

POLÍTICAS, BURÓCRATAS Y MIGRANTES

POLÍTICAS, BURÓCRATAS Y MIGRANTES

Análisis desde la antropología
del Estado

Jacques Ramírez Gallegos

teseo 

Políticas, burócratas y migrantes: análisis desde la antropología del Estado / Jacques Ramírez Gallegos... [et al.]. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo, 2022. 368 p.; 20 x 13 cm.
ISBN 978-987-723-345-2
1. Migración. 2. Política. 3. Estado. I. Ramírez Gallegos, Jacques.
CDD 304.809

Lectura de control: Virginia Cordero

© Editorial Teseo, 2022
Buenos Aires, Argentina
Editorial Teseo

Hecho el depósito que previene la ley 11.723

Para sugerencias o comentarios acerca del contenido de esta obra,
escribanos a: **info@editorialteseo.com**

www.editorialteseo.com

ISBN: 9789877233452

Imagen de tapa: Pavel Egúez, de la colección Caminantes

Las opiniones y los contenidos incluidos en esta publicación son
responsabilidad exclusiva del/los autor/es.

TeseoPress Design (www.teseopress.com)

Para mi dulce y andino Ariel, de arupo y colibrí...

Índice

Prólogo	13
<i>Jorge Durand</i>	
Introducción general.....	23
Agradecimientos.....	35
I. Enfoques, perspectivas y procesos.....	37
1. Los enfoques de la política migratoria ecuatoriana: una mirada histórica	39
Introducción	39
I. El aperturismo segmentado	40
II. El enfoque de seguridad y control.....	49
III. El enfoque de derechos	55
IV. El enfoque de gobernabilidad migratoria	64
V. El enfoque neosecuritista	69
Cierre.....	74
2. Los Procesos Regionales Consultivos de Migración en América: ¿entre la seguridad y los derechos?	77
<i>Jacques Ramírez, Iréri Ceja y Yolanda Alfaro</i>	
Introducción	77
I. El Proceso Puebla	82
II. La Conferencia Suramericana de Migraciones	88
Conclusiones	105
II. Burocracia, visas y leyes	111
3. Lo crudo, lo cocido y lo quemado: etnografía de la Ley de Movilidad Humana	113
Introducción	113
I. Actores, percepciones y disputas.....	116
II. Borradores y “refritos”	122
III. El proyecto “final”	128

IV. El desenlace y los cambios de actores de última hora ..	131
V. La recta final: a las puertas del horno casi se quema el pan	134
Cierre	138
Epílogo	139
4. Estado y prácticas burocráticas: la implementación de la visa Mercosur	141
Introducción	141
I. Estado y migración: breves apuntes teóricos desde la antropología del Estado.....	143
II. El Acuerdo de Residencia Mercosur.....	148
III. “Ah, usted viene por la visa Mercosur”	153
IV. Los diferentes estatus migratorios.....	168
Cierre	175
III. Políticas, decretos y discursos	179
5. De la ciudadanía suramericana al humanitarismo: geopolítica y diplomacia migratoria en torno a la migración venezolana	181
Introducción	181
I. Venezuela, de país receptor a país expulsor	188
II. El marco jurídico-político en el contexto del arribo de venezolanos.....	192
III. El giro.....	201
Conclusiones	216
6. Vidas migrantes en los márgenes del Estado. La migración haitiana por la región Andina y Ecuador.....	219
<i>Iréri Ceja y Jacques Ramírez</i>	
Introducción	219
I. La región Andina en las trayectorias migratorias.....	222
II. Trayectos y políticas de tránsito y residencia en el Ecuador	226
III. Perfil socio-demográfico en Pichincha-Ecuador	239
Conclusiones	247

IV. Ideología, emociones y elecciones..... 251

7. El reforzamiento del pensamiento de Estado. Decisiones gubernamentales sobre migración en el giro a la derecha en la Argentina, el Brasil y el Ecuador..... 253

María del Pilar Ospina y Jacques Ramírez

Introducción 253

I. El pensamiento de Estado y el pensamiento de gobierno 257

II. Contextos políticos del giro a la derecha 261

III. Principales giros de la política migratoria..... 270

Conclusiones 288

8. Emociones negativas, xenofobia gubernamental y elecciones presidenciales 2021: #VotaBien..... 293

Jacques Ramírez y Andrea Mila

Introducción 293

I. Emociones, política y migración 296

II. Xenofobia gubernamental y social 301

III. #VotaBien: la campaña electoral de 2021 310

IV. Percepciones y emociones de la sociedad de acogida respecto a la migración 314

Conclusiones 316

La ciudadanía universal 319

Bibliografía..... 327

Notas sobre el autor y las coautoras 363

Prólogo

JORGE DURAND

En 2010 tuve la oportunidad de trabajar en el grupo coordinador del Foro Global de Migración y Desarrollo. En años anteriores este grupo estaba conformado por especialistas del primer mundo, y México, al ser organizador del foro, puso como condición que también debían participar un mexicano y otro especialista en migración que representara a África.

La primera sorpresa que tuve en estas reuniones fue que el tema de derechos humanos de los migrantes estaba vetado, no se podía hablar de eso y menos aún señalarlo en los *working papers* que se tendrían que elaborar para la discusión en la asamblea. Por el contrario, el foro promovía el uso de los términos de “desarrollo humano”, “responsabilidad compartida” y “coherencia institucional”.

En el foro había dos categorías de países participantes: los de pleno derecho, que participaban en la asamblea con voz y voto, y los países “amigos del foro”. Por América Latina participaban las tres grandes cancillerías de la región: la de México, la del Brasil y la de la Argentina, pero, para mi sorpresa, también estaba la del Ecuador, que tenía una presencia destacada.

