidense sobre violaciones de derechos humanos y del debido proceso en relación con el RIR¹⁰ y el gobierno danés niega solicitudes de refugio bajo el argumento de que la situación en Siria no amerita la condición de refugiado.¹¹ Los países dominantes a nivel mundial cierran sus puertas a estas poblaciones altamente vulnerables a la vez que las usan como peones en sus negociaciones.¹²

Cabe destacar que, si bien los países dominantes afirman querer excluir a personas en necesidad de protección internacional, éstos permiten su ingreso de todas maneras. En palabras de Acosta et al. (2015), se manifiesta el *discursive gap* (descrito por Czaika y De Haas) entre lo que dicen los países dominantes y sus políticas públicas. De allí la principal tensión en la arena internacional. Los sistemas diseñados para excluir a la mayoría están obligados a incluir (al menos) a una minoría y ésta, a su vez, lucha persistentemente en hacer valer sus derechos fundamentales. Un ejemplo categórico es el de la UE, que desde el año

¹⁰ Ver programa “Permanecer en México” de la administración de D. Trump.

¹¹ Ver resolución de la Comisión de Refugio de Apelaciones danesa de 24 de diciembre de 2019.

¹² Ver Acuerdo Migratorio entre la Unión Europea y Turquía del año 2016 y políticas de “ambiente inhóspito” en Gran Bretaña. También The Telegraph, “Turkey’s Erdogan threatens to send ‘millions of refugees to Europe if EU calls Syria offensive ‘invasion’” (2019).

2014 hasta agosto del 2019 reconoce aproximadamente a 333.300 refugiados (incluyendo solicitudes rezagadas de años previos y apelaciones) pero deja pendientes 889.100 solicitudes (Eurostat 2019). A su vez, de los 333.300 refugiados reconocidos, un número significativo continúa a la espera de que la UE cumpla su promesa de reasentarlos dentro del territorio europeo.¹³ Es decir que, aquellos países dominantes que desembolsan elevadas sumas de dinero para contener migrantes también crean los mejores programas de reasentamiento para personas refugiadas (UNHCR 2019).

El reconocimiento de refugiados es la prueba viva de que el discurso humanitario perdura. Si bien puede verse manchado por las complejidades del escenario político internacional, la idea de que los estados compartan responsabilidad del bienestar de las personas continúa en vigor, reflejando así una tensión primordial a nivel internacional. El humanitarismo subsiste en la intención de proteger al refugiado, aunque el escenario internacional pretenda desestimarlos.

1.2. Los dos mundos: la bicefalia del sistema de protección en Latinoamérica

Del enfoque macro de la comunidad global, se aborda el escenario provisto por comunidades locales, con sus particularidades. El RIR pionero concebido en Europa es rápidamente alterado por la idiosincrasia de regiones con iniciativa y contexto propio. En 1969, la Organización para la Unidad Africana emite su propia normativa de refugiados¹⁴ y en 1984, Latinoamérica adopta la Declaración de Cartagena con una nueva definición de refugiado. Específicamente para América Latina, el solo hecho de adherirse al RIR europeo trae consigo el desafío adicional de contar con un sistema de protección propio preexistente también basado en el derecho de asilo (Feline 2015, 121). Este sistema anterior, o sistema latinoamericano de asilo diplomático y territorial (SLAD),¹⁵ nace con los conflictos políticos del Cono Sur vinculados a regímenes dictatoriales. A diferencia del RIR, el SLAD se enfoca únicamente a casos de persecución política¹⁶ (Vélez 2011, 218).

La coexistencia del SLAD con su alter-ego europeo RIR es conocida como la bicefalia del sistema de protección en Latinoamérica. La adopción del RIR en Latinoamérica se vuelve inevitable por los acontecimientos de Centro América de los años setenta en donde se da “un

¹³ Ver reportaje de DW, “EU breaks promise of safe passage for 50,000 refugees” (2019).

¹⁴ Convención de los Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en África de la Organización para la Unidad Africana, ahora Unión Africana.

¹⁵ Esta abreviación es personal para efectos del presente proyecto y no constituye una acepción oficial.

¹⁶ Tratado sobre Derecho Internacional Penal, firmado en Montevideo, el 23 de enero de 1886, art. 16.

contexto de desplazamiento masivo” (Feline 2015, 120). El gran movimiento de personas denota la falencia del SLAD en los países de acogida, ya que es inaplicable al contexto centroamericano por su limitación a delitos políticos. Como consecuencia, se adoptan los principales instrumentos internacionales del RIR: la Convención de Ginebra de 1951 junto a su respectivo Protocolo de 1967. De manera ulterior, la región destaca por incorporar el derecho de asilo en sus constituciones individuales (Gianelli 2003) y por haber incluido la definición de Cartagena en su norma interna.¹⁷ Eventualmente, el sistema regional se fortalece con otros instrumentos de protección¹⁸ que produce un proceso de “liberalización” del RIR europeo (Feline 2015, 127). De acuerdo con Juan Carlos Murillo,¹⁹ ello contribuye “al desarrollo progresivo del derecho internacional de refugiados” (Murillo 2011, 424). Finalmente, el ACNUR se vuelve el “punto focal” esencial, y además “coordina las actividades de diversas agencias de las Naciones Unidas” (Castles, La política internacional de la migración forzada 2003, 11).

La actitud de la región marca una clara visión de responsabilidad y humanitarismo. Sin embargo, no se libra de “problemas (...) para acoger en condición de refugiados a los que lo necesiten” (Jiménez 2013, 66). Las razones, de acuerdo con Jiménez, son principalmente económicas por el “impacto que, en la actualidad, representa mantener económicamente a los refugiados en los Estados receptores” (Jiménez 2013, 66) hasta que logren insertarse en el mercado laboral de forma adecuada. A ello se le suma el incremento inesperado de flujos migratorios, ante la cual la región reacciona modificando su lógica, tal y como se vio a nivel internacional. Una vez más, las representaciones en la realidad son numerosas. El gobierno chileno justifica el alto rechazo de solicitudes de refugio en que “muchos se pasaron el dato”;²⁰ Perú cierra (literal y figurativamente) sus fronteras a población venezolana (Bouroncle 2019); el régimen del presidente J. Bolsonaro lleva a Brasil a establecer un criterio riguroso para la entrada de migrantes; y México se ufana del *logro* de disminuir el número de migrantes que llegan a la frontera con Estados Unidos (Bobes 2019). Países

¹⁷ Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay.

¹⁸ Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas de 1994, el Plan de Acción de México del año 2004 y la Declaración de Brasilia Sobre la Protección de Personas Refugiadas y Apátridas en el Continente Americano del año 2010.

¹⁹ Asesor Jurídico Regional y Jefe de la Unidad Legal Regional de la Oficina del ACNUR.

²⁰ Ver declaraciones del jefe del Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior chileno, Álvaro Bellolio, de febrero de 2019.

latinoamericanos reflejan la reacción securitista, homogeneizando su reacción a la de países dominantes vista a nivel global.

Empero, la similitud no es una mera repetición, pues carga complicaciones propias. Primero, existe un choque entre la identidad regional y la adopción de una estrategia promulgada por los países de quienes se desea independizar. Por ejemplo, tomando el caso ecuatoriano, la decisión de limitar el ingreso de migrantes mediante la exigencia de nuevos requisitos fue una de las barreras experimentada por miles de ecuatorianos durante la crisis económica de finales de los años noventa (Gratton 2005), y ahora, Ecuador la implementa a costa de sus vecinos sudamericanos. La región latinoamericana se convierte, gracias a la restricción migratoria, en la misma estructura de puertas cerradas que atenta contra los propios migrantes de la región. Segundo, también se encuentra el carácter irreconciliable entre el ánimo de cooperación regional y el peso de presiones políticas en juego. Cada estado se encuentra limitado por obligaciones internacionales, tanto expresas y formales (como convenios con el FMI, por ejemplo) como implícitas y sumergidas (como presiones políticas). Estos márgenes se vuelven obstáculos en la negociación de una estrategia regional, ya sea económica o migratoria. A diferencia de la Unión Europea, Latinoamérica no cuenta con un gobierno supranacional cooperante, sino que se trata de un conjunto de estados con determinadas metas que no siempre son compatibles. Tercero, América Latina también carga con el reto quimérico de cumplir con estándares regionales basados en la dignidad humana²¹ dadas las limitaciones económicas de la región. Latinoamérica cuenta con un legado incomparable en lo que a derechos humanos se refiere, pero el costo que implica garantizar derechos para la población, tanto nacional como extranjera (incluyendo la refugiada) es sustancial. Dado que ciertos derechos son de cumplimiento progresivo (Nikken 2010) y jamás regresivo, la responsabilidad internacional estatal recae en la mejora gradual de la calidad del ejercicio de los mismos. Por tanto, siempre habrá un estándar más alto al cual apuntar, algo que puede ser sumamente costoso (Carranza, Anadolu Agency 2019) (América Digital Noticias 2019).

Como consecuencia, la región latinoamericana demuestra una lucha mucho más equiparada entre la visión humanitaria y la securitista. Lastimosamente, ello ha resultado en una constante fluctuación de políticas públicas internas. Allí donde se implementan políticas restrictivas, también se generan nuevos mecanismos de apertura a la población refugiada. La

²¹ Establecidos por obligaciones internacionales y regionales, como la OEA y la Corte IDH.

realidad es incuestionable. Colombia, pese a la oleada restrictiva de la región, mantiene abiertas sus fronteras a la población venezolana y Brasil, bajo el mismo régimen de ultraderecha de Bolsonaro, reconoce como refugiados a más de 20.000 ciudadanos venezolanos (Carranza, Anadolu Agency 2019). La situación regional es, por decir lo mínimo, peculiar. Los matices impares de la zona en relación con la población refugiada constituyen otro tipo de tensión, distinto al visto en países dominantes, pero al mismo tiempo influenciada por ellos.

1.3. La no-historia: el caso ecuatoriano

Aterrizando en el nivel nacional, el origen de las diatribas en el caso ecuatoriano puede rastrearse a la ausencia de una evolución histórica progresiva en relación con la condición de refugiado y a la desprevenida adopción de una a inicios de los años noventa. El gobierno del presidente Rodrigo Borja emite el primer reglamento referente al refugio²² en 1992, y con él se crea la primera Comisión para determinar la Condición de los Refugiados.

Lastimosamente, la flexibilidad de tiempo²³ y la dificultad de coordinación interministerial tienen como resultado el rezago de miles de casos (MREMH 2019). Además, la falta de conexión con la temática provoca problemas fundamentales en el procedimiento. Por ejemplo, pese a que la población refugiada no está obligada a presentar documentación, el Decreto antedicho especifica que la persona reconocida recibe una visa (12-IV)²⁴ que requiere necesariamente de un pasaporte.²⁵

Posteriormente, Ecuador toma un giro trascendental a favor del proceso de determinación de la condición de refugiado gracias a tres eventos trascendentales. El primero sucede en el año 2002, cuando Ecuador es obligado a lidiar con un incremento imprevisto de peticiones de refugio. Entre los años 1983 y 2004, Ecuador recibe un aproximado de 33.791 solicitudes de las cuales 5.988 se dan en el año 2002 (MREMH 2019). Es decir que, de un promedio de 1200 solicitudes por año, en el 2002 Ecuador maneja cinco veces lo que procesaba antes,

²² Reglamento para la Aplicación en el Ecuador de las normas contenidas en la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y en su Protocolo de 1967, emitido vía Decreto Ejecutivo N° 3301, el 6 de mayo de 1992.

²³ El artículo 18 del Decreto 3301 especifica que la Comisión debe decidir “en el plazo más corto que le sea posible”.

²⁴ Visa equiparada a categorías migratorias, como si se tratara de un procedimiento más y no una figura de Protección Internacional.

²⁵ En los casos en los que no era posible obtener un documento de viaje, se emitía un documento Especial de Viaje, pero para personas refugiadas, esta excepción se convertiría en regla.

obligándolo a cambiar de estrategia. De ahí el inicio de la cooperación con el ACNUR y el fortalecimiento del MREMH²⁶ mediante financiamiento encaminado a la atención de solicitudes. El segundo evento se da en el año 2008 con la adopción de la última Constitución de la República. En ella, Ecuador plantea un paradigma garantista, reconociendo derechos humanos y el goce de estos a favor de ciudadanos nacionales y extranjeros. También se eleva a rango constitucional el principio de no devolución²⁷ y se abre paso a nuevas políticas que fomentan la integración de ciudadanos refugiados.²⁸ La iniciativa más relevante consiste en la ejecución de un plan de identificación y reconocimiento expedito denominado Registro Ampliado. El proyecto del MREMH acoge metas trazadas por la Constitución y el ACNUR (MRECI 2008) teniendo como resultado el reconocimiento de 22.881 refugiados en el año 2009, el más alto en la historia del Ecuador (MREMH 2019).

En el año 2012, Ecuador emite un nuevo reglamento con un claro recelo hacia la población refugiada,²⁹ reflejando la tendencia “de marcos normativos en materia de Migración donde prima la mirada de seguridad y control” (Ramírez 2017, 8). Sin embargo, éste es modificado por la Corte Constitucional³⁰ y posteriormente derogado por el tercer momento clave que se da en el año 2017: la entrada en vigor de la Ley Orgánica de Movilidad Humana (LOMH). Esta legislación lleva la visión humanitaria original bajo la cual se readapta el organismo competente y nace la Dirección de Protección Internacional (DPIN), parte de la Secretaría de Protección Internacional y Atención al Migrante del MREMH. Apuntando a un procedimiento más eficiente, la DPIN crea planes de Contingencia³¹ para lidiar con las 9.328 decisiones rezagadas hasta principios del año 2019 (MREMH 2019) con los que logra emitir más de 7.000 respuestas (MREMH 2019). Ecuador se reposiciona como paradigma en movilidad humana de la región y se convierte en el país americano que acoge a más refugiados (BBC 2018).

²⁶ Por la apertura a confusiones dada la evolución de la nomenclatura de Cancillería, se usan las mismas siglas a lo largo de todo el documento.

²⁷ CRE, art. 41.

²⁸ Acuerdo Ministerial N° 337 del Ministerio de Educación (flexibiliza el acceso a la educación de niños, niñas y adolescentes en movilidad humana); Oficio de 22 de febrero de 2012 del Consejo de la Judicatura (señala que las personas refugiadas tienen los mismos derechos y deberes); Oficio de 09 de julio de 2009 de la Superintendencia de Bancos y Seguros como respuesta a una consulta del Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes (indica que no existe disposición legal que permita inferir que personas refugiadas estén impedidos de acudir a las instituciones del sistema financiero); Oficio de 21 de mayo de 2012 del IESS (informa a Cancillería sobre la asignación de número de afiliación para refugiados sin cédula); y Resolución N° 014 de la Agencia Nacional de Tránsito (señala que refugiados pueden solicitar licencia de conducir con su visa 12-IV); entre otros.

²⁹ Por ejemplo, se obvia en el texto la definición ampliada de refugiado de Cartagena.

³⁰ Corte Constitucional, Sentencia, Caso N° 002-14-SIN-CC, 2014.

³¹ A partir de octubre del 2017, todavía en vigencia a la conclusión del presente trabajo.

Sin embargo, el escenario de las relaciones internacionales jamás es simple. El discurso humanitario se encuentra sumamente ligado a intereses políticos y “un determinante crucial que define el carácter de las políticas migratorias en la región es la ideología del presidente de turno” (Acosta, Blouin y Feline, *La emigración venezolana: respuestas latinoamericanas* 2019, 6) (Brumat, 2019). Estos intereses producen desbalances en la aplicabilidad del régimen de protección de refugiados, creando contradicciones internas que causan alarma. Por ejemplo, mientras la LOMH está en proceso de entrada en vigor, Ecuador deporta a 75 ciudadanos cubanos, muchos de ellos peticionarios de refugio (Plan V 2016). Al mismo tiempo, recibe y reconoce como refugiados a cientos de ciudadanos de otros países (MREMH 2019). Como un país pequeño en territorio y economía, con necesidad de aliados estratégicos, Ecuador fluctúa entre un margen garantista y las exigencias de los gobiernos con los que coopera, produciendo flagrantes incoherencias. En el ejemplo antedicho, las alianzas con el gobierno cubano guardan detrás el interés de que no desprestigie al régimen comunista con el reconocimiento de refugio de sus ciudadanos, y Ecuador los expulsa por no haber podido “satisfacer la exigencia de autoridades migratorias de justificar su situación en el país” (Plan V 2016). Siendo realistas, a pesar de ser una figura apolítica en papel,³² el refugio constituye un arma de alto impacto en la arena de las relaciones internacionales. A ello se le agrega la necesidad de los gobiernos de satisfacer demandas internas a la vez que mantienen su posición en el poder.

Tomando como caso ilustrativo el último flujo exponencial de migración venezolana, se observa una reacción inicial regional de apertura en Ecuador. En la primera oleada migratoria venezolana (2000-2007) no hay necesidad de solicitar refugio porque los ciudadanos migran por razones económicas y son calificados (Muñoz Pogossian 2018) (Marcos y Lafuente 2018). En la segunda oleada (2008-2017), cuando los números se incrementan de a poco, el refugio se mantiene en la sombra por la posibilidad de acceder a mecanismos ordinarios de regularización.³³ Con ello se hace referencia a los procedimientos de regularización fuera del procedimiento DCR, como, por ejemplo, el procedimiento para obtener la visa de amparo o la visa de residente permanente.³⁴ Con la tercera oleada, la situación cambia. El flujo migratorio

³² LOMH, art. 98.

³³ Ver además, escándalo por tergiversación de pronunciamientos de ACNUR que dicta: ‘Los venezolanos no son refugiados’ (2018). Información disponible en: : <https://www.telesurtv.net/news/Acnur-reconoce-labor-de-Venezuela-con-migrantes-20180312-0046.html>, <https://www.refworld.org/es/pdfid/5aa076f74.pdf> y <https://www.acnur.org/noticias/briefing/2019/5/5ce33ee54/acnur-la-mayoria-de-las-personas-que-huyen-de-venezuela-necesitan-proteccion.html>

³⁴ LOMH, arts. 60 y 63.

de ciudadanos venezolanos se dispara³⁵ a partir del año 2018 y los países latinoamericanos, entre ellos Ecuador, condenan públicamente el régimen del presidente Nicolás Maduro (El Comercio 2019) (El País 2019). Para poder lidiar con la cantidad de migrantes, el gobierno ecuatoriano inicia una campaña humanitaria, pero mantiene una negativa categórica al reconocimiento de venezolanos como refugiados, sin reconocer a ninguno todavía. Ecuador, como otros países, toma la decisión de no aplicar la definición ampliada de Cartagena³⁶ (Acosta, Blouin y Feline, La emigración venezolana: respuestas latinoamericanas 2019, 5) pues implicaría el reconocimiento masivo de todo ciudadano venezolano que ha salido de su país. Hacerlo tendría un impacto sumamente fuerte para la economía interna y en el índice de aprobación del gobierno de turno.

El costo político que implicaría para el gobierno no permite dar paso al reconocimiento de refugiados venezolanos en Ecuador. La estrategia ecuatoriana toma un ángulo distinto y declara un estado de emergencia migratorio (extendiéndolo varias veces),³⁷ implementa nuevos planes de contingencia³⁸ y organiza la primera reunión de cooperación regional.³⁹ Además, como secuela a un feminicidio público que genera actos de agresión en contra de ciudadanos venezolanos, el gobierno responde con parches de contención migratoria, exigiendo pasaporte y pasado judicial apostillado.⁴⁰ Una vez apaciguada la indignación xenófoba, el gobierno gira hacia políticas de inclusión para lidiar con la cantidad de venezolanos en el país. El Decreto 826 de julio de 2019 brinda una amnistía migratoria y establece un proceso de regularización a favor de 110.000 venezolanos, además de una residencia temporal por razones humanitarias. Sin embargo, Ecuador niega categóricamente que ciudadanos venezolanos sean refugiados. Hasta octubre del 2019, un 0,46% de venezolanos han sido reconocidos, en comparación (meramente ilustrativa) con el 97,36% de ciudadanos colombianos. Lastimosamente, las cifras específicas no han sido publicadas y la información oficial publicada por Cancillería solamente es publicada en porcentajes.

³⁵ Entre 2018 y 2019, las peticiones de refugio de ciudadanos venezolanos superan las de colombianos, según el MREMH.

³⁶ La única excepción es México.

³⁷ Ver Acuerdos Ministeriales 152, 248, 270, 280, 312, 006, 021, 036, 041, 059 y 079.

³⁸ Oficinas de atención de Quito y Guayaquil modifican la aplicación del procedimiento de refugio para mayor eficacia. Por ejemplo, reorganizando roles, proveyendo turnos y aumentando el número de atenciones diarias.

³⁹ Ver Reunión Técnica Internacional sobre Movilidad Humana de Ciudadanos Venezolanos en la Región.

⁴⁰ Ver El Tiempo, “Ecuador pide antecedente judicial a venezolanos tras feminicidio” (2019). Ver también, Corte Constitucional, Admisibilidad, Caso N° 0014-19-IN, 2019.

De ello se discurre que Ecuador forja inconsistencias evidenciadas a nivel mundial y regional en su aplicación del estatus de refugiado. Considerando presiones políticas, limitaciones económicas y reflejando el ánimo securitista, Ecuador fluctúa entre los intereses del gobierno de turno, el clamor público y los márgenes normativos garantistas. De allí su práctica de ignorar la definición de Cartagena, su selectividad en reconocer el estatus de refugiado de Ginebra y a la vez, su implementación de mecanismos *ad-hoc* que le permitan ejercer gobernabilidad migratoria a través de figuras distintas al refugio (Acosta, Blouin y Feline, La emigración venezolana: respuestas latinoamericanas 2019). En sí, las tensiones del Ecuador recaen entre el discurso humanitario y garantista presente en la normativa nacional en oposición a la presión política securitista de otros gobiernos y de su propia población. De allí la decisión pública de brindar asistencia a la población vulnerable fuera del estatus refugio, desusando esta figura que es humanitaria por naturaleza y recayendo en una brecha discursiva entre la política existente y el discurso sobre la misma.

Conclusiones

Constituyendo un derecho humano y a su vez una obligación internacional, el derecho de asilo carga una fuerte incidencia en la arena internacional. Gracias al mismo existe un paraguas de protección especial denominado Protección Internacional, dentro del cual se cuenta con el Régimen Internacional de Refugiados encargado de brindar guía y protección a aquellas personas que cuentan con el estatus de refugiado.

Empero, otorgar protección en base a estos estándares crea efectos contradictorios a nivel internacional, regional y nacional. A nivel internacional se puede observar una ola securitista general que reafirma la identidad nacional a costa de los otros migrantes. A la vez, se observan sistemas propicios para recibir a las minorías vulnerables. La brecha de discurso también se puede observar a nivel regional, donde la fricción entre la visión humanitaria y securitista es mucho más evidente por las iniciativas latinoamericanas que promueven la garantía al derecho de asilo en el que se fundamenta la figura de refugiado. Sin embargo, dadas las capacidades de cada estado, el reconocimiento del estatus de refugiado no es coherente. A nivel nacional, dentro del Ecuador, la fricción de discursos genera fluctuación en la aplicación de políticas públicas internas. Los intereses del gobierno de turno y el clamor público toman posiciones recelosas ante la migración, mientras los márgenes normativos garantistas brindados por la constitución y la normativa interna se les oponen. En sí, la lucha entre la norma humanitario y la visión securitista provenientes del Estado se encuentran

vívidamente insertados en la realidad político-jurídica del estado ecuatoriano. Como consecuencia, el reconocimiento de un individuo como refugiado se ve directamente afectada por aquellos intereses inconsistentes. Con el ánimo de comprender de mejor manera este discurso estatal y el choque con la política pública, se procede con el siguiente capítulo, en donde se ilustra el marco teórico utilizado para explicar la brecha discursiva.

Capítulo 2

Construcción de ficciones

El presente apartado toma determinadas categorías teóricas que permitan comprender de manera abstracta la temática de refugio y las paradojas con las que los estados se enfrentan en el discurso acerca de la misma. Se adopta una metodología analítica construida a partir de la sociología política y se utilizan herramientas conceptuales que giran en torno a la construcción de ficciones.

Para el desarrollo del presente capítulo, se toma como punto de partida la creación y lógica del Estado, ente que carga con las tensiones y contradicciones revisadas en el capítulo anterior. Luego, se analiza el ejercicio del poder administrativo que tiene como resultado la construcción del otro migrante y que a su vez lo clasifica como deseable o indeseable. Finalmente, se estudia el papel de los funcionarios como herramientas esenciales gracias a las cuales la administración pública es capaz de aplicar sus políticas y probar su existencia. A manera de conclusión, se ilustra la problemática de las tensiones revisadas en el primer capítulo reproducidas a nivel micro por parte de los funcionarios públicos, abriendo el paso a los hallazgos. El objetivo del presente capítulo no se agota en una mera descripción de nociones hipotéticas, sino que constituye la racionalidad teórica de lo observado en la investigación de campo.

2.1. El protagonista: la dimensión social del Estado

A lo largo de su existencia y como ser innatamente social, la especie humana construye quimeras que mejoran el funcionamiento de las sociedades, cada vez más grandes y complejas. Entre 1646 y 1648, nace en Westfalia el sistema político internacional actual erigido sobre los estados. La consolidación del sistema se basa en la coexistencia pacífica de éstos bajo pleno respeto a su soberanía, entendida como “(...) poder físico supremo coercitivo” (Lansig 1914, 74) dentro del territorio. Bajo esta misma idea funciona todo el orden geopolítico internacional gracias al cual se pueden evidenciar las contradicciones y tensiones detalladas en el capítulo anterior. Se analiza a los estados como si fueran individuos con sus propios intereses cuando en realidad son ficciones creadas precisamente para poder interactuar a nivel macro. De allí los órdenes políticos jerárquicos y la división de poderes o funciones.

Sin embargo, el criterio del presente proyecto pretende abstraerse de aquella noción tan arraigada y se adhiere en cambio a una perspectiva proveniente de la sociología política. Aquel poder físico máximo que tan instintivamente se relaciona con un ente supremo (Estado) no es nada sin los individuos que lo componen (Harari 2011, 134-139). Son éstos quienes le brindan sus potestades y quienes las ejercen a la vez que las experimentan. El Estado constituye un proyecto ideal intersubjetivo, un “hecho cultural fruto de procesos históricos, ideológicos y materiales siempre cambiantes que lo han constituido” (Ramírez 2017, 3). El ente vive en las personas que crean la historia y cultura, pues son ellas quienes le brindan la intersubjetividad que lo sostiene. Lejos de restarle legitimidad, las “creencias compartidas (...) que no son reducibles a lo individual” (Cejudo 2008, 3) respaldan su institucionalidad. Así, la administración pública se convierte en un fenómeno palpable porque las relaciones sociales “lo imaginan, lo construyen y lo experimentan activamente” (Ackerman 2013, 9). Dado que se trata de un fenómeno social y relacional, el Estado se forma en el espacio y tiempo en el que interactúan los individuos que contribuyen a su invención. La experiencia humana normaliza su existencia y éste se (re)conceptualiza formando “conjuntos culturalmente integrados y discursivamente contruidos” que se producen en “la práctica y representación cultural pública” (Sharma y Gupta 2006, 27).

Weber reflexiona sobre ambas dimensiones: política y social. Inicia con la política y conceptualiza al Estado como “un orden jurídico administrativo (...) por el que se orienta la actividad (...) del cuadro administrativo (...) [que] pretende validez no sólo frente a los miembros de la asociación – que pertenecen a ella esencialmente por nacimiento – sino también respecto de toda acción ejecutada en el territorio a que se extiende la dominación” (Weber 1964, 45). Luego, complementa la idea agregando la parte social y afirma que es una “forma de comunidad humana que reclama, con éxito cabe agregar, el monopolio del uso legítimo de la fuerza dentro de un territorio determinado” (Weber 1964, 78).

Bajo esta línea de pensamiento, se comprende al Estado como una “construcción ideológica [de las personas] que a la vez tiene efectos empíricos y observables” (Ackerman 2013, 23) para ellas. Los individuos lo construyen como una máquina de represión (Althusser 2006) y a la vez, la experimentan. Represor y reprimido coexisten reafirmando la existencia del primero en su relación intersubjetiva perpetuada.

Algunos autores arguyen en contra de esta premisa. Ackerman por ejemplo argumenta que en realidad no existe una dominación “desde arriba” porque cada persona es parte del proyecto y no habría bilateralidad sino unidad (Ackerman 2013, 9). Radcliffe-Brown, basándose en la misma razón, afirma que no existe aquella entelequia denominada Estado (Radcliffe-Brown, 1940); y Lowie asevera que no hay distinción alguna entre la construcción y quienes las forjan, como en cualquier otra organización social (Lasswell 1928, 320). Sin embargo, sin pretender desvirtuar ni discutir con eminentes académicos como los mencionados, estas ideas no consideran la visión práctica tomada por el presente proyecto y se abstraen en un nicho estrictamente académico. El criterio aquí adoptado defiende que el elemento humano cuenta con un alto potencial gracias a su naturaleza social. Si bien no se puede afirmar que el Estado exista *per se*, la construcción ideológica genera procesos, resultados y etapas que de una u otra manera generan realidades palpables. La participación en la masiva construcción ideológica crea una verdad compartida que tiene la capacidad de crear secuelas. A criterio personal, por más que en este momento se pretenda (de)construir al Estado, éste ha creado efectos a una escala en la que resulta problemático desmentir su influencia. La idea se ha institucionalizado gracias a sus efectos.

En lo referente a políticas migratorias, se pueden observar dos tipos de efectos como resultado del actuar estatal. El primero se refiere a las decisiones que el gobierno toma sobre determinado migrante creando efectos concretos como, por ejemplo, otorgarle una visa o rechazar su solicitud. Esa decisión cuenta con un impacto directo e inmediato hacia el individuo interesado sin que sea el único afectado. El segundo efecto funciona como noción expansiva sobre cómo reacciona el Estado respecto a determinados migrantes. Aquellas decisiones que toman los gobiernos para definir las políticas migratorias en función de sus intereses, también “construyen el imaginario colectivo de las migraciones” (Mármora 2002, 68). Los “imaginarios o representaciones sociales de los migrantes”, sean positivas o negativas, dependen de un discurso público que va generando formaciones de la realidad (Valle 2012, 16). Es decir que, así como los estados generan resultados palpables hacia migrantes determinados, también crean una percepción generalizada sobre los mismos a medida que los incluye o excluye.

[L]as políticas migratorias no son respuestas articuladas por los poderes públicos a fenómenos preexistentes claramente definidos, sino que ellas mismas ordenan, conforman y definen el fenómeno. (...) [L]a migración es una construcción social en la que adquieren

gran importancia las clasificaciones, las diferenciaciones y las divisiones que establecen los poderes públicos (Zamora 2005, 60).

Este ejercicio se da, una vez más, en base a intereses nacionales inestables y complejos, como se puede observar en el capítulo anterior. Por ello, es necesario reconsiderar la lógica de la inclusión y del rechazo de migrantes. Se da paso a la perspectiva clasificatoria que emana el Estado desde su esqueleto administrativo para ilustrar aquellos imaginarios migratorios positivos y negativos que ganan presencia en la realidad.

2.2. El otro: la construcción del migrante y la valoración del refugiado

Dentro del sistema global de migraciones, los estados practican soberanía y libre determinación ejerciendo su poder en la admisión o rechazo de movimientos migratorios. De hecho, la construcción del otro migrante resulta esencial para reafirmar la identidad de un Estado-nación.