En esos años, el modelo por seguir era Filipinas, que había podido revertir la tendencia de la emigración irregular con una serie de acuerdos bilaterales para exportar mano de obra legal a Europa, los países petroleros del Golfo y Estados Unidos. En un congreso paralelo al foro, el representante de Filipinas expuso con mucho orgullo su modelo y afirmó, literalmente, que Filipinas “estaba buscando nuevos mercados” para expandir sus proyectos de exportación de mano de obra; de manera inmediata recordé

mis clases de marxismo de los años setenta sobre la “mercancía” mano de obra. Recuerdo haber comentado en esa reunión las limitaciones del modelo filipino y haber quedado en absoluta minoría.

En el otro extremo estaba el Ecuador, otro de los países emisores de migrantes, pero que defendía a capa y espada el “derecho a migrar” y propugnaba la “ciudadanía universal”. En realidad, Ecuador seguía al pie de la letra la propuesta de “coherencia institucional” promovida por el foro, al defender los derechos de sus ciudadanos en el exterior, incluso en situación de irregularidad y de manera coherente abrir sus puertas a todos los ciudadanos del mundo que quisieran ingresar en su territorio, sin requisitos de visa u otras consideraciones.

La postura del Ecuador encontraba nulo apoyo entre los países miembros del foro y muy poco entre los “amigos del foro”, pero sí tenía eco en la reunión paralela con representantes de la “sociedad civil”, propiamente organismos defensores de los migrantes.

Para complicar el panorama, se tenían que elaborar documentos de trabajo para la asamblea, en donde se trataba de conciliar las posturas de países que tenían posiciones diferentes. En mi caso tuve que trabajar con los representantes de Francia y el Brasil, por una parte, y Holanda y el Ecuador, por otra. Lograr cierto equilibrio resultaba bastante complicado. Recuerdo la postura cerrada e incluso despectiva del representante francés al referirse a los que reclamaban por los derechos humanos de los migrantes. En el caso holandés, se insistía en el tema de que los inmigrantes latinoamericanos abusaban de los servicios y prestaciones sociales que se ofrecían en ese país. Mi respuesta inicial fue que eran muy pocos los latinoamericanos en los Países Bajos y que por tanto no era relevante referirse al tema, pero insistían en el asunto. Finalmente mi salvación fue encontrar de casualidad el *Factbook Migration and Remittances*, del Banco Mundial, en el que se señala a los diez primeros países emisores de migrantes a los Países Bajos:

Turquía, Suriname, Marruecos, Indonesia, Alemania, Polonia, Curaçao, la China, Serbia y Bélgica. Cuatro eran países europeos, tres eran excolonias, dos fueron proveedores de mano de obra reclutada para la reconstrucción y finalmente la China. De los latinoamericanos, ni sus luces.

Esta introducción viene a colación porque en aquellos años los autores de este libro, Jacques Ramírez y sus colegas, participaban activamente en el diseño e implementación de un nuevo marco jurídico constitucional que pusiera en primer plano los derechos de los migrantes, propiamente de las “personas en movilidad”.

El proceso migratorio ecuatoriano es de larga data, como bien se analiza y destaca en el primer capítulo, en el que se pasa revista a los diferentes enfoques de la política. En relación con la emigración, Estados Unidos, desde mediados de siglo, fue el principal lugar de destino para los ecuatorianos, que siempre utilizaron el sistema de cuotas por país para acceder a visas, o en su defecto tomaban la ruta alterna por México, que suponía llegar al Distrito Federal, luego conectar con Tijuana y de ahí a cruzar la línea. Hace años un migrante ecuatoriano me contó que el método seguro era entregar el pasaporte junto con un billete de 100 dólares en la Ciudad de México y luego se hacía lo propio en el control interno del aeropuerto de Tijuana.

Pero la gran estampida migratoria ecuatoriana es propiamente un fenómeno del siglo XXI y tuvo como consecuencia la terrible crisis bancaria de 1999 y la medicina recetada de dolarizar la economía para, de alguna manera, controlar la inflación. Una crisis con un trasfondo claro de lo que implicó para muchos países el cambio de modelo económico y optar por la fuerza por el modelo neoliberal. Paradójicamente, en 2007 llegó a la presidencia del Ecuador Rafael Correa con una propuesta de izquierda, pero atrapada en un sistema económico neoliberal y dolarizado que no permitía márgenes para una política económica autónoma.

En realidad, el presidente Correa llegó al poder aupado por las fuerzas de izquierda que ya habían asumido el tema migratorio como uno de sus ejes estratégicos, propuesta que se plasma y concreta con la primera elección que se realiza en el exterior en 2006 y que involucra a los colectivos migrantes de Estados Unidos, España y otros países.

El libro *Políticas, burócratas y migrantes. Análisis desde la antropología del Estado*, editado por el antropólogo Jacques Ramírez Gallegos y con capítulos en los que colabora con Iréri Ceja, Yolanda Alfaro, María del Pilar Ospina y Andrea Mila-Maldonado, cubre principalmente la segunda década del siglo XXI, donde la política migratoria del Ecuador bascula entre la apertura total de fronteras y el retorno a una política securitista; entre lo que fue un país donde la inmigración era prácticamente inexistente a la llegada de chinos, africanos, haitianos, colombianos, cubanos, venezolanos y muchos otros; entre la plasmación del sueño latinoamericano con la libre movilidad, la ciudadanía suramericana que proponía la UNASUR y las progresivas restricciones y limitaciones a la movilidad con la irrupción de la migración venezolana, pero que finalmente pudo redistribuirse, en diferentes proporciones, en todo el subcontinente. Esperanzas y crudas realidades que los autores analizan no solo para el caso del Ecuador, sino para el entorno andino y conosureño, con un enfoque de antropología política, de observación participante y un conocimiento directo del objeto de estudio.