Como se puede observar en el capítulo anterior, los intereses domésticos de un Estado pueden ser bastante engorrosos, además de oscilantes, pero el tema migratorio siempre se encuentra fuertemente vinculado al concepto de soberanía. De hecho, “[l]a migración internacional se enfrenta con los tres elementos básicos de la soberanía del Estado-nación: población, territorio y los medios físicos de violencia” (Bommes y Geddes 2000, 2). Por esa razón, se ha dicho que “la migración simboliza la erosión de la soberanía del Estado-nación” (Castles, La política internacional de la migración forzada. 2003, 25). Más aún cuando se trata del refugio, pues dado que proviene de obligaciones internacionales, los países son recelosos por considerarlo un régimen supraestatal más poderoso que ellos.⁴¹

Enfrentándose a la dificultad en el control de fronteras y la imposibilidad de contener el movimiento de personas por completo, los gobiernos evalúan a los potenciales migrantes. Para decidir sobre su admisión o rechazo, se analizan “las causas que dan origen a las migraciones” y se decide conforme al “interés por asumirlas o rechazarlas” (Posada 2009, 133). De allí la importancia de considerar los intereses internos de los estados de acogida, pues es su peso el que guía la brújula discrecional de la nación. Así, los países forjan una práctica de distinción entre individuos de acuerdo con el proyecto nacional del gobierno de

⁴¹ Referencia a la discusión sobre un *superestado* acaecida en las negociaciones que dieron origen a las Naciones Unidas. Ver *travaux préparatoires* de la Carta de Naciones Unidas.

turno, pues los migrantes son considerados deseables o indeseables en relación con su ajuste, o no, a intereses nacionales (Domenech 2012, 62). Desde la perspectiva de la gobernabilidad migratoria, los estados propician determinadas formas de migrar, descartando a las demás no contempladas, y pretendiendo así controlar a la migración indeseada. La regularización migratoria debe ser entendida “como un mecanismo de vigilancia y control estatal” (Domenech 2013, 10) que atiende intereses internos. Por ello, la migración es minuciosamente regulada. A nivel doméstico se crean sistemas de selección de migrantes traducidos en procedimientos burocráticos que permiten realizar el “aperturismo segmentado” (Ramírez 2017, 186) de fronteras. El resultado es la asignación de una categoría migratoria contemplada en un margen normativo interno, así como la desprotección total en caso de no acoplarse al mismo. Tal y como lo señalan Caggiano y Torres (2011, 204), “las agendas políticas (...) requieren de un sujeto migrante que pueda constituirse en objeto de la política pública”.

Aquella política produce individuos acoplados al estándar interno, considerados regularizados, y migrantes que no lo hacen, considerados indeseables y por tanto irregularizados. Los últimos no reciben protección estatal, deben enfrentarse a un país que no los quiere en su territorio y, según Domenech (2012, 139), son “un sector de los inmigrantes mucho más vasto que es considerado ajeno a las reglas sociales necesarias para la convivencia y la pertenencia a la comunidad nacional”.

Empero, al igual que las naciones, las categorías migratorias no constituyen un estado natural, sino que son construcciones. Aquellas categorías jurídico-administrativas establecidas por la norma legal no plantean escenarios objetivos, sino que apuntan a los deseables en acuerdo al interés nacional. Es un sistema diseñado para clasificar y excluir.

Que los migrantes, según las coyunturas históricas y sociales, sean concebidos como deseables o indeseables, o que algunos flujos migratorios sean leídos en términos positivos o negativos, destacando sus ventajas o desventajas, sus cargas o contribuciones, revela la dimensión político-ideológica de la migración (Domenech 2012, 66).

Aquellos mecanismos de clasificación constituyen un aparataje eficientista en el que se premia el cumplimiento de estándares mediante la superación de etapas hasta alcanzar el reconocimiento de deseabilidad y se penalizan supuestas transgresiones con la expulsión. En

la práctica, estos métodos son traducidos en procedimientos burocráticos acorde a las categorías migratorias contenidas en la normativa interna. El procedimiento de determinación de la condición de refugiado no es la excepción, a pesar de que funciona de manera distinta a las categorías migratorias.

Según Domenech (2012, 62), los migrantes “serán deseables o indeseables de acuerdo con su carácter ordenado/desordenado, voluntario/forzoso y reducido/masivo”, entre otras cualidades. Sin embargo, en el caso del refugio, las cualidades que normalmente causarían rechazo son precisamente las más encontradas en el reconocimiento de la condición. Aquellos caracteres usualmente detonantes de indeseabilidad resultan en realidad en la provisión de protección. El procedimiento DCR transforma al migrante indeseable en un refugiado reconocido que, por tanto, es un migrante deseable. Sin embargo, pese a esta función inusual, el procedimiento DCR mantiene la lógica clasificatoria. Miles de personas acuden a una estructura administrativa para someterse a un procedimiento creado específicamente para analizarlas. Dentro de éste, se evalúan aspectos personales de sus vidas y se determina, de manera estrictamente discrecional,⁴² si acogerlas en el territorio se alinea a intereses nacionales. De hacerlo, la subsecuente respuesta es que el caso encuadra en la definición de refugiado, y se reafirma su condición. No hay que olvidar que los resultados del procedimiento burocrático dependen de las percepciones estatales sobre el migrante pues son éstas “el fundamento para la elaboración de las políticas públicas y del consecuente plan de acción” (Mármora 2002, 23). El ejercicio del poder administrativo tiene como resultado la construcción del otro migrante, por lo que las personas se insertan en los procedimientos administrativos para ser clasificados; en el caso de solicitantes de refugio, el procedimiento DCR los clasifica como deseables (o refugiados) o indeseables (no refugiados).

De allí surge una nueva duda respecto al Estado vinculada a la forma en la que constriñe su poder hacia la población. Como se puede revisar en el capítulo anterior, el Estado es una construcción social, una ficción alimentada por las personas. Por tanto, surge la duda sobre el ejercicio del poder que emana, pues literalmente no tiene forma física que le permita hacerlo. Bajo la misma lógica de su construcción, el Estado requiere de una parte de sus creadores

⁴² Para eludir retaliación, el compromiso global de protección internacional es interpretado desde el reino del Derecho Internacional, en donde los Estados son los únicos actores. Consecuentemente, la decisión de determinar estatus de refugiado es discrecional del país de acogida.

para expresar su poder. Removiendo la máscara política,⁴³ una fracción de personas se adhieren al Estado dedicándose a representarla ante las personas dominadas: los servidores públicos.

2.3. Los instrumentos: El rol del servidor público en el procedimiento burocrático

Por más aceptada que sea su existencia, la ficción *Estado* no puede ejercitar dominación sino es a través de herramientas, realidades que hagan el trabajo por ella. Para tal efecto, el Estado utiliza la norma como directriz y al personal encargado de representarlo como instrumentos. La “[d]ominación organizada, que requiere administración continua, requiere que la conducta humana se encuentre condicionada a la obediencia”. Por ello, la administración pública requiere del pleno “control del personal ejecutor y de los implementos materiales de la administración” (Weber 1946, 80). De esta manera, se puede entender que la construcción del Estado no solamente se produce desde la perspectiva de los ciudadanos comunes que son “dominados”, sino también desde las personas que se encargan de representar aquella fuerza y de practicarla. “[E]l Estado tiene significado tanto para los funcionarios como para los usuarios” y se produce gracias a las “prácticas y representaciones diarias” (Sharma y Gupta 2006, 227).

Esto es posible gracias a múltiples actores. Se han descrito hasta ahora dos grupos de personas que institucionalizan y perpetúan la existencia de la administración pública. Un primer grupo abarca al ciudadano común que forma parte de la nación o “forma de sentimiento de comunidad creada por circunstancias históricas” (Badía 2002, 40), que se rige bajo los parámetros establecidos que el orden político “propio” ha establecido para él. Un segundo grupo, al que en este proyecto se denomina “servidores” o “funcionarios”, está constituido por los ciudadanos que le dan un rostro al Estado, quienes en el ejercicio de sus funciones permiten que el engranaje político continúe institucionalizándose. El tercer grupo está compuesto de personas que han entrado en la vida social de un Estado que les es ajeno, el caso de los migrantes.

(...) no es una cuestión de considerar a los funcionarios en contra de o en oposición a los usuarios, sino de considerar a los [...] grupos de personas como potenciales puntos de

⁴³ Referencia a la máscara corporativa respecto a la posible responsabilidad penal de personas jurídicas.

referencia que construyen e interactúan con el estado en sus acciones y pensamientos, y que experimentan los efectos de esta misma construcción (Das y Poole 2008, 45).

Los tres grupos son esenciales para la construcción del Estado y para la expansión de los imaginarios migratorios mencionados en la sección anterior. Así como se distingue entre opresor y oprimido según quién representa al Estado por la naturaleza de su trabajo, también existe la distinción entre nacional y extranjero en base a las fronteras territoriales concebidas en Westfalia vigentes hasta ahora. Tanto Ackerman como Guerrero lo han desarrollado en sus respectivos estudios sobre políticas migratorias, en donde a su vez destacan que la constitución colectiva que configura al Estado carga mayor énfasis hacia a aquellos denominados extranjeros (Ackerman 2013) (Guerrero 2017). Ese peso adicional para migrantes recae en los procedimientos que la administración pública utiliza para distinguir entre deseables y no deseables, generando a su vez regularidad o irregularidad en su estada dentro del territorio.

Todo el proceso abstracto descrito en el primer capítulo, con la carga de intereses, presiones y limitantes, es ejecutado por los servidores públicos. Ellos son los representantes del Estado, responsables de aplicar la política pública y normativa interna mediante el ejercicio de sus funciones. También de reproducir aquellos intereses promulgados por las autoridades máximas y de entregar los resultados concretos y abstractos a los ciudadanos. Dentro de los procedimientos burocráticos, los servidores que forman el engranaje administrativo son quienes clasifican a los migrantes y quienes generan una especie de diatriba estatal a través de sus prácticas. La práctica constante y el continuo impulso de procedimientos burocráticos hacen que el Estado forje de a poco determinado discurso. Tal y como lo postulan Sharma y Gupta:

(...) la esfera de las prácticas cotidianas es la arena principal en donde la gente aprende algo sobre el Estado. Sea la práctica de esperar en una fila (...) pagar los impuestos o ser auditado, solicitar un pasaporte o asistir a una audiencia, el Estado como una institución se fundamenta en la vida de las personas a través de las prácticas aparentemente banales de las burocracias. El significado que el Estado tiene para la gente (...) se forma profundamente a través de la rutina y los procedimientos repetitivos de las burocracias (Sharma y Gupta 2006, 11).

El discurso generado a través de la práctica burocrática puede ser, como se pudo observar en el primer capítulo, bastante inestable. A medida que se modifican las prioridades estatales, mutan las políticas internas y normativas aplicables. Éstas a su vez afectan las formas en las que los funcionarios practican su rol y como consecuencia, también incide en el resultado de los procedimientos clasificatorios de migrantes. Durante el ejercicio de sus funciones, cada arista del actuar del servidor constituye al Estado, el Estado no es sin el servidor público. *Ergo*, todo el discurso gubernamental “forma parte de una actividad más compleja que llamamos interacción social” (Cicourel, 1977, 12).

El procedimiento DCR funciona de la misma manera. Los funcionarios impulsan el procedimiento y actúan representando al Estado. Sus acciones no son solamente suyas, sino que guardan detrás un metadiscurso político que determina si un migrante forzado amerita la protección de un país específico. Las acciones de los servidores públicos inciden sustancialmente en el discurso y en el efecto del procedimiento, así como en la noción que tienen los solicitantes de refugio. El problema recae en la contextualización, detallada en el primer capítulo. El Estado no guarda un discurso simple y coherente que los funcionarios puedan ejecutar a la perfección. Al contrario, los servidores están obligados a reproducir las tensiones vistas a nivel internacional, regional y nacional, en el ejercicio de sus funciones. Por ello, es necesario cuestionar si es posible reconciliar aquellas paradojas o amortiguarlas y de ser así, cómo hacerlo. En el procedimiento DCR, considerando los riesgos de la población vulnerable, la incertidumbre es un discurso que constituye una carga adicional. De allí la importancia de resolver la tensión. Como se menciona en la introducción del presente trabajo, la hipótesis principal de la investigación es que dicha tensión es resuelta por los propios funcionarios públicos.

Los discursos inconsistentes del Estado pueden implicar la diferencia entre superar determinada etapa del proceso o no, por lo que es necesario averiguar la estrategia que toman los funcionarios públicos para decidir entre ellos. Dentro del procedimiento DCR, los servidores cuentan con cierta flexibilidad que les permite ejercer su agencia hasta cierta medida. Cabe recordar que el presente trabajo se limita al análisis del procedimiento y no de la decisión final, pues allí los funcionarios cuentan con cierto margen de discrecionalidad en donde pueden decidir entre garantismo y securitismo. La forma de llegar a tal decisión es el objeto del siguiente capítulo.

Conclusiones

Los estados y sus gobiernos nacionales establecen políticas públicas diseñadas para perseguir intereses internos. En relación con la migración, las políticas migratorias crean una distinción entre migrantes con cualidades que son deseables para la agenda doméstica del gobierno de turno, mientras migrantes sin ellas causan rechazo y son objeto de exclusión. Recordando que el Estado comprende un proyecto ideal intersubjetivo que se comparte, la experiencia humana de interactuar en determinado tiempo y espacio contribuye a la invención de este, normalizando su existencia y forjando su discurso.

Como se pudo observar en el primer capítulo, la política pública se encuentra sumamente afectada por intereses nacionales y circunstancias regionales y/o globales que generan tensiones o inconsistencias. Si bien el ente (Estado) no puede realmente tener intereses ni formar políticas públicas, aquellas tensiones son proyectadas y reproducidas por las personas que lo componen y le dan forma a su aparataje. La comunidad humana es la que ejecuta las potestades del Estado, la que percibe sus efectos y la que forja sus políticas.

La forma de experimentar al Estado varía, por supuesto. En el caso de los migrantes, sin vínculo político jurídico que les haga contar con el respaldo nacional, la percepción del Estado es una manifestación de control. De hecho, el propósito de las políticas migratorias es distinguir personas que el gobierno de turno considera valiosas para su régimen. Si alguien no lo es, es etiquetado como indeseable y será privado de la posibilidad de regularizarse dentro del territorio, forzándolo a salir de él o a vivir en clandestinidad. El procedimiento DCR en Ecuador refleja esa misma función. Distingue entre una persona que se alinea a sus intereses nacionales, reconociendo su condición de refugiado, y aquella que no lo hace, o falso refugiado,⁴⁴ rechazando su solicitud de refugio.

Para poder ejecutar aquellos procedimientos, el Estado requiere herramientas. Se vale de ciudadanos que lo representan denominados servidores públicos, quienes se encargan de realizar cada tarea que forma el gran aparataje estatal. Miles de personas que solicitan refugio pasan por un mismo procedimiento implementado por los servidores quienes siguen los lineamientos planteado por el Estado a través de discursos y políticas internas. Como se pudo observar en el primer capítulo, aquellos lineamientos pueden oscilar entre garantismo y

⁴⁴ Término asignado a ciudadanos que solicitan refugio cuyo caso es rechazado y, por tanto, viven en un limbo jurídico en el que su país de origen no puede o no quiere protegerlos, ni tampoco el supuesto país de asilo.

securitismo, forjando un margen contradictorio que los funcionarios públicos deben plasmar en la realidad. Por ello, en el proceso de clasificación entre indeseables y deseables, los servidores reproducen las mismas inconsistencias y tienen que necesariamente resolverlas para darle una respuesta al peticionario de refugio. De allí la importancia indagar en la estrategia adoptada por los funcionarios públicos para resolver la tensión. Su táctica puede incidir significativamente en determinadas etapas del proceso, incluso determinando la superación (o no) de una etapa.

La tesis del presente trabajo plantea que las tensiones son resueltas por la agencia de los propios servidores, en el ejercicio de su libre albedrío. Esto es posible gracias al mínimo margen de flexibilidad provisto por el procedimiento DCR. Probar esta hipótesis es el objetivo del tercer capítulo.

Para hacerlo, se toma como premisa que “si aceptamos que el poder es en sí mismo el despliegue de una relación de fuerza, habría que analizarlo bajo la figura de enfrentamiento” (Ávila-Fuenmayor 2006, 223). Dentro del procedimiento, el escenario clave donde se ejecuta la relación de poder es donde los funcionarios se enfrentan a la problemática y donde están obligados a resolver la traba: en el escenario donde ejecutan sus funciones.

Capítulo 3

El orden caprichoso

Como se puede observar en las reflexiones de los capítulos anteriores, existen tensiones en el discurso estatal ecuatoriano respecto al fenómeno migratorio, en particular en lo que respecta a refugiados. Los márgenes garantistas pueden verse en tensión con las urgencias securitistas internas relacionadas a la economía y a la popularidad gubernamental, lo que a su vez puede incidir en el procedimiento de determinación de la condición de refugiado. Dado que el Estado es una entelequia, se vale de los servidores públicos para compartir sus discursos, promulgar sus políticas y ejecutar sus actividades. Por tanto, son los funcionarios quienes reproducen aquellas brechas discursivas en la práctica diaria. El discurso y la política se enfrentan en el ejercicio de funciones del servidor público, y aparenta resolverse mediante su implementación porque, dentro del procedimiento, una de las tendencias siempre superará a la otra. Al momento de clasificar entre “refugiados” y “falsos refugiados”, las tensiones no solo se reproducen, sino que necesariamente se resuelven. Dentro del presente capítulo, se plantea la hipótesis de que aquellas tensiones son resueltas por los propios funcionarios públicos que trabajan en el procedimiento gracias al margen discrecional que éste les brinda. Por ello, se realiza un estudio sobre las tácticas que adoptan en el ejercicio de sus funciones. Cabe recordar que la resolución final sobre la determinación de la condición de refugiado no forma parte del presente estudio, sino únicamente el procedimiento en sí.