El trabajo etnográfico de Ramírez entra hasta la cocina, donde se procesan los documentos legales, y da cuenta de los diferentes actores que participan, tanto funcionarios de diferentes dependencias de gobierno –con posiciones distintas e incluso antagónicas– como las diferentes organizaciones de la sociedad civil, igualmente con sectores ultras y moderados y, finalmente, los organismos internacionales como la Organización Internacional de la Migraciones (OIM).

Uno de los capítulos analiza la ley que fue aprobada en la asamblea el 5 de enero de 2017 y constituyó un cambio radical en cuanto a un nuevo marco jurídico, pero, sobre todo, una nueva perspectiva que enfatizaba una concepción integral del hecho migratorio, en donde se destaca el principio de igualdad de derechos, el principio de la ciudadanía universal, la libre movilidad, la integración regional, la eliminación progresiva de la condición de extranjero, la prohibición de la criminalización, el reconocimiento de la necesidad de contar con mecanismos accesibles para la regularización de los no nacionales y la priorización del principio de reagrupación familiar. La ley ecuatoriana plasma las propias demandas y aspiraciones de sus ciudadanos migrantes en el exterior y, de manera coherente, generosa y solidaria, la aplica a los extranjeros que lleguen o se radiquen en el país.

Desde el título inicial, al hablar de “movilidad humana” y no de migración, la ley ecuatoriana rescata la relevancia de la persona y un enfoque de derechos. Toda una novedad a nivel mundial para un estatuto migratorio, que suelen ser restrictivos y centrados en la seguridad nacional. Entre tanto, mientras en Ginebra se debatían los temas migratorios en foros interminables, cuyos avances o conclusiones no eran vinculantes, en el Ecuador se daban pasos agigantados que rayaban en la utopía, pero que ayudaron en mucho al avance de posiciones en el entorno regional de América del Sur.

Es el caso analizado en uno de los capítulos, que da cuenta de la llamada Visa Mercosur y la Tarjeta Andina de Migraciones –procedimientos similares– en dos de las grandes regiones de América del Sur, en donde se trata de facilitar la entrada y la residencia de los nacionales de otros países de la región y, de este modo, sacar de las sombras a miles de migrantes que estaban en situación de irregularidad y que las sucesivas amnistías o procesos de regularización no solucionaban de manera definitiva. Fue un paso muy relevante porque además de la libre movilidad, incluso

sin pasaporte y solo con un documento de identidad, se permitía, con algunas variantes por países, el acceso al mercado laboral, lo que rompía de manera definitiva con el tradicional círculo vicioso y burocrático de que para obtener una visa de trabajo había que tener empleo y para tener empleo había que tener una visa de trabajo o residencia. Esto quedó finalmente plasmado en la llamada visa Unasur, que se analiza en otro capítulo.

Todos estos avances sufren retrocesos importantes con la crisis venezolana y la gran estampida migratoria que afectó a toda la región. En 2018 Ecuador impuso el requisito de visa y pasaporte a los venezolanos, como ya lo habían hecho el Perú y Chile, con distintas fórmulas. No obstante, hay que señalar que fueron al menos dos millones de venezolanos los que se beneficiaron de la libre circulación y que, a pesar de todas las restricciones impuestas, los gobiernos de la región, incluidos los de derecha, han mostrado mayor tolerancia y un rostro más humanitario con los “hermanos” venezolanos. La retórica de la hermandad latinoamericana tuvo que bajar a los hechos y con todas sus limitaciones fue favorable para muchos migrantes.

La región Andina y el Mercosur han experimentado las mayores consecuencias de la explosiva emigración venezolana, mucho más que países centrales como Estados Unidos y España, que tradicionalmente acogían a migrantes venezolanos. Sin duda, la emigración venezolana marcará de manera definitiva a la región y hasta el momento hay un saldo positivo a pesar de los brotes xenófobos que también se han hecho presentes y sobre los cuales hay que poner atención.

Migración y xenofobia son un dueto que caminan juntos, donde el racismo aflora con espontaneidad a pesar de que los latinoamericanos compartimos raíces indígenas, europeas, africanas y asiáticas; somos un pueblo mestizo por excelencia; compartimos también una misma historia prehispánica, colonial y republicana; hablamos la misma lengua y rezamos al mismo Dios, solo nos diferencia y nos

distancia la nacionalidad y un tradicional nacionalismo exacerbado desde la escuela primaria.

En este contexto de uniformidad cultural, la excepción que confirma la regla es el caso de Haití, que también participa de los circuitos migratorios continentales, pero de manera diferente. El proceso haitiano es relevante para el Ecuador porque muchos migrantes lo utilizaron como puerta de entrada o “nodo articulador” para sus travesías migratorias. El análisis del caso haitiano pone en evidencia (y a prueba) la política ecuatoriana de apertura de frontera; también cuestiona a la sociedad, especialmente contraria a este colectivo de migrantes diferentes, y pone en evidencia a los países de la región, que también se ven “afectados” por este flujo y ejercen presiones que se caracterizan en el capítulo, como la externalización de fronteras. Pero más allá de las políticas, las previsiones y los controles gubernamentales, los haitianos ejercen su derecho a migrar, reemigrar, retornar y proseguir su camino con una estrategia migratoria totalmente distinta. Los haitianos son migrantes continentales, itinerantes y, en cierto sentido, nómadas que buscan de manera parmenite un mejor lugar donde asentarse, que no es otro que Estados Unidos. Cuando le preguntaron a un migrante haitiano, que regresaba de un largo periplo por el Brasil, por qué quería ir a Estados Unidos después de haber vivido cerca de diez años en el Brasil, su respuesta fue: “Porque es Estados Unidos”.

Una itinerancia que también responde a una permanente exclusión, a un racismo que no se disimula, a una política específica para el caso de los haitianos a los que se les pide y se les exige que demuestren que son turistas. Pero cuando las limitaciones de ingreso a diferentes países se hicieron evidentes, miles de haitianos dejaron plantados a los burócratas de estos supuestos países de “acogida”, agarraron sus pocas pertenencias y se fueron al norte; otra vez, atravesaron el continente, ahora de sur a norte, de la

Patagonia chilena al río Bravo mexicano, para luego pretender cruzar la otra parte del río, llamado Grande, que es territorio norteamericano.

El libro se cierra con el análisis detallado del giro a la derecha, en términos de política migratoria, en muchos de los países que antes habían sido partícipes del sueño integrador latinoamericano, de la libre circulación y del acceso fácil y expedito a la residencia, incluso de una posible nacionalidad latinoamericana.

Pero no hay otra fórmula para la integración regional que sea más efectiva que la movilidad humana. Que de los cuatro millones de venezolanos repartidos por Sudamérica regresen a su tierra tres millones y un millón se quede, repartido en diferentes países del continente. Como sucedió con los argentinos, chilenos, bolivianos y uruguayos que emigraron a México en la década del setenta y solo algunos regresaron. Como Roberto Bolaños, autor de la mítica novela *Los detectives salvajes*, que nació en Chile, vivió su juventud en México, regresó a Chile atravesando toda Latinoamérica para luego volver a México. Como el peruano Roberto Bellatin, autor de *Salón de belleza*, quien estudió en Cuba y ahora vive y publica en México. Como los cientos de niños chilenos y brasileños que llegaron a México para quedarse acompañando a sus padres haitianos. Como las decenas de miles de bolivianos y paraguayos que viven y trabajan en la Argentina; como los otros tantos peruanos y peruanas en Chile que han cambiado totalmente la gastronomía local; como los colombianos de antaño en Venezuela que ahora regresan a su tierra natal o a la tierra de sus padres; como los argentinos repartidos en todo el continente, por la secuencia interminable de sus crisis económicas.

El futuro del continente, para superar lo único que nos diferencia y nos distancia, es precisamente la movilidad, la doble, triple o cuádruple nacionalidad, la posibilidad de estudiar y trabajar en el país de origen o en cualquier país de la región, la posibilidad de circular libremente en la

Patria Grande, como se soñó en la Argentina al regularizar a cientos de miles de migrantes latinoamericanos.

Este libro da cuenta de los sueños y realidades de una época en que se dio un esfuerzo monumental y continental por superar trabas burocráticas, candados legales y los prejuicios de siempre con respecto al país vecino, que es igual en casi todo, menos en el acento que lo delata y en un pasaporte que uno es obligado a portar.

Introducción general

Entraba la noche, y con ella un frío viento que me pegó de frente en la cara. Era octubre de 2009 y me encontraba en Ottawa explicando el nuevo enfoque de la política migratoria ecuatoriana, que poco tiempo antes se había plasmado en la Constitución de la República, y en cuya elaboración participé activamente. En el auditorio, la mayoría se sorprendía al escuchar mi relato sobre un pequeño país del sur global que estaba proponiendo una forma alternativa al desarrollo, denominada “buen vivir”, y que en materia migratoria había proclamado el derecho a migrar, la libre movilidad y el principio de ciudadanía universal y había eliminado las visas de ingreso para todos los ciudadanos del mundo. Este enfoque constituyó la visión más vanguardista e inédita en la historia de las políticas migratorias implementadas por el Estado ecuatoriano.

Mientras terminaba la exposición, escuchaba que mi teléfono vibraba reiteradas veces. Cuando finalmente pude revisar, encontré un mensaje que decía: “Autoridades del Salvador solicitan reunión urgente de alto nivel para tratar el tema del barco de bandera ecuatoriana interceptado en sus aguas”. En mis adentros pensé que se trataría de un caso más, de tantos que se habían reportado a lo largo de la primera década del siglo XXI, de embarcaciones que transportaban a migrantes ecuatorianos en su intento de llegar a Estados Unidos.

Al día siguiente tomé un avión hacia San Salvador, en donde las autoridades me informaron que el navío –de nombre “Abismo”, con bandera ecuatoriana y 76 personas a bordo– había sido interceptado por la Fuerza Naval y custodiado hasta el Puerto de Acajutla. A diferencia de lo que imaginé, en el barco no se encontraba ningún migrante ecuatoriano: todos provenían de lugares tan lejanos como

Bangladesh, de donde provenían 25 personas, 25 de Nepal y 21 de Eritrea. Sin embargo, la tripulación estaba conformada por cinco personas que sí eran de nacionalidad ecuatoriana.

Las autoridades salvadoreñas me informaron que toda la tripulación se encontraba detenida y tendrían que enfrentar un juicio por tráfico ilícito de migrantes y que el resto de las personas, provenientes de los citados países de Asia y África, tenían que ser devueltas al último puerto de embarque, conforme lo estipula el derecho internacional; esto era el Puerto de Manta, en la provincia de Manabí (Ecuador). Los funcionarios salvadoreños encargados de este caso me transmitieron su malestar y preocupación debido a que “con las nuevas políticas de libre movilidad y ciudadanía universal implementadas por el Ecuador, se ha incrementado el flujo de migrantes en tránsito por Centro América” y que llevarían su malestar y preocupación al Foro Internacional de Migración y Desarrollo, que ese año se celebraría en Atenas.