El capítulo inicia con una breve descripción del procedimiento para forjar un entendimiento base. Luego, se analiza la manifestación de tensiones en la realidad del escenario de investigación, mencionando cómo se llega a esa conclusión. Después, se realiza una indagación en la reacción inicial de los servidores respecto a dichas tensiones, haciendo hincapié en sus subjetividades. Finalmente, se estudia cómo los funcionarios ejecutan un mecanismo *ad-hoc* para resolver las tensiones y su subsecuente manifestación.

3.1. La inmersión: la investigación de campo

Recordando que el RIR es un margen general para la protección de refugiados, cada país debe generar su procedimiento interno para ejecutar el régimen en la práctica.⁴⁵ En el caso de Ecuador, el procedimiento está comprendido en la LOMH, su reglamento y su respectiva

⁴⁵ Como excepción, se encuentra la UE que cuenta con un mecanismo regional que a su vez permite cierto margen discrecional interno para los países de la unión.

normativa secundaria. Cuenta con tres etapas principales denominadas registro, admisibilidad y elegibilidad. La primera etapa consiste en la recolección del *biodata*⁴⁶ de la persona que solicita refugio, agregándola al sistema informático y dándole forma al perfil para que su caso sea procesado adecuadamente.⁴⁷ La etapa de admisibilidad es un primer filtro mediante el cual se desea descartar solicitudes que sean manifiestamente infundadas, fraudulentas o extemporáneas.⁴⁸ En admisibilidad, los ciudadanos que piden al refugio atraviesan una entrevista sumamente corta en la que se ejecuta un escaneo inicial del caso para identificar elementos que indiquen la potencial necesidad de protección internacional. Si la situación puede relacionarse con alguna de las definiciones de refugio, ya sea de Ginebra o de Cartagena,⁴⁹ el caso es admitido en concordancia con los parámetros garantistas provistos por la Constitución ecuatoriana⁵⁰ y la LOMH. Finalmente, en la etapa de elegibilidad, se realiza una entrevista exhaustiva en la que se obtiene el fondo del caso. Los motivos materiales y las circunstancias específicas por las que las personas salieron de su país son extraídos por los funcionarios y analizados en un informe técnico jurídico⁵¹ para luego ser enviados a la Comisión de Refugio y Apatridia. Ésta última decisión tomada por la Comisión constituye la decisión final del caso, no considerada por la presente tesina.

Casi la totalidad del procedimiento es ejecutado a través de las UAPI de la Dirección de Protección Internacional, parte de la Subsecretaría de Atención al Migrante y Protección Internacional, que a su vez es un segmento del Viceministerio de Movilidad Humana de la Cancillería. En cada UAPI, se reciben, registran e impulsan las solicitudes de refugio a través de un mismo procedimiento.⁵² Todo el procedimiento, desde el registro hasta la recomendación del oficial de elegibilidad, incluyendo los subprocesos respectivos, son ejecutados por las UAPI. Las únicas dos etapas que no son resueltas en la UAPI son los recursos de apelación o extraordinarios de revisión y la decisión final que toma la Comisión. Sin embargo, recordando que en relaciones de poder lo ideal es analizarlas en el escenario de

⁴⁶ Información personal de los solicitantes que abarca identificación, vínculos familiares, trabajo, educación e incluso condiciones de vulnerabilidad, por ejemplo, porcentaje de discapacidad.

⁴⁷ Ver, por ejemplo, ACNUR, “Metodología y Técnicas para Entrevistar a Solicitantes de la Condición de Refugiado” (1995) y European Asylum Support Office, “EASO Practical Guide: Personal interview” (2014).

⁴⁸ LOMH, art. 90 & Reglamento a la LOMH, arts. 84 – 85.

⁴⁹ Ver sección *supra* 1.2.

⁵⁰ Ver, entre otros, arts. 41 y 11,5, CRE.

⁵¹ Para una mejor comprensión del análisis de elegibilidad o de inclusión, ver UNHCR, “Handbook On Procedures And Criteria For Determining Refugee Status and Guidelines on International Protection” (2019).

⁵² Los procedimientos, en la práctica, pueden contar con determinadas variaciones. Por ejemplo, puede tener subprocesos de inclusión familiar, renuncia, apelación, entre otros. En sí, el procedimiento ordinario es igual para todos los solicitantes y es ejecutado casi en su totalidad por las UAPI.

enfrentamiento,⁵³ se considera ideal estudiar el procedimiento DCR abarcando la interacción directa entre solicitantes de refugio y servidores públicos. De allí la decisión de realizar la investigación de campo en una de las unidades donde acaece dicha interacción.

Específicamente, se toma como escenario de investigación a la UAPI de la ciudad de Quito ubicada en la Plataforma Gubernamental Quitumbe.⁵⁴ Esta unidad, hasta diciembre del 2019, contaba con 10 colaboradores: 1 delegado de unidad, 8 funcionarios públicos y 2 consultores externos contratados por el ACNUR que cumplen sus funciones en las oficinas de Cancillería. Cabe mencionar que, para la elaboración del presente trabajo, no se consideraron las entrevistas de los consultores externos dada su formación y responsabilidad adherida a la agencia internacional y no a la estatal.

Para la construcción de este capítulo, se toman observaciones recogidas dentro de la unidad y entrevistas de siete funcionarios,⁵⁵ del delegado de la misma, y de dos autoridades supervisoras de la Dirección de Protección Internacional. La selección de los sujetos está ligada a su rol como funcionarios públicos y a la naturaleza de sus funciones dentro del procedimiento de refugio. En el caso de las autoridades supervisoras, la selección se basa en su capacidad de determinar política pública para el procedimiento. La recolección de la información aquí contenida es obtenida mediante la utilización de una metodología analítica fundamentada en entrevistas semi-estructuradas y observación participante. Desde las experiencias de los actores seleccionados se pudieron identificar tres hallazgos: la manifestación práctica del choque entre la visión securitista y la garantista en el ejercicio de funciones de los servidores públicos, la distinción entre refugiados y falsos refugiados en el subjetivo de los servidores públicos como fenómeno paralelo, y el uso de esta distinción para que los funcionarios usen su agencia en la resolución de los choques.

3.2. Los encuentros

En el primer capítulo del presente trabajo se pudo realizar un análisis general sobre la brecha discursiva existente en el procedimiento DCR. El discurso securitista y la norma garantista

⁵³ Ver conclusiones del segundo capítulo, cita de Ávila-Fuenmayor.

⁵⁴ Ver MREMH, “Unidad de Protección Internacional de Cancillería traslada sus servicios a la Plataforma del Sur en Quitumbe”, disponible en <https://www.cancilleria.gob.ec/unidad-de-proteccion-internacional-de-cancilleria-traslada-sus-servicios-a-la-plataforma-del-sur-en-quitumbe/>

⁵⁵ Un funcionario público se negó a ser entrevistado, pese al aval de la Dirección de Protección Internacional y del delegado de la Unidad.

oscilan en una realidad fáctica en donde la tendencia hacia una u otra en determinado momento repercute directamente en el caso, ya sea de una persona o de una familia.

Partiendo de esa premisa, la investigación de campo dio inicio con un ánimo puramente curioso. Al inicio de la observación, no se pretendía atenerse estrictamente a determinado tema, sino que se dio una flexibilidad enorme para recoger información considerada relevante, incluso fuera de los tópicos primordiales planteados en el plan de la investigación. La interacción entre funcionarios, y entre ellos y el público, es rica en contenido porque evidencia un sinnúmero de fenómenos, incluyendo sus formas de reaccionar. El hecho de hallarse en medio de tanto movimiento genera una energía que es muy difícil de ignorar. Como individuo externo, se desea poder participar, y como funcionario, se observa cómo nace la convicción de hacer más.

Durante la observación participante, ciertas narrativas llamaron la atención. En la ejecución de las fases del proceso se pudo observar una manifestación clara de la política humanitaria detrás de la figura de refugio. Por ejemplo, al momento de brindar información al público que acude por primera vez, los servidores promulgan la visión garantista establecida en la ley y la Constitución ecuatoriana, siguiendo esta directriz estatal. Asimismo, observando las etapas de registro y admisibilidad, se pudo observar que los funcionarios cumplían casi en su totalidad la obligación de informar a los solicitantes sus derechos esenciales, como por ejemplo la posibilidad de apelar en caso de recibir una decisión negativa o la plena confidencialidad de su información y declaración. Cabe añadir que, en la etapa de elegibilidad, en donde se realiza la entrevista a fondo, se pudo observar un ánimo sumamente garantista en tema de información y de diálogo. Sin embargo, la etapa de elegibilidad es realizada exclusivamente por consultores externos financiados por ACNUR por lo que, pese a ser un hallazgo sumamente loable, no entraría en el discurso del servicio público.

En contraste a la práctica con tinte garantista, se pudo observar una realidad distinta a nivel interno institucional. Si bien el discurso externo es inclusivo en la interacción con el público que acude a solicitar refugio, los mismos servidores manejan otra visión cuando interactúan entre sí. Los diálogos y comentarios entre ellos no guardan la misma lógica. Se mencionan y describen a los solicitantes que, a juicio de los funcionarios, no encajaban en determinado modelo de refugiado. Por ejemplo, en una ocasión varios servidores se juntaron a discutir sobre una solicitante que deseaba incluir a su hijo menor de edad en su carpeta. En aquel

momento, se pudo observar cómo los funcionarios manifestaron incomodidad por el proceso de tener que incluir a niño al sistema informático y por la inconveniencia de registrar al menor y documentarlo cuando, a su criterio, ese caso sería rechazado. Al momento de cuestionar si están seguros de que el caso sería negado, los funcionarios afirmaron que, pese a que la decisión no recae sobre ellos, han visto la actitud tomada por la Comisión frente a casos similares y, por tanto, podían preverla en el caso concreto. Diseminando más a fondo sobre este caso particular, los funcionarios compartieron comentarios sobre los diversos motivos por los que consideran que la solicitante sería rechazada, entre ellos, su país de origen, el hecho de que dicho país se encuentre bajo estrés por motivos diversos a un conflicto armado o violación de derechos humanos por ejemplo, que cuente con una situación económica muy delicada y que en su entrevista de admisibilidad haya expresado motivos vinculados a una aparente delincuencia común. Con curiosidad y procurando abordar el tema de forma delicada, también se cuestionó la posibilidad de que dichas circunstancias formen parte de un problema a mayor escala que amerita la protección internacional. Los funcionarios contestaron de forma amable y profesional, pero con la firme convicción de que no era el caso. Su negativa categórica muestra una clara tensión entre sus acciones materiales y su subjetividad, reflejando aquellas tensiones abstractas vistas en el primer capítulo. Esta ejemplificación no fue un evento aislado. La dinámica de compartir percepciones negativas sobre determinados usuarios fue observada a menudo, aunque también se pudo observar la misma dinámica de forma contraria. En algunas ocasiones, las conversaciones mantenidas respecto a los solicitantes denotaron una actitud sumamente humanitaria y empática. Los funcionarios mostraron una sensibilidad icónica en casos en los que, según su conocimiento y experiencia, debían ser aceptados y no lo fueron.

Otra narrativa destacada es el contraste entre la carga laboral y la diligencia de los funcionarios. Los servidores cuentan con un estrés generalizado dada la cantidad de personas que acuden a solicitar refugio y a realizar otros trámites. A modo de ilustración, en todo el año 2018, la cantidad de trámites gestionados en la UAPI de Quito sumaron 18.046. En el año 2019, solamente hasta agosto, la cantidad de trámites superó los 12.000 (MREMH 2019). Ello evidencia un aumento desproporcionado de trabajo que, de acuerdo con la información recopilada en esta misma investigación, no ha sido compensado con personal ni con mejoras en infraestructura, especialmente la tecnológica. De hecho, por la política de austeridad pública establecida por el gobierno de turno, otro problema con el que se enfrenta la unidad es

la reducción de personal. Aun así, cada solicitante es atendido por varios funcionarios por una división de trabajo con tinte fordista⁵⁶ que apunta a una mayor eficiencia.

Con la nueva carga laboral que viene del incremento de solicitantes de refugio, trato de organizarme, pero ahora que estamos con menos funcionarios. (...) En general, las atenciones de un día, logro cerrar el mismo día. Termino agotada, pero termino todo. Con el nuevo plan de contingencia, me pareció que, para nosotros, con el poco personal que tenemos, tratamos de ayudarnos mutuamente (Funcionario del MREMH, entrevista FP2 2019).⁵⁷

El cambio que yo veo ha sido que, no se ha entorpecido el proceso, sino que hay más carga laboral por falta de personal. Y hemos tenido que tratar de sacar y de atender a las personas que más ha sido posible, y eso hemos hecho hasta el día de hoy. Mi trabajo pendiente son temas de archivo e ingreso de información. En tema de atención de usuario yo lo hago diario, y cierro a diario. (...) Yo lo que hago es acomodarme. En lugar de notificar individualmente, lo hago en grupo porque así se apoyan entre ellos, y también ahorro tiempo (Funcionario del MREMH, entrevista FP3 2019).⁵⁸

La atención se ha disparado. Con el plan de contingencia, era necesario hacer algún cambio, buscar un nuevo mecanismo, pero lamentablemente por la afluencia de gente no funcionó. Por eso se buscaron nuevos canales. Ahora estamos con otro que funciona mucho mejor, porque así las personas que vienen a solicitar protección internacional, ya hecho el registro se sienten más seguros. Tu les sientes que ellos ya notan la protección del estado en lugar de hacerles venir otro día o darles un turno (Funcionario del MREMH, entrevista FP4 2019).⁵⁹

La división de tareas ha demostrado una gran mejora en la atención al usuario, sin duda, pero implica una coordinación entre funcionarios que muchas veces no da lugar a errores ni imprevistos, pese a que éstos son por naturaleza inevitables. Por ello, la carga de trabajo, la presión por la cantidad de personas que acuden a la unidad, junto a un sistema informático no del todo eficiente, repercute necesariamente en los funcionarios y su estado anímico.

⁵⁶ Referencia al fordismo, etapa de desarrollo económico del siglo 20. Se trata de un término utilizado para describir un sistema de producción masiva creado por la compañía Ford Motor Company.

⁵⁷ Los códigos utilizados son exclusiva discrecionalidad de la investigadora y no corresponden a ninguna codificación oficial. Las entrevistas son producto de la investigación de campo de la presente tesina.

⁵⁸ Entrevista producto de la investigación de campo de la presente tesina.

⁵⁹ Entrevista producto de la investigación de campo de la presente tesina.

No estamos con un sistema funcionando como un reloj. Estamos conteniendo una situación. (...) El tema es a nivel nacional. No hay oficina de las Unidades de Protección Internacional que no esté abarrotada de gente. No hay oficina que no tenga un calendario de elegibilidad extendido (Funcionario del MREMH, entrevista S1 2019).⁶⁰

Para mejorar el procedimiento, mi única y la más que se pide a gritos recomendación es aumentar el personal. Eso es lo que se necesita en realidad porque si hubiera una persona más en registros, si hubiera dos personas más de entrevistas, te prometo que saldríamos, pero súper bien (Funcionario del MREMH, entrevista FP1 2019).⁶¹

La nueva modalidad, sí que nos afecta. Nos suma más trabajo diario, que debemos seguro sacar para que la gente no se quede sin documento. Tratamos de ayudarnos con los cambios administrativos, que son órdenes (Funcionario del MREMH, entrevista FP2 2019).⁶²

En mi cálculo personal, creo que vienen como 250 personas diarias. Es *full*. Hay personas que madrugan desde las cuatro, que pasan paradas ahí. (...) Lo que hace falta son más funcionarios. Mira los escritorios vacíos donde se podría dar más atención con más funcionarios (Funcionario del MREMH, entrevista FP4 2019).⁶³

La ley te impone cierto tipo de tiempo para resolver solicitudes, y existe una gran brecha de personas que acuden masivamente a solicitar refugio y existe una sola Comisión que por más que se haga planes de contingencia, sobrepasa la capacidad de atención. Entonces es un reto complicado (Funcionario del MREMH, entrevista FP7 2019).⁶⁴

Lo que llama la atención de esta situación es que, pese a encontrarse en un estrés y carga laboral excesiva permanente, los funcionarios continúan expresando empatía y consideración a las circunstancias por la que determinados solicitantes tuvieron que atravesar. En numerosas ocasiones, incluso a pesar de las dificultades mencionadas, los servidores sacrificaron su hora de almuerzo o trabajo archivístico o adherido para poder otorgarle algo de seguridad a un nuevo solicitante y a su familia.