En efecto, en dicha reunión, la representante de un organismo internacional señaló: “Voy a decir algo políticamente incorrecto, pero las políticas del Ecuador están trayendo problemas a la región”. La representante se refería a que Ecuador se había convertido en un lugar de tránsito y cumplía un rol bisagra, tanto para aquellos que iban para el norte como para el sur de nuestro continente. Así, la política aperturista y de libre movilidad que predicó el país trajo varios roces y cruces diplomáticos, tanto con los países que conforman el SICA como con Estados Unidos, el Brasil, Colombia y México, entre los principales.

Lo que propuso el Ecuador en su momento, que fue denominado por el antropólogo Jorge Durand (2016) como la “utopía ecuatoriana”, implicó un replanteamiento total del Estado en su forma de entender la movilidad humana y entenderse a sí mismo. Poco tiempo después de dichos eventos, este tema se convirtió en mi problema de estudio al retomar mis actividades académicas: ¿cómo entender la

relación entre el Estado, la (in)migración y las políticas en un contexto cada vez más globalizado? Esta línea de investigación me llevó a repensar al Estado, a buscar entender la naturaleza cambiante de los gobiernos, sumergirme en sus dinámicas y relaciones y analizar sus discursos y prácticas cotidianas.

Si bien desde la antropología política la centralidad de los estudios de esta subdisciplina radica en el análisis del poder (Fábregas, 1976), mi preocupación giró en torno a entender no solo el rol del Estado sino su funcionamiento tanto en el centro como en los márgenes. Sin embargo, después de la publicación del famoso libro *African Political Systems*, editado por Meyer Fortes y Edward Evans-Pritchard, en 1940 (el cual comienza con el prefacio de Radcliffe-Brown, considerado el padre de la antropología política), las críticas apuntaron a su mirada sincrónica, ahistórica, desvinculada de la sociedad mayor y demasiado funcionalista, que caracterizaba a la escuela inglesa, por lo que me alejé de este lente teórico. Marvin Harris, entre las críticas que realiza a dicho estudio, señala que “la distorsión que por obra de la perspectiva sincrónica se introduce en *African Political Systems* amenaza con hacer añicos todas nuestras ideas sobre la formación del Estado” (1979: 464).

Retomando la noción de campo de Bourdieu (1999) y de interacción de Lomnitz (1992), entiendo al Estado justamente como un campo de interacciones a partir de las cuales se ha constituido como un “incompleto imaginario del orden y una maquinaria inacabada” (Escalona, 2011: 45). En nuestro estudio, si bien la principal interacción es con los migrantes, su campo es más amplio e implica un relacionamiento con diferentes tipo de actores, tales como organismos internacionales y no gubernamentales, otros Estados –con quienes participa en espacios regionales o bilaterales–, partidos y movimientos políticos y estamentos gubernamentales, entre otros.

En el trabajo que aquí presento recupero algunos elementos para entender al Estado y su vínculo con los “otros

no nacionales”: la historia (lectura diacrónica), la estructura (instituciones, gobierno), la agencia (burocracia, migrantes), el marco jurídico, la ideología gubernamental, el contexto nacional, regional y global (y dentro de esto el papel de ciertos actores y espacios internacionales), la geopolítica y la diplomacia migratoria en las relaciones internacionales.

Como han dicho algunos colegas estudiosos de la política migratoria, los aportes de Sayad (2010) son claves para arrancar el análisis. El pensador argelino planteaba la necesidad de interrogar al Estado, interrogar sus fundamentos, sus mecanismos internos de estructuración y su funcionamiento, lo cual permite desnaturalizar o rehistorizar al Estado. En última instancia, su propuesta teórica para entender la relación Estado-inmigración apunta a recordar las condiciones sociales (culturales, añadiría) e históricas de su génesis, y entender cómo la inmigración es vista como un “problema social” que afecta el orden nacional. Esta mirada permite superar la visión reduccionista, esencialista y cosificada de los estudios del Estado y poner atención en su construcción cultural, tal como proponen Aradhana Sharma y Akhil Gupta en su libro *The Anthropology of the State* (2006).

Dichos autores plantean que un enfoque antropológico para estudiar el Estado implica centrarse en dos aspectos: en las prácticas cotidianas y en las representaciones del Estado. Señalan, además, que se pueden tener nuevos conocimientos sobre el Estado pensando a este como artefactos culturales y, al mismo tiempo, enmarcándolos en la dinámica transnacional. Retomo su propuesta al adentrarme en las prácticas gubernamentales en torno a la gestión de los asuntos migratorios, pero a su vez en el análisis del discurso en esta materia, a través del estudio de las normas, leyes, decretos, visas, estadísticas, comunicados oficiales, planes nacionales, campañas electorales e ideologías gubernamentales, entre otros.

Estudiar estos asuntos proporciona importantes pistas para entender la micropolítica del trabajo del Estado, el

modo en que la autoridad estatal y el gobierno operan en la vida de la gente y cómo el Estado llega a ser imaginado, encontrado y reimaginado por la población. El examen de las prácticas cotidianas del Estado también nos permite comprender cómo se reconocen y reproducen las instituciones estatales –a veces de forma silenciosa, sin llamar la atención, y otras veces afirmando su presencia y su poder– a través del trabajo diario de las burocracias. Dicho trabajo no está exento de contradicciones, incoherencias, corrupciones, tensiones y conflictos en el interior de una institución, como en la relación con las otras, las cuales, lejos de ser símbolos del desarrollo inadecuado de los Estados, son fundamentales para la organización institucional y la reproducción de los Estados (Sharma y Gupta, 2006: 11-18).