⁶⁰ Entrevista producto de la investigación de campo de la presente tesina.

⁶¹ Entrevista producto de la investigación de campo de la presente tesina.

⁶² Entrevista producto de la investigación de campo de la presente tesina.

⁶³ Entrevista producto de la investigación de campo de la presente tesina.

⁶⁴ Entrevista producto de la investigación de campo de la presente tesina.

Siempre intentamos hacer lo mejor, atender(les) de la mejor manera. La oficina siempre es un espacio frío, feo e inclusive el espacio puede ser apartado por temas de seguridad. Pero que la persona logre sentirse en un espacio más cálido (...) que sea un espacio lo más amigable posible (Funcionario del MREMH, entrevista S2 2019).⁶⁵

Finalmente, como otra narrativa destacada, se pudo observar que, al culminar sus entrevistas de admisibilidad, los funcionarios discutieron sobre historias que consideraban falsas y sobre la posibilidad de *marcar* de alguna manera los casos para que la Comisión tome una decisión negativa. Esto, pese a que durante la entrevista de admisibilidad mantienen una misma compostura aparentemente garantista. Las narrativas descritas muestran una clara discordancia entre una norma humanitaria y un discurso securitista. Ambas visiones constituyen un mismo discurso estatal, o *discursive gap*, que se reproduce a nivel práctico.

Sin embargo, pese a estas claras reproducciones de las tensiones discursivas, la percepción de los funcionarios es que no hay choque de discursos. Su percepción respecto a la reproducción que ellos mismo realizan de la tensión parece ser demasiado abstracta o incluso intuitiva. De hecho, en ninguna de las entrevistas conducidas se pudo obtener una respuesta clara sobre el tema. Al hablar de una visión securitista o garantista se obtuvo descripciones del procedimiento como “permisivo” o “más abierto”, más no un choque de discursos. La única excepción fue el delegado de la unidad, quien expresó una visión interesante. Le atribuyó el discurso garantista y/o securitista a autoridades individuales más que a la entelequia que aquellos representan, reflejando así la perspectiva de la sociología política que se desarrolla en el segundo capítulo.

Ya no tiene que ver con los instrumentos sobre la materia, sino que tiene que ver con las opiniones de la persona de turno a cargo. Por ejemplo, si mañana ponen a otra persona que dice que todos vengan, nunca va a haber choque ni conflicto. El problema recae en la persona de turno, en la autoridad que esté en ese momento (Funcionario del MREMH, entrevista FP7 2019).⁶⁶

⁶⁵ Entrevista producto de la investigación de campo de la presente tesina.

⁶⁶ Entrevista producto de la investigación de campo de la presente tesina.

También supo interpretar las tensiones de discurso entendiéndolas como circunstanciales. De acuerdo con el delegado, la discordancia de visiones no constituye un estado de incertidumbre sino más bien una diferencia de opiniones.

En temas de procedimiento y definiciones de refugio, para mí no hay choque entre el discurso del Estado y el del ACNUR. Para mí hay armonía, hay acuerdo. El choque es cuando ACNUR piensa que hay un sector de la población que se ajusta a ese procedimiento y exige al Estado respuestas desde el mismo. Es lo que pasó con el caso Venezuela, hubo una posición del Estado que, para el subsecretario de ese entonces, era una migración económica y punto. Para el ACNUR era al revés, era una migración que ameritaba protección (Funcionario del MREMH, entrevista FP7 2019).⁶⁷

Esta visión, sumamente experimental, interpreta la tensión de discursos a partir de las instituciones. Asocia al securitismo directamente con el estado y al humanitarismo con el ACNUR. Sin embargo, reconoce la tensión y lidia con ella.

Las autoridades supervisoras también reconocieron la brecha discursiva entre organismos no gubernamentales y el Estado. En particular, en la falta de cooperación que puede percibirse entre uno y otro, reconociendo un constante proceso de negociación en el que ambas partes pueden desenvolverse sin sacrificar demasiado.

Como Estado, *nuestro límite es que nos quedamos con las historias que las personas nos cuentan cuando inicia el procedimiento para el reconocimiento*. Como no gubernamental y como organismo internacional, tú te vas más allá (...) se logra evidenciar que hay mucho fraude en las historias y que hay personas que nunca debieron ser reconocidas como refugiados. Sin embargo, lo son y la información se queda en los organismos internacionales por el principio de confidencialidad, y nunca llega al Estado (Funcionario del MREMH, entrevista S1 2019).⁶⁸

En general, la observación participante y el reconocimiento de las tensiones provisto por las autoridades supervisoras permiten llegar a la conclusión de que la discordancia de discursos se encuentra insertada en el desenvolvimiento del procedimiento. Los funcionarios reproducen las visiones securitistas y humanitarias sin percatarse de ello, de una forma

⁶⁷ Entrevista producto de la investigación de campo de la presente tesina.

⁶⁸ Entrevista producto de la investigación de campo de la presente tesina.

sumamente intuitiva que en ocasiones se apega a la inclusión y en otras al rechazo. A pesar de que llama la atención que los funcionarios no reconozcan la existencia de la tensión en sus roles, ésta prueba su existencia por otras vías. Dejando de lado a los supervisores, quienes sí reconocen las tensiones de discursos, los servidores las asimilan instintivamente, encarnándolas.

3.3. La detección de refugiados

Una vez comprobada la reproducción material de los discursos estatales, cabe cuestionarse la forma en la que los funcionarios deciden resolverlas. Como se pudo observar en la sección previa, sin percatarse siquiera, los servidores pueden inclinar su actuar hacia el securitismo o el garantismo, pretendiendo incidir directamente en los casos de los solicitantes, aunque no siempre con éxito. Por lo que es relevante determinar cómo se apegan a una u otra tendencia.

En efecto, el Estado se vale de los servidores públicos para ejecutar sus potestades y validar sus intereses internos, como la necesidad de distinguir entre refugiados y falsos refugiados. Pero las personas que lo hacen en la práctica no se adhieren estrictamente a lo que indican las directrices estatales. En realidad, los funcionarios adoptan actitudes por cuenta propia cuando consideran que los casos lo ameritan. Ello indica que éstos realizan una evaluación inicial en la que deciden que un caso merece protección internacional o no.

En el avance de la investigación de campo, la observación participante y la revisión de las declaraciones de los informantes reflejaron una práctica ejecutada entre líneas. Cuando los solicitantes acuden a la unidad y son atendidos por los funcionarios por primera vez, éstos crean una imagen sobre el caso y la persona. Se construye una dimensión del solicitante o del caso que se basa exclusivamente en la receptividad del funcionario, por lo que se aferra irremediabilmente al ámbito de su subjetividad.

(...) de acuerdo con los problemas por los que ellos vienen obviamente, ellos te cuentan quién vino por trabajo y quién vino porque está siendo perseguido. O sea, identificas inmediatamente, *siendo el caso de que sea verdad* (Funcionario del MREMH, entrevista FP1 2019) (énfasis propio).⁶⁹

⁶⁹ Entrevista producto de la investigación de campo de la presente tesina.

Llegan personas que dicen que tienen SIDA o que tienen cáncer y que vienen porque la atención médica es buena. Es lamentable no poder decirles que *no pierdan su tiempo* aquí porque les van a negar, que apliquen a otra visa (Funcionario del MREMH, entrevista FP4 2019) (énfasis propio).⁷⁰

Los servidores funcionan bajo ciertas pautas autoimpuestas para distinguir entre refugiados y falsos refugiados. De hecho, realizan un proceso de determinación subjetivo en base al cual externalizan sus percepciones. Lo interesante de esta práctica es que, siendo representantes del Estado, los servidores no solamente se apegan a lo indicado por la norma garantista, sino que procesan paralelamente el mismo proceso a nivel personal. Destaca además que esta clasificación subjetiva de los funcionarios es previa al proceso de determinación formal que tienen que ejecutar por el ejercicio de sus funciones.

Tal y como sucede en el proceso formal estatal, la clasificación interna de los funcionarios crea determinadas expectativas sobre la resolución del caso, forjando a su vez reacciones ante ellas. Por ejemplo, la noción de que una persona puede no ser refugiada activa un gran nivel de frustración en su trabajo, pues se considera que constituye un abuso del procedimiento.

Y sí, hay muchas de esas personas que han venido acá que sí necesitan el refugio, pero mucha gente abusa del proceso. Yo creo que abusan bastante. Puede haber personas que se inventen, o venden historias (dicen que afuera hay personas que hacen eso) (...) *pero hay personas que sí lo necesitan* y hay personas que no lo necesitan (Funcionario del MREMH, entrevista FP2 2019) (énfasis propio).⁷¹

Yo he tenido problemas con algunas personas que por ejemplo se les da turnos extra. No sabes si realmente si valió la pena darle un número extra (...) no hay con qué comprobar lo que te dice la persona y no sabes si vale la pena darle un turno extra para que sea atendida ese momento, pudiendo darle ese turno a una persona que *verdaderamente lo necesita* (...). En parte, si ha habido estos pequeños abusos que molestan (Funcionario del MREMH, entrevista FP3 2019).⁷²

⁷⁰ Entrevista producto de la investigación de campo de la presente tesina.

⁷¹ Entrevista producto de la investigación de campo de la presente tesina.

⁷² Entrevista producto de la investigación de campo de la presente tesina.

Asimismo, observando la otra cara de la moneda, los funcionarios muestran una enorme satisfacción cuando su percepción personal es coherente con los resultados del procedimiento formal, en particular cuando implica la inclusión de la persona.

[Mi mayor satisfacción en el trabajo] es notificar a la gente. Realmente se llenan de satisfacción al saber que fueron admitidas a trámite (Funcionario del MREMH, entrevista FP3 2019).⁷³

Actuar así me ha ayudado mucho, porque muchos de los usuarios que han sido direccionados han sido reconocidos como refugiados. Otros vienen y ya se les emite la visa de solicitantes. Y no solo a mí, a otros compañeros también les quieren dar regalos y eso. Pero no, les decimos que ese es nuestro trabajo y que nos alegra que haya sido aceptado. Una vez, un señor nos trajo tres shawarmas [risas] (Funcionario del MREMH, entrevista FP4 2019).⁷⁴

Si tuviera que ilustrar mi mayor satisfacción en el trabajo sería el poder ayudar a las personas. Dando tu criterio, admitiéndoles. Sabiendo que les vas a ayudar de alguna forma (Funcionario del MREMH, entrevista FP6 2019).⁷⁵

Recordando que el Estado constituye un proyecto ideal que se comparte gracias a la práctica diaria,⁷⁶ la ejecución habitual del proceso clasificatorio subjetivo guarda la misma lógica. Supone ganar fortaleza a medida que se mantiene su práctica y en numerosas ocasiones, se reafirma gracias al proceso formal que convierte las expectativas en realidades. En la investigación de campo se pudo observar esta dinámica en todos los funcionarios, a excepción del delegado, quien se abstrae en determinado punto de la interacción con solicitantes, pues sus funciones son diferentes. Los demás servidores supieron distinguir entre refugiados y falsos refugiados de forma sumamente intuitiva, atada a su larga experiencia en el mismo procedimiento y/o rol. Como se puede ver en el Anexo I, todos los funcionarios se encuentran en el área de refugio por más de 6 años, lo que implica inevitables predisposiciones. Consecuentemente, una vez que forman sus percepciones subjetivas paralelas al proceso formal, éstas son asimiladas como categóricamente ciertas, sean positivas o negativas.

⁷³ Entrevista producto de la investigación de campo de la presente tesina.

⁷⁴ Entrevista producto de la investigación de campo de la presente tesina.

⁷⁵ Entrevista producto de la investigación de campo de la presente tesina.

⁷⁶ Ver segundo capítulo, *supra*.

De ello se desprende que los funcionarios, pese a constituir la herramienta esencial del Estado, no se reducen a meros engranajes de la potestad estatal. Si bien asimilan los discursos contradictorios del Estado reproduciéndolos en sus roles, los servidores cuentan con la flexibilidad de crear percepciones propias que les hace sentir empatía o frustración, por ejemplo, y plasmarlo en el ejercicio de sus funciones. En sí, las actitudes y actuaciones de los servidores denotan la multi-dimensionalidad del Estado vista en el segundo capítulo, pues como individuos, los funcionarios ejecutan el control estatal y a la vez lo experimentan (aunque no sea de forma directa).

(...) piensan que yo les voy a otorgar el refugio ese rato y por poco y se te arrodillan o se ponen a llorar, y ahí justo están las dificultades porque uno es ser humano pues y siente, se siente afectado por ese tipo de situaciones. No siempre es fácil transmitir tranquilidad, ni recibir lo que te transmiten. *No es fácil recibir lo que ellos traen ¿entiendes?* (Funcionario del MREMH, entrevista FP1 2019) (énfasis propio).⁷⁷

En los procesos paralelos de clasificación, el formal estatal y el interno del funcionario público, se pueden ver reflejados los discursos contradictorios descritos en el primer capítulo y examinados en la primera sección del presente apartado. Consecuentemente, el ejercicio de sus funciones es contingente a aquel paralelo desarrollado en el ámbito de su subjetividad, guiándolos hacia la norma garantista o el discurso securitista. Es su proceso subjetivo el que resuelve la brecha discursiva en la práctica de sus roles.

Revisando las declaraciones hasta ahora citadas, se evidencia las diferentes reacciones (negativas y positivas) de los funcionarios ante determinadas solicitudes de refugio. Pero haciendo una lectura mucho más a fondo, las declaraciones denotan la continuidad de las percepciones incluso por sobre el procedimiento formal. Ello se exhibe de los extractos sobre personas que han superado etapas del procedimiento pero que, a juicio de los servidores, no merecerían protección internacional. Tanto supervisores como funcionarios de menor rango reflejaron este metadiscurso refiriéndose a la posibilidad de solicitudes basadas en declaraciones falsas, por ejemplo.

Hay gente que viene mintiendo entonces obviamente se tiene que tener mucho cuidado al momento en el que uno se les hace preguntas, cuando ellos piensan uno dos tres veces para

⁷⁷ Entrevista producto de la investigación de campo de la presente tesina.

contestarte algo tan simple como donde vivía (Funcionario del MREMH, entrevista FP4 2019).⁷⁸

Puede ser que una persona tenga una identidad que sea fraudulenta. Es reconocida como refugiada y tu (Estado) nunca te enteras porque hay una construcción de historias (...) tan precisa que necesitas dos y tres entrevistas para lograr evidenciar que existe un fraude. O necesitas que haya una situación de vida límite en el que uno de los miembros del grupo familiar, por la presión o por alguna situación ajena, delate al grupo familiar (Funcionario del MREMH, entrevista S1 2019).⁷⁹

Este fenómeno destaca porque muestra que la percepción interna del funcionario supera aquella determinada por la entelequia Estado a través de su norma, apeándose al discurso securitista. Como corresponde, este fenómeno no pudo ser hallado desde la visión contraria. Desde el discurso garantista, no se vislumbraron manifestaciones de la contradicción, incluso haciendo un análisis profundo de la información recolectada. Si bien esto puede indicar una mayor tendencia hacia el securitismo, se considera prudente no conjeturar en base a información tan concreta en un escenario particular, pues puede ser meramente circunstancial.

Las reflexiones recogidas hasta ahora recapitulan lo abordado de forma abstracta en los capítulos anteriores. Gracias a la observación participante y las entrevistas semi-estructuradas con los informantes, se detallan las manifestaciones de los discursos contradictorios dentro del escenario de investigación. Se prueba la construcción sociológica del Estado a través de las interacciones diarias entre funcionarios públicos y solicitantes de refugio dentro del escenario seleccionado. También se evidencia que, para los funcionarios, el Estado se experimenta de formas alternas pero simultáneas: por un lado, los servidores representan y ejecutan el control estatal, y por el otro, también perciben sus efectos y poderes (indirectamente) cuando forjan individualmente empatía o rechazo respecto a los solicitantes. Además, se evidencia que la brecha discursiva es resuelta por la subjetividad de los funcionarios públicos y, por tanto, se comprueba la hipótesis central de la presente tesina. El proceso interno de clasificación que los funcionarios ejecutan a la par con sus funciones, es decir, entre “gente de bien” y gente que “abusa” del proceso, detona la resolución de la tensión entre discursos, incluso cuando éstos implican una consecuente incoherencia en

⁷⁸ Entrevista producto de la investigación de campo de la presente tesina.