De ahí la importancia de hacer trabajos de corte etnográfico para entender las diferencias, encontrar las fisuras y, en algunos casos, las contradicciones entre el discurso jurídico del Estado y la práctica burocrática. Aquí los aportes de Graeber (2015) son fundamentales para comprender que la burocracia casi nunca es neutral y que las personas que administran el Estado tienen un enorme poder (no solo las autoridades gubernamentales, sino también los mandos medios) para “leer” e interpretar las disposiciones, así como para crear reglas y reglas sobre reglas, llegando a tal punto –en algunos casos– que resulta imposible cumplir la norma al pie de la letra. En este sentido hablamos sobre la forma de “legibilidad” de los documentos y disposiciones estatales. Ejemplos de esto hay varios al momento en que los Estados gestionan los asuntos migratorios.

Esto me llevó a hacer etnografía “en la fábrica de producción de la norma”, parafraseando a Latour (2004), es decir, en la Asamblea Nacional, para entender cómo se produce el marco jurídico (de movilidad humana) prestando atención al tratamiento de este, su confección, escritura y debate. Pero, también, en las instituciones encargadas de aplicar las normas. Retomando a Abélès (2000), entiendo por instituciones, por un lado, el proceso que conduce a la

producción de reglas y, por otro, la organización resultante que integra a sus miembros en un sistema de restricciones. Aquí el estudio se diferencia de varios trabajos antropológicos que se concentran más en el análisis “por abajo y en los márgenes” del Estado al ver los efectos de las políticas o de la norma, para concentrarse también en el trabajo de campo “por arriba y en el centro”.

Al sumergirnos en el “oficio” de etnografiar al Estado¹, encontramos diferentes prácticas, niveles y asimetrías de poder, lo que en otro momento denominé “configuraciones políticas” (Ramírez, 2013), que permiten romper con la idea del Estado como una entidad de unidad, coherente y monolítica y, por el contrario, considerarlo como un fenómeno multidimensional, con varios niveles burocráticos y jerárquicos que entran en conflicto y albergan tensiones entre sí. Aquí nuevamente el lente de Gupta (2006) es fundamental para imaginar al Estado no solo como una entidad translocal, sino también transnacional e internacional en un mundo cada vez más globalizado, y en este andarivel los estudios de migración ofrecen un espacio privilegiado para el análisis.

Si algo caracteriza al Estado es su capacidad de producir normas que regulan la vida de la gente. Estos “papeles”, desde las constituciones, leyes, planes, decretos, resoluciones y acuerdos internacionales, hasta otros de menor rango como reglamentos, oficios, informes, memorandos, tuits, etc., constituyen el “lenguaje” del Estado, su forma de (re)representación hacia los otros, y sirven para consolidar su poder y control sobre sus sujetos, poblaciones, territorios y vidas (Das y Pool, 2004) y, por supuesto, constituye un material extraordinario para los científicos sociales interesados en la génesis, formación, consolidación,

¹ Como señalan Das y Poole (2014), aunque la antropología no ha reconocido tradicionalmente al Estado como un objeto de examen etnográfico, la etnografía ofrece una perspectiva excepcional sobre los tipos de prácticas que parecen desmontar al Estado en sus márgenes territoriales (en sus centros institucionales, añadiría) y conceptuales.

metamorfosis, cambios y continuidades de lo que el Estado representa y su relación con los otros (en nuestro caso, con los no nacionales). Son justamente estos “papeleos estatales” los que muchas veces dejan “sin papeles” a los inmigrantes o, en otros términos, los que dan cuerpo a la producción estatal de irregularidad migratoria (De Génova, 2002). Es el análisis de este material escrito, debidamente contextualizado, una fuente fundamental de la que se alimentan estas páginas.

Con este encuadre, el presente libro recoge investigaciones realizadas en la última década en torno a la inmigración, el Estado y las políticas implementadas en el Ecuador y la región. Todos los textos han sido revisados, reelaborados y estructurados para que funcionen como un todo. Varias de las reflexiones que aquí se presentan fueron parte de las cátedras “Migración, Estado y Políticas: una mirada antropológica” (2020), dictada en el posgrado de Antropología Social de la Universidad Iberoamericana (México) y “La ciudadanía en deconstrucción: repensar la ligazón de Estado-nación desde la condición migrante” (2022), dictada en el doctorado de Ciencias Sociales de la UBA (Argentina).

En la primera sección, “Enfoques, perspectivas y procesos”, se empieza con un estudio historiográfico que permite entender la mirada del Estado ecuatoriano en materia inmigratoria desde finales del siglo XIX hasta la segunda década del siglo XXI. Al analizar este proceso histórico, se entiende la construcción de la idea-Estado, en los términos planteados por Abrams (2006), su relación, forma de clasificación y enfoque al momento de gestionar la migración. Se plantea la existencia de cinco enfoques: aperturismo segmentado, seguridad y control, derechos, gobernabilidad migratoria y neosecuritismo. Este capítulo permite entender los “complejos estructurales” (Roseberry, 2002) a partir de una mirada de los ciclos largos, las estructuras sociales, los marcos históricos, políticos, legales y económicos en los que se construyó a los “otros no nacionales”, así como la convivencia y yuxtaposición de diferentes tipos de miradas

del Estado, que representan visiones, disputas y tensiones entre actores políticos.

El capítulo 2 se centra en un solo enfoque: la gobernabilidad migratoria o *migration management*, analizado a partir del estudio de los dos procesos consultivos regionales más importantes de nuestro continente: la Conferencia Suramericana de Migraciones y la Conferencia Regional de Migraciones, mejor conocido como el Proceso de Puebla. Después de revisar las declaraciones finales que de ahí emanan, se concluye que estos espacios han sido fundamentales para el aterrizaje de dicho enfoque en los Estados de la región y colocar la idea de la importancia de una efectiva administración de los flujos migratorios para consolidar narrativas y discursos en torno a una migración “regular, ordenada y segura”. De esta manera, el estudio deja ver cómo, en estos espacios regionales, ciertos actores internacionales operan e influyen en la construcción de una visión estatal en torno a la migración y en la implementación de políticas y programas.

En la segunda sección, “Burocracia, visas y leyes”, se presenta el estudio sobre el proceso de elaboración de la Ley Orgánica de Movilidad Humana (capítulo 3), pero no se pone el ojo en el contenido de esta, sino en su coacción. Este trabajo etnográfico permite ver al Estado desmembrado entre los diferentes actores e instituciones gubernamentales encargados de los asuntos migratorios y sus posturas, conflictos y tensiones en torno a esta materia. Poner atención a la elaboración de la norma devela, en última instancia, el poder de ciertos actores gubernamentales para imponer su visión.

En el capítulo 4 se analiza el proceso de implementación del Acuerdo de Residencia Mercosur, conocido popularmente como la “visa Mercosur”. La firma de este acuerdo (al igual que otros de la misma índole, sean bilaterales o multilaterales) produce, por un lado, reformas institucionales y de política pública y, por otro, amplía la estructura de oportunidades que posibilita otorgar derechos a migrantes.

Aquí el interés se centró, por un lado, en explorar cómo actúa el Estado en sus diferentes niveles de gobierno y lugares (ciudades centrales y ciudades de frontera) al momento de otorgar dicha visa y, por otro, en saber quiénes han sido los migrantes que han optado por esta regularización y cuáles han sido sus estrategias para permanecer de manera regular en el país. En relación con el primer aspecto, se observó cómo los niveles medios e inferiores de la burocracia estatal pueden no apoyar en el aterrizaje de las decisiones y objetivos tomados al más alto nivel e, incluso, se observó su “poder real” al crear nuevos requisitos más allá de los estipulados en la norma al momento de otorgar una visa. En relación con el segundo punto se analizan las estrategias, trayectorias y vínculos jurídicos entre los migrantes colombianos y el Estado de acogida en el marco de la estructura de oportunidades disponible.

En la tercera sección, titulada “Políticas, decretos y discursos”, se estudian dos casos en la implementación de políticas migratorias por parte del Estado ecuatoriano. En el capítulo 5 me detengo en la migración venezolana; luego de analizar el contexto de origen pongo atención en los giros en torno al tratamiento de dicha población, primero como efecto del cambio de gobierno, que los dejó de tratar como ciudadanos suramericanos al quitarles la posibilidad de regularizarse a través de la denominada “visa Unasur” y posteriormente como efecto del incremento de flujos y de la estigmatización hacia dicha migración, se pasó a un enfoque “humanitario”, entendido como el despliegue de sentimientos morales en las políticas –que incluyen discursos y prácticas de intervención gubernamental (Fassin, 2016)– y que colocan en un primer momento a los migrantes venezolanos como víctimas y después como una amenaza. El capítulo pone énfasis en el tema geopolítico y en la diplomacia migratoria, que giró en torno a la migración venezolana y en el incremento de la xenofobia, el reforzamiento de mayores controles en las fronteras y el retorno del enfoque de la seguridad nacional.

Por su parte, el capítulo 6 se concentra en la migración haitiana radicada y que ha transitado por Ecuador y los países andinos. El estudio muestra las transformaciones de las políticas estatales en la región frente a esta migración y con ello el ajuste de los proyectos migratorios de dicho grupo en el Ecuador. Por otro lado, se analizan los perfiles de esta población y algunas experiencias frente a la discriminación, exclusión y desigualdad. Se concluye que el caso de la migración haitiana no se trata simplemente de procesos de circularidad migratoria, sino de un *continuum* migrante que se produce y mantiene con políticas de Estado y prácticas xenófobas y racistas en las sociedades de tránsito y acogida. Pese a ello persisten en armar, desarmar y rearmar sus proyectos migratorios en los márgenes, en uno y otro país del continente a lo largo del tiempo.

Finalmente, la última sección, “Ideologías, emociones y elecciones”, pone la atención en el papel de las ideas, los valores y percepciones en torno a los migrantes al momento de implementar las políticas. El capítulo 7 analiza tres casos de países en donde volvieron al poder gobiernos de derecha: Macri en la Argentina, Bolsonaro en el Brasil y Moreno en el Ecuador. La tesis que se plantea en este capítulo es que, con el llamado “giro a la derecha” en dichos países, se refuerza el pensamiento de Estado, que en temas migratorios ve a las personas en movilidad como una amenaza, propicia el control, el encarcelamiento y la deportación como prerrogativas de la soberanía nacional y se crea nueva legislación para reforzar este enfoque. Los ejemplos más claros que sustentan esto son el Decreto 70 en la Argentina, la Ordenanza 666 en el Brasil y la Ley Orgánica Reformatoria de la Ley de Movilidad Humana en el Ecuador. Los casos analizados, a partir del estudio de redes del conjunto de normas, enfatizan la importancia de entender los contextos políticos y dan cuenta del retroceso en la materia al momento de comparar con los periodos en los que, en dichos países, estaban en el poder gobiernos de izquierda o progresistas.