⁷⁹ Entrevista producto de la investigación de campo de la presente tesina.

implementación (*implementation gap*). La vacilación de discursos estatales que dirige las funciones de los servidores se resuelve gracias a la agencia de los últimos, y de allí su ánimo de plasmar (ineficazmente) su percepción en la práctica. El papel de los servidores se externaliza más allá del ejercicio de sus roles. No se trata de una mera aprehensión ni reproducción interna. Como ilustra Foucault, los efectos del “poder de regulación” (Foucault, *Defender la sociedad: curso en el Collège de France (1975-1976)*. 1997) “no son atribuibles a una apropiación sino a ciertos dispositivos que le permiten funcionar plenamente” (Avila-Fuenmayor 2006, 225). El análisis sobre la validez de esta hipótesis se encuentra abordado en la sección siguiente.

3.4. La agencia

Como se acaba de ocurrir, la clasificación formal que los funcionarios realizan por su cargo los lleva a generar un proceso símil a nivel subjetivo. Considerando los discursos en tensión emitidos por el Estado, el proceso objetivo (dado por la ley y otros márgenes normativos) permanece en incertidumbre hasta que concluye el proceso subjetivo, pues éste último pretende dirigirlo. Por poner un ejemplo, un solicitante que se ganó la compasión y empatía de uno de los funcionarios por contar con una discapacidad visual total generó en éste la necesidad de acelerar su proceso bajo iniciativa propia, incluso accediendo a regalar su tiempo y apelando a la compasión de sus compañeros para que hagan lo mismo.

Vino un señor (...) que no veía. Tiene una discapacidad visual del 86%, que ahora sé porque ya tiene carné del CONADIS. *¿Cómo no le voy a ayudar?* Si para recibir ayuda aquí en Ecuador necesita un documento, y él estaba sin papeles, sin nada (Funcionario del MREMH, entrevista FP7 2019) (énfasis propio).⁸⁰

La dirección o agencia empleada por el funcionario es el margen discrecional de acción con la que cuentan los servidores para resolver los discursos en tensión. La conclusión personal (sea negativa o positiva) sobre un caso o sobre un solicitante, genera en los servidores cierta proactividad para actuar de determinada manera. En otras palabras, hay acciones concretas que los funcionarios emprenden cuando consideran que un caso debe ser aceptado o negado, y actúan acorde.

⁸⁰ Entrevista producto de la investigación de campo de la presente tesina.

Cuando veo que hay gente que seguramente merece el refugio porque en serio lo necesita, yo si le ayudo. Acelerar el proceso, no lo puedo hacer, pero por ejemplo puedo hacer que sea registrada lo más pronto posible. Me pasó el caso de una señora, ya mayor que tenía dos niños que no eran de ella sino de la hija, y la hija le había dicho que si en algún momento desaparece y no le vuelve a ver que por favor se lleve a sus hijitos. Y eso fue lo que pasó. Yo soy muy sentimental y eso me partió el alma. Era un niño de 2 años y otro cargado en la espalda (...) *lo que hice fue pedirle a mi compañero que la registre rápido para que pueda ir a ONGs a pedir ayuda rápido, esa misma tarde* (Funcionario del MREMH, entrevista FP2 2019) (énfasis propio).

Cuando se les inadmite por la recomendación que doy, es diferente. Por ejemplo, a los señores de tercera edad, que son de Venezuela y solo vienen por la crisis, te da un poquito de pena y quieres decirles *vea invéntese algo o si no se le va a admitir* (Funcionario del MREMH, entrevista FP6 2019) (énfasis propio).⁸¹

Hay gente de bien, que son familias, que tienen niños, y a ellos intento direccionar (Funcionario del MREMH, entrevista FP7 2019).⁸²

Cuando una persona relata circunstancias que pueden ameritar protección internacional, los funcionarios actúan dentro del margen de flexibilidad que les provee el procedimiento para que éste siga el curso que ellos consideran correcto. Asimismo, cuando los funcionarios asumen que las personas no cuentan con elementos para ser consideradas como refugiadas, modifican su actuación y no brindan estos pequeños impulsos a su alcance.

Hay cosas así que si me parte el alma porque siento que a lo mejor a esa persona realmente les pasó eso, en su momento, en su lugar de origen, en su país donde ella estuvo. Entonces ahí trato de ver cómo les puedo ayudar. Pero también hay personas que igual se inventan las cosas, y claro ya no hago nada. Que venga cuando se le diga (Funcionario del MREMH, entrevista FP2 2019).⁸³

Viene la gente y dice que viene por trabajo y piden orientación. Entonces tu no le das a profundidad la información, si no superficialmente porque por ética profesional tienes que guardarte eso. Bueno yo le llamo guardarme eso, porque si viene por trabajo, por trabajo no

⁸¹ Entrevista producto de la investigación de campo de la presente tesina.

⁸² Entrevista producto de la investigación de campo de la presente tesina.

⁸³ Entrevista producto de la investigación de campo de la presente tesina.

le van a aceptar como refugiado, pero eso no les digo porque se han visto problemas (Funcionario del MREMH, entrevista FP4 2019).⁸⁴

Cuando vienen las personas y me cuentan lo que les pasa, yo ya puedo identificar si se les va a dar refugio o no. (...) Antes si eran diferentes las personas que venían, en comparación con las que vienen ahora. Antes si eran casos, ahora son... Ahora ya no son los mismos casos. No es lo mismo atender a un ciudadano común y corriente como los que vienen ahora, que atender a un exguerrillero o ex paramilitar (Funcionario del MREMH, entrevista FP5 2019).⁸⁵

También se pudo observar que una valoración negativa sobre los solicitantes no solamente causa inacción de los servidores, sino también proactividad en el detrimento de la continuación del proceso. En determinados casos (sumamente puntuales, cabe agregar), los servidores mostraron una práctica de acudir al delegado con el ánimo de validar su recomendación de inadmitir la solicitud. A modo de aclaración, la etapa de admisibilidad implica que el funcionario a cargo haga una entrevista corta y una recomendación sobre la misma, a partir de la cual se admite o inadmite el caso. Esta práctica fue observada en 6 ocasiones distintas a lo largo de la investigación de campo, en donde diferentes funcionarios acudieron al delegado inmediatamente después de conducir la entrevista de admisibilidad con tranquilidad y sin mostrar animosidad durante el relato de los hechos del solicitante. El criterio de los funcionarios fue aprehendido categóricamente como cierto (de que el caso no merece ser admitido) y ello los llevó a actuar de esa manera. Pese a que ninguna de estas iniciativas de inadmisión tuvo éxito, se evidencia que el ejercicio de la agencia de los servidores se manifiesta regularmente, sea su percepción positiva o negativa. Por supuesto, tal como lo mencionan los mismos funcionarios, el campo en el que pueden ejercer su agencia es sumamente limitado, pues se reduce al procedimiento y a los límites impuestos por la norma.

CE1 me explicaba que, si bien desde el punto de vista legal una solicitud extemporánea que se pasó de los 90 días no da para más, él dice que en el fondo tiene caso de refugio y que por tanto eso pesa más que el tema administrativo. Pero nosotros como funcionarios públicos debemos cumplir con lo que dice la ley, por más que a mí me parezca que una persona sea refugiada (Funcionario del MREMH, entrevista FP7 2019).⁸⁶

⁸⁴ Entrevista producto de la investigación de campo de la presente tesina.

⁸⁵ Entrevista producto de la investigación de campo de la presente tesina.

⁸⁶ Entrevista producto de la investigación de campo de la presente tesina.

Se rescata que en el ejercicio de su agencia los funcionarios son capaces de resolver un choque de discursos insertado en la realidad del escenario UAPI - UIO. Los minúsculos movimientos de los servidores en el día a día denotan un alto impacto a pequeña y gran escala. A pequeña escala, por las repercusiones directas en la vida de los solicitantes, y a gran escala, porque las pequeñas manifestaciones diarias se extienden en el tiempo, teniendo más impacto a largo plazo que el que puede ser evaluado en esta investigación. Cabe destacar también que, de lo que pudo extraerse en esta investigación, la agencia de los servidores aparenta ser mucho más potente cuando es positiva que cuando es negativa. Probablemente tenga algo que ver con la experiencia de los funcionarios en la temática, pues todos los informantes manifestaron que, desde su ingreso al servicio público, han estado en el área de protección internacional.

A la par con la información recogida y descrita hasta ahora, también se realizaron entrevistas aleatorias a peticionarios de refugio envueltos en el procedimiento. La idea detrás fue recoger desde una perspectiva distinta los fenómenos sociales ya analizados mediante la observación participante y las entrevistas.

En las entrevistas aleatorias, los resultados extraídos fueron básicamente los mismos. El valor agregado de éstos es que la agencia de los funcionarios era mucho más evidente. En determinados casos, los funcionarios atendieron a los usuarios de forma inadecuada, brindando solamente la información esencial respecto al rechazo o a la posibilidad de deportación, sin mencionar la posibilidad de contar con un abogado ni las garantías de confidencialidad y debido proceso. Esta situación, aparentemente no es una novedad para los supervisores y puede ser resultado de una carga de trabajo insostenible a la par con una falta de personal que no parece ver la luz al final del túnel.

Mi experiencia con el registro no fue muy agradable. El funcionario no fue muy agradable, no fue receptivo, de hecho, se le mostraba el enojo, como que temblaba de la ira que tenía, pero se contuvo. (...) Estaba muy bravo y me sentía estúpida delante de él (Funcionario del MREMH, entrevista P1 2019).⁸⁷

A veces, se trata a la gente de una manera que no debería. Lo he visto y he tomado acciones al respecto, pero todo se reduce a la falta de personal. Están cansados y estresados. Y yo sé

⁸⁷ Entrevista producto de la investigación de campo de la presente tesina.

que, si les mando, no me van a mandar a otra persona (Funcionario del MREMH, entrevista FP7 2019).⁸⁸

El tema de austeridad del Estado y el flujo migratorio no ha sido la mejor combinación realmente. (...) El tema de personal si se pudo haber gestionado mejor (...) Así como yo me siento agotada, el trabajo en las unidades es mucho más demandante con personas en frente a quienes tienen que dar una respuesta. Se cansan, es agotador (Funcionario del MREMH, entrevista S2 2019).⁸⁹

En efecto, los resultados de las entrevistas aleatorias reflejaron la misma conjetura, pero parece que el trato no-agradable sucede de forma muy excepcional. De las 11 entrevistas a peticionarios de refugio, solamente una persona manifestó preocupación por la falta de tacto. Todos los demás extendieron extensos agradecimientos además de comprensión por la elevada cantidad de trabajo.

Yo no sabía que era tan rápido, yo pensaba que el turno me lo iban a dar mucho más tarde. De hecho, a personas que llegaron antes no les dieron turno y a mí sí. (...) Quiero aprovechar para darles las gracias porque lidiar con tanta gente no es fácil, y otra cuestión que yo veo es que el vigilante ayuda a la gente y conoce todo el procedimiento porque asiste a la gente que va y le pregunta. (...) Yo no veo ninguna discriminación (Funcionario del MREMH, entrevista P2 2019).⁹⁰

Son varios los que trabajan con el público y tienen una atención excelente, son muy amables y saben cómo lidiar con los clientes. Yo estaba muy dudosa, no sabía ni qué preguntar, pero supieron guiarme. Nos trataron muy bien a mi hermano y a mí. Nos dieron la información y por eso sé en qué etapa me encuentro aquí (Funcionario del MREMH, entrevista P3 2019).⁹¹

Entendí que son tantas las personas que venimos a solicitar el refugio, sé que no nos pueden atender a todos rápido. Me pareció que mi cita fue un poco lejana, pero lo entiendo (Funcionario del MREMH, entrevista P4 2019).⁹²

⁸⁸ Entrevista producto de la investigación de campo de la presente tesina.

⁸⁹ Entrevista producto de la investigación de campo de la presente tesina.

⁹⁰ Entrevista producto de la investigación de campo de la presente tesina.

⁹¹ Entrevista producto de la investigación de campo de la presente tesina.

⁹² Entrevista producto de la investigación de campo de la presente tesina.

Llegamos, entramos y la asesora que salió el día jueves... Vinimos solo a ver cómo era el procedimiento y ella nos asesoró y todo. Me pareció muy bien tanto lo que dijo, y a mí al menos, me pareció buen trato. Me siento a gusto acá (Funcionario del MREMH, entrevista P5 2019).⁹³

La misma lógica se vio en los funcionarios, quienes demostraron gran satisfacción cada día que lograban atender a todas las personas que acudían a las oficinas. Esto no es siempre posible dada la acumulación de turnos, gran afluencia de personas de otras ciudades o provincias y eventos en países vecinos que causan mayor desplazamiento de personas. Aun así, se pudo observar preocupación de los funcionarios por atender los casos cuyos turnos fueron asignados y un elevado sentido de responsabilidad de no causarles a las personas en vulnerabilidad un estado de incertidumbre legal por no haberles brindado respuestas concretas.

Mi mayor satisfacción sería el atender al público. Me gusta atender al público y ser una cara amigable, en especial conociendo los casos que suelen pasar por aquí (Funcionario del MREMH, entrevista FP2 2019).⁹⁴

Mi mayor satisfacción en el trabajo es cumplir los turnos, que nadie se quede sin atención. Es un objetivo propio y de la unidad (Funcionario del MREMH, entrevista FP3 2019).⁹⁵

Mi mayor satisfacción es ayudar a la gente, en especial en los registros. Acá la viene gente y te dice sus motivos y tú puedes guiarles. (...) Además, que ya estén en el sistema ya les brinda algo de tranquilidad por lo que no pueden esperar mucho tiempo (Funcionario del MREMH, entrevista FP4 2019).⁹⁶

Conclusiones

El procedimiento DCR analizado en la presente tesina cuenta con tres etapas primordiales en las que se puede ubicar los casos de refugio en el Ecuador. La etapa de registro implica una recolección inicial de datos e información sobre la persona. La etapa de admisibilidad implica una extracción de una sumaria primera declaración para determinar alguna relación con las definiciones de refugio. Finalmente, la etapa de elegibilidad realiza un estudio exhaustivo del

⁹³ Entrevista producto de la investigación de campo de la presente tesina.

⁹⁴ Entrevista producto de la investigación de campo de la presente tesina.

⁹⁵ Entrevista producto de la investigación de campo de la presente tesina.

⁹⁶ Entrevista producto de la investigación de campo de la presente tesina.

caso mediante una entrevista extensa con un informe técnico jurídico respectivo que luego pasa a la Comisión de Refugio y Apatridia. En cada una de estas etapas, los servidores públicos se encuentran constreñidos por la normativa nacional, pero aun así cuentan con cierto margen de discrecionalidad en el que pueden ser flexibles en su actuar.

La observación participante logra visibilizar narrativas que llaman la atención dentro del escenario de investigación. La unidad de Quito supo materializar inequívocamente el choque de discursos abordado en el primer capítulo, en donde se analiza la tendencia securitista y garantista en la que oscila el Estado ecuatoriano. Ello pudo observarse en las manifestaciones internas y externas de los funcionarios dentro de las diversas etapas del proceso. Si bien hacia afuera supieron brindar información y atender al público de acuerdo con el margen garantista y humanitario de la política pública, la práctica interna de discusión entre servidores no guardaría la misma lógica y, de hecho, se adhiere al tinte securitista. Otra narrativa destacada es cómo los funcionarios, al culminar determinados roles en los que guardan una compostura garantista, discuten a nivel interno sobre declaraciones que consideran falsas y sobre la posibilidad de marcar casos para que la Comisión tome una decisión negativa.

Estas narrativas reflejan una clara discordancia entre un discurso humanitario proveniente de la política pública y una de discurso securitista. Ambas visiones constituyen una misma imagen estatal que se exhibe a nivel práctico a través de los funcionarios públicos. Sin embargo, la percepción general de éstos es que no hay choque de discursos. Más bien, que existen posiciones más permisivas, como por ejemplo de agencias y organizaciones no gubernamentales, como el ACNUR.

La forma en la que los funcionarios reproducen aquellas tensiones pudo ser observada gracias al marco teórico brindado por el segundo capítulo. Considerando que el Estado es en sí un proyecto ideal intersubjetivo solamente posible por los individuos, se puede comprender que los funcionarios pueden formar parte de él y representarlo a la vez que pueden abstraerse de él, forjar sus percepciones sobre él y experimentarlo. En efecto, el Estado se vale de los servidores públicos para ejecutar sus potestades y validar sus intereses internos, como la necesidad de distinguir entre refugiados y falsos refugiados. Pero los funcionarios no se adhieren estrictamente a lo que indican las directrices estatales. Clasifican y actúan paralelamente a los casos y siguen su aprendizaje de manera categórica a lo largo del proceso. Si su evaluación es negativa, se considera que el solicitante abusa del procedimiento. Si su

evaluación es positiva, se considera que el solicitante es un verdadero refugiado que merece continuar en el mismo.

Gracias a la clasificación subjetiva que hace cada funcionario, éstos logran resolver la vacilación de discursos estatales que dirige sus funciones. Aplicando una doble clasificación, los refugiados o falsos refugiados ya cuentan con determinada conclusión dentro del procedimiento a criterio de los servidores. De allí que éstos actúen proactivamente para que, en efecto, ese sea el resultado. La asimilación categórica interna de los funcionarios respecto a los solicitantes genera la necesidad de actuar en fortalecimiento o en desmedro de determinado caso. La incertidumbre de los discursos estatales en tensión es solventada hacia una u otra tendencia gracias al proceso interno de los funcionarios y su actuar acorde. Eso pudo observarse en los testimonios de los propios servidores y en el funcionamiento diario de la unidad de Quito. Esa dirección o agencia empleada por el funcionario es el margen discrecional dentro del procedimiento que, aplicado a diario en un largo período de tiempo, puede ser de alto impacto.

Esto también se pudo observar en los relatos de los peticionarios envueltos en el proceso, quienes manifestaron gratitud y mucho respeto por el trabajo de los funcionarios considerando la carga laboral y el número de personas que acuden a solicitar refugio a diario. El hecho de que solamente una persona en un rango de once entrevistadas⁹⁷ haya tenido una mala experiencia muestra un trabajo realmente loable, especialmente considerando la falta de personal y las dificultades técnicas de la unidad de Quito.

⁹⁷ Ver referencia 6, *supra*.

Conclusiones finales

El derecho de asilo constituye un derecho humano y una obligación internacional para los Estados. Provee un paraguas de protección especial denominado protección internacional que, entre otros, abarca el régimen internacional de refugiados que resguarda población vulnerable con la condición de refugiado (UNHCR 2019). Sin embargo, este criterio humanitario y garantista genera en los Estados ciertos conflictos con sus políticas internas que responden a un sinnúmero de factores, por ejemplo, la ideología del gobierno de turno y otras “consideraciones políticas” (Gallagher 1989, 583). Recordando el primer objetivo secundario, es posible contextualizar los discursos en fricción en los niveles internacional, regional y nacional.

A nivel internacional, la tensión está ilustrada por el *discursive gap* (2015) entre lo que dicen los países dominantes y sus políticas públicas. Éstos desembolsan elevadas sumas de dinero para contener migrantes en origen a la vez que crean los mejores programas de reasentamiento para personas refugiadas (UNHCR 2019). En el caso de Latinoamérica, las tensiones se dan por numerosas variables. Por un lado, la tensión el sistema de protección propio preexistente también basado en el derecho de asilo denominado SLAD junto a estándares progresivos de protección de derechos humanos basados en el sistema de la OEA y de la Corte IDH, le dan un valor agregado a una figura de por sí humanitaria. Por el otro, existen problemas para “acoger en condición de refugiados a los que lo necesiten” por presiones propias de la región que, de acuerdo con Jiménez, son principalmente económicas (Jiménez 2013, 66).

Con estas tensiones internacionales y regionales, llega el caso particular de Ecuador. Su historia en materia de refugio se da en base a tres momentos claves que, por desgracia, no siempre se vieron alineados a los intereses del gobierno de turno (Brumat, 2019). Por ello, se pueden observar ciertos retrocesos en contradicción a los tres momentos progresivos para el proceso de determinación de la condición de refugiado que, si bien son contenidos, abren paso a otro tipo de estrategias por parte del gobierno de turno. Dado que el discurso se encuentra ligados a la “ideología del presidente de turno” (Acosta, Blouin y Feline, La emigración venezolana: respuestas latinoamericanas 2019, 6), la aplicabilidad de la política pública de protección de refugiados no es del todo estable, y carga inconsistencias. Parece ser que, a

pesar de ser una figura apolítica en papel,⁹⁸ el refugio constituye un arma de alto impacto en la arena de las relaciones internacionales. A ello se le agrega la necesidad de los gobiernos de satisfacer demandas internas a la vez que mantienen su posición en el poder. De esta manera, a través del análisis del escenario internacional, abordándolo al contexto latinoamericano y finalmente, al ecuatoriano, es posible comprender el contexto en el cual se manifiestan las tensiones discursivas entre securitismo estatal y la figura de refugiado.

Recordando el segundo objetivo secundario, es viable interpretar el papel del servidor público desde un enfoque integral en relación con el estado. A lo largo de su existencia y como ser innatamente social, la especie humana construye entelequias que mejoran el funcionamiento de las sociedades, cada vez más grandes y complejas (Harari 2011). Gracias a una serie de eventos de impacto mundial, nace en Westfalia el sistema político internacional actual erigido sobre los estados, cuya consolidación se basa en la coexistencia pacífica de éstos bajo pleno respeto a su soberanía (Lansig 1914). Sin embargo, este nacimiento constituye un proyecto ideal intersubjetivo (Ramírez 2017) que es palpable gracias a las relaciones sociales que “lo imaginan, lo construyen y lo experimentan activamente” (Ackerman 2013, 9). Si bien no se puede afirmar que el Estado exista *per se*, la construcción ideológica genera procesos, resultados y etapas que de una u otra manera generan realidades palpables y, por tanto, se institucionaliza gracias a sus efectos. La experiencia humana colectiva normaliza su existencia y el estado se constituye como una “forma de comunidad humana que reclama, con éxito cabe agregar, el monopolio del uso legítimo de la fuerza dentro de un territorio determinado” (Weber 1964, 78). Aquel uso de la fuerza debe ser entendido como potestad de control y autodeterminación que, entre muchas otras formas de control, da lugar a aquel sobre el territorio, también denominado soberanía territorial.

De la soberanía territorial que exige la población, surge la implementación de una división decisiva entre población considerada nacional o extranjera. La distinción entre este tipo de poblaciones es la noción que sostiene todo un sistema global de migraciones (Vidal 2005) que a su vez abarca toda forma de migración. Entre ellas, se encuentra la migración forzada que amerita protección internacional (UNHCR 2019). Tal y como afirma Zamora, “la migración es una construcción social en la que adquieren gran importancia las clasificaciones, las diferenciaciones y las divisiones que establecen los poderes públicos” (Zamora 2005, 60).

⁹⁸ LOMH, art. 98.

Esto debido a que la migración internacional simboliza “la erosión de la soberanía del Estado-nación” (Castles, La política internacional de la migración forzada. 2003, 25) por enfrentarse a “los tres elementos básicos de la soberanía del Estado-nación: población, territorio y los medios físicos de violencia” (Bommes y Geddes 2000, 2). Por ello, el estado decide sobre el ingreso o rechazo de los migrantes mediante la evaluación de “las causas que dan origen a las migraciones” y se decide conforme al “interés por asumirlas o rechazarlas” (Posada 2009, 133). Así, los países forjan una práctica de distinción entre individuos de acuerdo con el proyecto nacional del gobierno de turno, pues los migrantes son considerados “deseables o indeseables” en relación con su ajuste, o no, a intereses nacionales (Domenech 2012, 62). Por ello, es posible entender a la regularización migratoria “como un mecanismo de vigilancia y control estatal” (Domenech 2013, 10) que atiende intereses internos.

Como consecuencia, cada estado crea sistemas de selección de migrantes traducidos en procedimientos burocráticos que permiten realizar un “aperturismo segmentado” (Ramírez 2017, 186) de fronteras. Mediante normativa y directrices públicas, el Estado subdivide al extranjero determinando, a su discreción, la deseabilidad del mismo. Este sistema diseñado para clasificar migrantes en deseables o indeseables suele basarse en el carácter de su movimiento (Domenech 2012, 62). En el caso del refugio, las cualidades que normalmente causarían rechazo son precisamente las más encontradas en el reconocimiento de la condición. Es decir que, las cualidades que normalmente resultan en el rechazo al migrante son las que prueban la condición de refugiado. Por ejemplo, el carácter forzoso del movimiento migratorio.⁹⁹ Por tanto, el procedimiento de determinación de la condición de refugiado transforma al extranjero en un refugiado reconocido que es un migrante deseable o en un falso refugiado que sería un migrante indeseable.

Para poder ejecutar todo este proceso, se retorna a las ideas de construcción estatal antedichas. Por más aceptada que sea su existencia, la ficción *Estado* no puede ejercitar dominación sino es a través de herramientas, realidades que hagan el trabajo por ella. De allí que el estado requiera del pleno “control del personal ejecutor y de los implementos materiales de la administración” (Weber 1946, 80). El estado está construido gracias a diversos actores. Además del ciudadano común y de los otros migrantes, el servidor público le da un rostro al

⁹⁹ Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984.

estado y permite que el engranaje político sea palpable. Sobre todos existe determinado tipo de control, pero es percibido y ejecutado de diversas maneras.

Aquel proceso abstracto de clasificación de migrantes lleno de intereses y presiones políticas limitantes es ejecutado por los servidores públicos. Ellos son los representantes del Estado, responsables de aplicar la política pública y normativa interna mediante el ejercicio de sus funciones. También de reproducir aquellos intereses promulgados por las autoridades máximas y de entregar los resultados concretos y abstractos a los ciudadanos. El significado que el Estado tiene para la gente (...) se forma profundamente a través de la rutina y los procedimientos repetitivos de las burocracias (Sharma y Gupta 2006, 11).

En la práctica, las tensiones con las que lidia la entelequia Estado son lidiadas por los individuos que lo construyen. El Estado no guarda un discurso simple y coherente que los funcionarios puedan ejecutar a la perfección, por lo que éstos están obligados a reproducir tensiones en el ejercicio de sus funciones, encarnadas por un margen normativo garantista y una noción nacional securitista. Dado que el discurso es reproducido a través de la práctica burocrática (Sharma y Gupta 2006, 11), es necesario cuestionar si es posible reconciliar aquellas paradojas o amortiguarlas y, de ser así, cómo hacerlo. La hipótesis central de esta tesina es que la tensión de discursos es resuelta en la práctica por los propios funcionarios públicos. De allí la necesidad de interpretar al servidor público desde una visión social del Estado, pues los funcionarios no son exclusivamente herramientas. Si bien conforman y asisten al proyecto ideal intersubjetivo Estado, siguen manteniendo su naturaleza de seres sociales y humanos, con libre albedrío y criterio propio. Los funcionarios públicos son tanto individuo como entelequia, pues todo el discurso gubernamental “forma parte de una actividad más compleja que llamamos interacción social” (Cicourel, 1977, 12). De allí la necesidad de comprender al servidor público de forma integral, tal y como apunta el segundo objetivo secundario de esta investigación.

Recordando el tercer objetivo secundario, amerita entender la realidad del servidor público, su visión en el ejercicio de sus funciones y su interpretación de la realidad. Solamente así se puede discurrir la hipótesis central de la investigación: la forma en la que se resuelve la tensión de discursos entre securitismo interno y el reconocimiento de la condición de refugiado en Ecuador es la agencia de los funcionarios públicos.

En Ecuador, el procedimiento DCR es implementado por los funcionarios públicos de la Cancillería dentro de las UAPI, por lo que se tomó a la UAPI de la ciudad de Quito como escenario de investigación. Esta unidad, hasta diciembre del 2019, contaba con 10 colaboradores: 1 delegado de unidad, 8 funcionarios públicos y 2 consultores externos contratados por el ACNUR que cumplen sus funciones en las oficinas de Cancillería. En la investigación de campo, se pudo observar que los servidores públicos específicamente (es decir no se considera a los consultores del ACNUR) se encuentran constreñidos por la normativa nacional garantista a la vez que con el discurso securitista mantenido por el Ecuador hasta la conclusión de la presente investigación.¹⁰⁰ Se visibilizaron ciertas narrativas que prueban el choque de discursos, el proceso de los funcionarios de adherirse a uno u otro y, finalmente, la respuesta que éstos toman para resolver el choque de discursos.

El *discursive gap* pudo ser observado en ciertas prácticas cotidianas. Por ejemplo, las expresiones internas (comentarios) y externas (ejercicio de funciones) de los funcionarios en las etapas del procedimiento mostraron un contraste bastante característico. Si bien existe determinada exteriorización en la que los servidores se acogen al margen garantista y lo respetan, existe una realidad sumergida en la que reevalúan lo proscrito por la norma. El hallazgo principal de la presente investigación es que los servidores no se adhieren ciegamente a las directrices estatales, sino que son seres empáticos con su racionalidad propia. Por ello, a la par con el Estado, los funcionarios construyen nociones sobre los individuos que acuden a solicitar refugio. Es decir que, además de la clasificación exigida por su rol en el procedimiento burocrático, hacen una evaluación paralela estrictamente subjetiva que incide de una u otra manera en el desenvolvimiento del procedimiento formal. Gracias a su valoración personal, los funcionarios leen los casos adhiriéndose a uno u otro discurso, resolviendo la oscilación de posturas estatales que dirigen sus funciones o *discursive gap*. Aplicando una doble clasificación (la objetiva estatal y la subjetiva propia), los funcionarios concluyen categóricamente el destino apropiado de los casos, lo que los impulsa a actuar acorde en la implementación de la política pública. Esta respuesta se manifiesta de diversa manera, pero en sí, constituye el ejercicio de su propia agencia. Por ejemplo, si su evaluación es negativa, se considera que el solicitante abusa del procedimiento y se toman acciones para que éste no continúe (aunque no se pudo observar ninguna acción exitosa en este sentido). Si su evaluación es positiva, se considera que el solicitante es un verdadero refugiado que

¹⁰⁰ Ver primer capítulo, *supra*.

merece continuar en el mismo y se le provee beneficios no disponibles al público en general, por ejemplo, turnos preferenciales. Este es el mínimo margen discrecional provisto por el procedimiento en el que los funcionarios actúan con plena libertad. Tal y como ellos lo reconocen, el campo en el que los funcionarios pueden ejercer su agencia (sea positiva o negativa) es sumamente limitado, pues se reduce al procedimiento y a la norma que lo rige. Sin embargo, los funcionarios son capaces de resolver un choque de discursos gracias a su agencia. Así, se pudo comprobar la hipótesis central de la presente tesina, hallando a su vez otros aspectos del procedimiento descritos a continuación.

Al hallazgo central se le suma la percepción general del servicio público de que este choque de discursos es inexistente y de que se trata de una mera permisividad alineada al mandato de instituciones no estatales. El ACNUR, por ejemplo, es visto como una organización que flexibiliza el ingreso mientras el Estado tiene (por ende) la obligación de restringirlo.

También se pudo descubrir que los funcionarios parecen no contar con la noción de que pueden estar equivocados en su evaluación de los casos. Ostentando experiencia y conocimiento, los servidores confían bastante en sus instintos y nociones, sin ocuparse de analizar las situaciones más a fondo, lo que puede ser contraproducente. Sin embargo, no se observó modificaciones en la forma de ejecutar el trabajo. Pese a las subjetividades evidenciadas por los funcionarios en su interacción interna, el cumplimiento de sus funciones se atiene a los parámetros estatales plasmados en normas, regulaciones y directrices. Los funcionarios aplican el margen garantista de visión humanitaria en la mayoría de los casos, sin menoscabo de su percepción personal. Eso pudo respaldarse en los relatos de los solicitantes que fueron entrevistados, pues manifestaron gratitud por la buena atención y mucho respeto por la gran carga laboral con la que lidian los servidores.

A manera de reflexiones finales, se desea destacar dos aspectos de la presente investigación. Primero, se considera necesario destacar que aquellos mínimos beneficios de atención preferencial en el procedimiento observados en la presente investigación, o ausencia de los mismos, pueden acarrear crasas consecuencias en las vidas de las personas. Si bien un turno preferencial puede no sonar dramático, es necesario recordar que se está tratando con personas sumamente vulnerables. En la mayoría de los casos no cuentan con trabajo, tienen varias cargas familiares y no pueden acceder a derechos tan esenciales como a una vivienda digna. A ello se le añaden las dificultades de conseguir recursos para poder alimentarse,

recibir ingresos sin documento que respalde su estadía en el país, y por supuesto, el miedo constante a ser deportado. El hecho de contar, por ejemplo, con el documento de solicitante en lugar de una mera certificación que diga que se encuentra en el procedimiento, implica una gran diferencia en sus vidas. Además, cabe recordar que la práctica de los funcionarios no es excepcional sino diaria. La agencia de los funcionarios es empleada cotidianamente durante un extenso periodo de tiempo (como los 6 años que la mayoría de los funcionarios han estado en el servicio público, por ejemplo), por lo que tiene un impacto mucho mayor al que alcanza a determinar esta investigación.

Segundo, pese a cualquier observación de carácter crítico en la presente tesina, los funcionarios demostraron un gran sentido de responsabilidad y compromiso con su trabajo. La investigación denota cierta carga negativa en el ejercicio de las funciones de los servidores públicos, por supuesto, pero el nivel de criticismo aquí es notablemente bajo. El éxito y la satisfacción profesional de los servidores en el ejercicio de sus funciones se ve mutuamente encarnada en poder ayudar a la gente. En determinados casos, la visión garantista se ve opacada por el reto diario de atender a una cantidad abrumadora de personas. Aún así, los servidores se esfuerzan en sobremanera para brindar algún tipo de respuesta a las personas que acuden a las oficinas, en condiciones de alta vulnerabilidad, y evitarles el dolor de pasar un día más sin un estatus legal que los proteja.

Anexos

Anexo I - Codificación de informantes

FP	Funcionario Público	FP1	<p>Sexo: Femenino</p> <p>Rango etario: 25 y 50 años</p> <p>Contratación: Nombramiento provisional</p> <p>Tiempo en el cargo: 7 años</p> <p>Rol: Archivo, Registro e Información</p>
		FP2	<p>Sexo: Femenino</p> <p>Rango etario: 25 y 50 años</p> <p>Contratación: Temporal</p> <p>Tiempo en el cargo: 7 años</p> <p>Rol: Documentación e Información</p>
		FP3	<p>Sexo: Femenino</p> <p>Rango etario: 25 y 50 años</p> <p>Contratación: Temporal</p> <p>Tiempo en el cargo: 7 años</p> <p>Rol: Documentación</p>
		FP4	<p>Sexo: Masculino</p> <p>Rango etario: 25 y 50 años</p> <p>Contratación: Nombramiento</p> <p>Tiempo en el cargo: 14 años</p> <p>Rol: Registro y Documentación</p>
		FP5	<p>Sexo: Femenino</p> <p>Rango etario: 18 y 25 años</p> <p>Contratación: Temporal</p> <p>Tiempo en el cargo: 6 años</p> <p>Rol: Registro y Entrevistas de admisibilidad</p>
		FP6	<p>Sexo: Femenino</p> <p>Rango etario: 18 y 25 años</p> <p>Contratación: Temporal</p> <p>Tiempo en el cargo: 7 años</p> <p>Rol: Entrevistas de admisibilidad</p>

		FP7	Sexo: Masculino Rango etario: 25 y 50 años Contratación: Nombramiento Tiempo en el cargo: 10 años Rol: Delegado de Unidad
CE	Consultor Externo	CE	Sexo: Masculino Rango etario: 25 y 50 años Contratación: Consultor ACNUR externo Tiempo en el cargo: 2 años Rol: Asesoría
S	Supervisor	S1	Sexo: Femenino Rango etario: 25 y 50 años Contratación: Nombramiento Tiempo en el cargo: 3 años (más tiempo en otras áreas) Rol: Directora de Protección Internacional
		S2	Sexo: Femenino Rango etario: 25 y 50 años Contratación: Contrato Tiempo en el cargo: 2 años (más tiempo en otras áreas) Rol: Analista de la Dirección de Protección Internacional
P	Solicitante	P1	Sexo: Femenino Rango etario: 25 y 50 años Estado de solicitud: Admitida a trámite Tiempo en el procedimiento: 2 meses
		P2	Sexo: Femenino Rango etario: 50 y 75 años Estado de solicitud: Admitida a trámite Tiempo en el procedimiento: 1 mes
		P3	Sexo: Femenino Rango etario: 25 y 50 años Estado de solicitud: Admitida a trámite Tiempo en el procedimiento: 2 meses
		P4	Sexo: Masculino

		Rango etario: 25 y 50 años Estado de solicitud: Admitida a trámite Tiempo en el procedimiento: 3 meses
	P5	Sexo: Masculino Rango etario: 25 y 50 años Estado de solicitud: Admitida a trámite Tiempo en el procedimiento: 2 meses

Fuente: Información de funcionarios entrevistados.

Lista de siglas y acrónimos

DCR. Determinación de la Condición de Refugiado.

DPIN. Dirección de Protección Internacional.

LOMH. Ley Orgánica de Movilidad Humana.

MREMH. Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

RIR. Régimen Internacional de Refugiados.

SLAD. Sistema Latinoamericano de Asilo Diplomático y Territorial.

UAPI. Unidad Administrativa de Protección Internacional.

Lista de referencias

- Acosta, Diego, y Luisa. Feline. 2015. “Discursos y políticas de inmigración en sudamérica: ¿Hacia un nuevo paradigma o la confirmación de una retórica sin contenido?”. *Revista Interdisciplinar de Movilidad Humana* XXIII (44): 171-189.
- Acosta, Diego, Blouin, Cécile y Luisa, Feline. 2019. “La emigración venezolana: respuestas latinoamericanas”. *Documentos de Trabajo* (Fundación Carolina) 3 (marzo): 1-25.
- Ackerman, Alana. 2013. “La ley, el Orden y el Caos: Una antropología de la constitución mutua del estado ecuatoriano y el "otro" extranjero, 1938 – 2012”. Tesis Doctoral. FLACSO.
- Adelman, Howard. 2001. “From Refugees to Forced Migration: The UNHCR and Human Security”. *The International Migration Review* 35(1) (primavera): 7-32.
- Althusser, Louis. 2006. “Ideology and Ideological State Apparatuses (Notes towards an Investigation)”. En *The Anthropology of the State*, editado por Aradhana Sharma y Akhil Gupta, 79-88. Malden: Blackwell.
- Ávila-Fuenmayor, Francisco. 2006. “El concepto de poder en Michel Foucault”. *Telos* 8(2) (mayo-agosto): 215-234.
- Badía, Juan Fernando. 1975. “La Nación”. *Revista de Estudios Políticos* 202: 5-58.
- Birmingham, David. 1995. “The decolonization of Africa”. En *Introductions to History*, editado por Taylor y Francis, 301-358, Londres: UCL Press.
- Bobes, Velia. 2019. “De las puertas abiertas al «ya no son bienvenidos». El giro de la política migratoria mexicana.” *Nueva Sociedad* 284 (noviembre-diciembre): 72-82.
- Bommes, Michael y Andrew Geddes. 2000. *Immigration and welfare: challenging the borders of the welfare state*. London: Routledge.
- Bouroncle, Cris. 2019. “Así es como Perú cerró sus puertas a los migrantes venezolanos”. *The Conversation*, 1 de enero de 2020, <https://theconversation.com/asi-es-como-peru-cerro-sus-puertas-a-los-migrantes-venezolanos-127975>.
- Brockett, Charles. 2018. *Land, Power and Poverty: Agrarian Transformation and political conflict in Central America*. Nueva York: Routledge.
- “Canciller Colombiano pide más apoyo para atender refugiados venezolanos”. *América Digital Noticias*, 19 de septiembre de 2019, <https://www.americadigital.com/informate/canciller-colombiano-pide-mas-apoyo-para-atender-refugiados-venezolanos-29832>

- Carranza, Diego. 2019. “ONU advierte que los sistemas de asilo en latinoamérica están abarrotados”. *Anadolu Agency*, 19 de octubre de 2019, <https://www.aa.com.tr/es/mundo/onu-advier-te-que-los-sistemas-de-asilo-en-latinoam%C3%A9rica-est%C3%A1n-abarrotados-/1619172>.
- . 2019. “Brasil reconoce como refugiados a más de 20.000 ciudadanos venezolanos”. *Anadolu Agency*, 6 de diciembre de 2019, <https://www.aa.com.tr/es/mundo/brasil-reconoce-como-refugiados-a-m%C3%A1s-de-20000-ciudadanos-venezolanos-/1666212>.
- Castles, Stephen. 2003. “La política internacional de la migración forzada”. *Red Internacional de Migración y Desarrollo* 1 (octubre): 74-90.
- Cejudo, Guillermo M. 2008. “Discurso y políticas públicas”. *Documentos de Trabajo del CIDE - División de Administración Pública* 205 (octubre): 1-22.
- Czaika, Mathias, y Hein De Haas. 2013. “The effectiveness of immigration policies: A conceptual review of empirical evidence”. *Working Papers (IMI & Oxford)* 33 (abril): 1-26.
- Das, Veena, y Dedorah Poole. 2008. “El estado y sus márgenes: etnografías comparadas”. *Cuadernos de Antropología Social* 27: 19-52.
- Domenech, Eduardo. 2012. “*Estado, escuela e inmigración boliviana en la Argentina contemporánea*”. Tesis Doctoral. Universidad de Salamanca.
- . 2013. “‘Las migraciones son como el agua’: Hacia la instauración de políticas de ‘control con rostro humano’: La gobernabilidad migratoria en la Argentina.” *Polis: Revista Latinoamericana* 12(35): 119-142.
- “Ecuador reconoce la presidencia (i) de Juan Guaidó”. *El Comercio*, 23 de enero de 2019, <https://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador-paises-guaido-presidente-venezuela.html>
- “Ecuador, el país de América Latina que acoge a más refugiados”. *BBC*, 25 de junio de 2018, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-44608202>
- Eurostat, “Asylum seekers in the European Union”, folleto informativo, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/4187653/9806083/Asylum+seekers+in+the++EU>
- Feline, Luisa. 2015. “A Liberal Paradigm Shift?: A Critical Appraisal of Recent Trends in Latin American Asylum Legislation.” En *Exploring the Boundaries of Refugee Law. Current Protection Challenges*, editado por Jean-Pierre Gauci, Mariagiulia Giuffré y Evangelia Tsourdi, 118 - 145. Leiden | Boston: Brill Nijhoff.

- Foucault, Michel. 2007. *Nacimiento de la Biopolítica*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- . 1997. *Defender la sociedad: curso en el Collège de France (1975-1976)*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Gagnon, Valère. 2004. *The myth of ethnic war: Serbian and Croatia in the 1990s*. Nueva York: Cornell University Press.
- Gallagher, Dennis. 1989. “The Evolution of the International Refugee System”. *The International Migration Review* 23(3) (otoño): 579-598.
- Gianelli, María Laura. 2003. “Estudio Comparativo de las legislaciones nacionales”. En *El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina*, editado por ACNUR, 214 y ss. Siglo XXI.
- Gómez, Carmen. 2016. “¿Por qué hablamos de una crisis mundial del refugio?”. *Andina Migrante* 20 (noviembre): 2-9.
- Gratton, Brian. 2005. “Ecuador en la historia de la migración internacional: ¿Modelo o aberración?”. En *La migración ecuatoriana: Transnacionalismo, redes e identidades*, editado por Gioconda Herrera, 31-56. Quito: FLACSO.
- Guerrero, Nina. 2017. “La privación de la libertad de los migrantes irregularizados en Ecuador. El centro de detención como institución legitimada (2011-2017)”. Tesis de Especialización: FLACSO.
- Harari, Yuval. 2011. *Sapiens: A Brief History of Humankind*. Bogotá: Debate.
- Jiménez, Lascario. 2013. “Asilo y Refugio en América Latina: ¿Avances o retrocesos?”. *Saber, Ciencia y Libertad* 8 (1) (enero): 63-68.
- Kabunda, Mbuyi. 2011. “Conflictos en África: El caso de la Región de los Grandes Lagos y de Sudán”. *Investigaciones Geográficas* 55: 71-90.
- “La guerra contra los cubanos en Ecuador”. *Plan V*, 11 de julio de 2016, <https://www.planv.com.ec/historias/sociedad/la-guerra-contra-cubanos-ecuador>
- “La OEA no reconoce la legitimidad del mando de Maduro”. *El País*, 11 de enero de 2019, https://elpais.com/internacional/2019/01/10/estados_unidos/1547142698_233272.html
- Lansig, Robert. 1914. “A Definition of Sovereignty”. *American Political Science Review* 10(1) (diciembre): 61-75.
- Lasswell, Harold. 1928. “Review: the origin of the state by Robert H. Lowie”. *American Anthropologist, New Series* 30 (2): 319-321.

- Marcos, Ana y Javier Lafuente. 2018. “La migración venezolana desborda a los Gobiernos de América Latina”. *El País*, 27 de agosto de 2018, https://elpais.com/internacional/2018/08/24/america/1535132953_486611.html
- Mármora, Lelio. 2002. *Las políticas de migraciones internacionales*. Buenos Aires: Alianza.
- MRECI. 2008. “Política del Ecuador en materia de Refugio”, documento de trabajo, https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Ecuador/Politica_del_Ecuador_en_materia_de_refugio.pdf?view=1.
- MREMH. 2019. “Cifras de la Dirección de Protección Internacional”. Base de datos interna (información provista por el único propósito de esta tesina), última consulta 31 de agosto de 2019.
- MREMH. 2019. “Sobre refugio, datos actualizados”, gráfico de refugiados por año (histórico), <https://www.cancilleria.gob.ec/informacion-sobre-refugio/>
- Muñoz-Pogossia, Betilde. 2018. “Díaspóra venezolana: tres olas migratorias”, *El Nacional*, 11 de diciembre de 2018, https://www.elnacional.com/opinion/columnista/diaspora-venezolana-tres-olas-migratorias-anos_262845/
- Murillo, Juan Carlos. 2011. “El derecho de asilo y la protección de refugiados 51 en el continente americano”. En *La protección internacional de refugiados en las Américas*, editado por ACNUR, 51-74. Quito: Mantis.
- Nikken, Pedro. 2010. “La protección de los derechos humanos: haciendo efectiva la progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales”. *Revista IIDH* 52 (julio-diciembre): 55-140.
- Posada, Paola. 2009. “Refugiados y desplazados forzados. Categorías de la migración forzada creadas como medidas de contención a las migraciones no deseadas”. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia) 35 (julio-diciembre): 131-152.
- Ramírez, Jacques. 2017. “Lo crudo, lo cocido y lo quemado: Etnografía de la ley de movilidad humana de Ecuador”. En *Migración, Estado y Políticas. Cambios y Continuidades en América del Sur*, editado por Jacques Ramírez, s/n. La Paz: Vicepresidencia de Bolivia.
- Ramírez, Jacques. 2017. “Etnografía del Estado: ‘visa Mercosur’, prácticas burocráticas y estatus migratorio en Ecuador”. *Etnografías Contemporáneas* 3 (5) (marzo-julio): 182-212.
- Sharma, Aradhana y Akhil Gupta. 2006. *The Anthropology of the state. A Reader*. Malden: Blackwell.

- Smith, Michael y Luis. Guarnizo. 1998. *Transnationalism from Below: Comparative Urban and Community Research*. London | Nueva York: Routledge
- Summers, Harry. 1995. *On Strategy: a critical analysis of the Vietnam War*. London: The Random House.
- UNHCR. 2019. “Persons in need of international protection”, documento de trabajo, <https://www.refworld.org/pdfid/596787734.pdf>.
- UNHCR. 2019. “Donors”, informativo, <https://www.unhcr.org/donors.html>.
- Valle, Alex. 2012. “Discursos institucionales frente a la migración cubana en Ecuador: Ausencia de Política o Securitización”. Tesis de Maestría. Quito: FLACSO.
- Vélez, Francisco Galindo. 2011. “El asilo en América Latina: Uso de los sistemas regionales para fortalecer el sistema de protección de refugiados de las Naciones Unidas”. En *Protección Internacional de Refugiados en las Américas*, editado por ACNUR. Quito: Mantis Comunicación.
- Vidal, Roberto. 2005. *El Derecho Internacional de los refugiados y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos como campos para la regulación del desplazamiento interno a la medida de los Estados*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana
- Weber, Max. 1946. “Politics as a Vocation”. En *From Max Weber: Essays in Sociology*, editado por Max Weber, 77-128. New York: Oxford University Press.
- Weber, Max. 1964. *Economía y Sociedad: Esbozo de sociología comprensiva*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Zamora, José. 2005. “Políticas de inmigración, ciudadanía y estado de excepción”. *Políticas Migratorias y Justicia* CLXXXI (713) (mayo-junio): 53-66.