Por último, este trabajo cierra con el capítulo 8, en el que se investigó el papel que jugó el tema migratorio en las últimas elecciones presidenciales en el Ecuador, en un contexto en el cual se produjo una mayor estigmatización hacia los migrantes venezolanos, que dio paso a una xenofobia gubernamental. Se presentan tres viñetas etnográficas: 1) un feminicidio ocurrido en Ibarra en 2019, 2) las movilizaciones en Quito en torno al paro de octubre de 2019, y 3) la llegada a Guayaquil de la COVID-19. En los tres casos, hubo declaraciones de las autoridades del gobierno, que incluyeron al presidente de la República de aquel entonces, Lenín Moreno, que dan cuenta de discursos cada vez más racistas y xenófobos. El texto finaliza analizando la campaña electoral de 2021 y el uso instrumental de los migrantes como agentes de enunciación política y de mensajes canalizadores de rechazo a una de las opciones políticas de la contienda, siendo además un lugar común en las agendas políticas latinoamericanas, denominada como la “venezolanización” de la política. Finalmente el libro cierra con una reflexión en torno al concepto de ciudadanía universal y su aterrizaje en el marco político y jurídico del Ecuador.

En síntesis, el libro *Políticas, burócratas y migrantes. Análisis desde la antropología del Estado* pretende ser una contribución a los estudios del Estado y las migraciones, así como una fuente de consulta para personas interesadas en la temática. Sobre todo aspira a ser una caja de herramientas (parafraseando a Foucault) que permita nuevas investigaciones para seguir interrogando al Estado, así como para pensar en nuevos y mejores mecanismos de inclusión para todas las personas que por algún motivo tuvieron que cruzar una frontera. Ojalá el libro contribuya a que la “utopía ecuatoriana”, aquella que pensamos hace 15 años, pueda seguir migrando...

Agradecimientos

A mis colegas Iréri, María del Pilar, Andrea y Yolanda, con quienes escribí algunos de los trabajos que forman parte de este libro. A Juan, quien siempre está dispuesto a leer mis primeros manuscritos y alimentar el análisis. A Virginia, por su atenta y cuidadosa lectura del primer borrador de este libro. A Ana Paula, por el placer de compartir cátedra y aprender junto a ella. A Ale, por los paraguas de colores. A Edith, mi madre, por su presencia. A todos mis informantes por contarme sus historias, y a mis estudiantes por escucharme.

A la Editorial Teseo y su equipo por el cuidado de la obra. A Jorge por sus generosas palabras en el prólogo y a René, mi carnal migrante, por su no-ausencia.

I. Enfoques, perspectivas y procesos

1

Los enfoques de la política migratoria ecuatoriana: una mirada histórica

Introducción

En el despertar de los estudios sobre política migratoria contemporánea en el Ecuador, ocurrido al finalizar la primera década del siglo XXI, cobró interés entender las novedosas propuestas implementadas en la Constitución de la República del 2008, sobre todo la inclusión de un enfoque de derechos, y en particular los derechos políticos en torno al llamado “voto migrante” (Boccagni, 2008; Ramírez y Boccagni, 2010)².

Los rápidos cambios que ocurrían en el país en aquel entonces y la implementación de planes o programas específicos en materia migratoria hicieron que algunos colegas colocaran el lente en estas políticas particulares (por ejemplo, el análisis de los planes de retorno), descuidando una mirada estructural e histórica sobre el tema.

En ese contexto, y para entender de manera precisa la política migratoria emprendida por el gobierno de esa época, realicé un estudio desde una perspectiva diacrónica, que buscaba concebir y ubicar cuál ha sido la postura del Estado ecuatoriano en torno a la migración a lo largo del tiempo. La perspectiva inmedatista, centrada únicamente

² Vale señalar que un trabajo pionero en torno a los estudios de política migratoria en el país es la obra colectiva coordinada por Ponce (2005), que desde una perspectiva de la política exterior analiza cómo la Cancillería gestionó la estampida migratoria de 1999-2000.

en la coyuntura, es demasiado estrecha para considerar los puntos de inflexión en la historia social y política, y puede conllevar a errores de interpretación.

De ahí que en su momento me interesó hacer el siguiente cuestionamiento: ¿cuáles han sido los enfoques de las políticas migratorias desde finales del siglo XIX hasta nuestros días? ¿Cuáles son las principales rupturas, continuidades, avances o retrocesos de la política contemporánea? A través de un trabajo de archivo, analizando leyes, decretos, normativas e información estadística, propongo la existencia de cinco grandes enfoques en la política migratoria ecuatoriana implementados en este periodo de tiempo: el aperturismo segmentado; seguridad y control; enfoque de derechos; gobernabilidad migratoria y neosecuritismo.

La tesis que planteo es que, a lo largo de la historia, sobre todo desde finales del siglo XIX y todo el XX, los diferentes gobernantes trataron de construir un Estado-nación blanco-mestizo moderno, “civilizado”, donde la presencia de ciertos extranjeros en el territorio contribuía a esta empresa, teniendo en cuenta algunos factores de índole étnico, geográfico, de clase y socioculturales. Esto vino de la mano de la marginación, exclusión o expulsión de ciertas poblaciones juzgadas como “precivilizadas”, “bárbaras” o “atrasadas”³.

I. El aperturismo segmentado

Si bien para algunos puede parecer novedosa la visibilidad que han adquirido los asuntos migratorios en los últimos años, al revisar la historia del Estado-nación ecuatoriano vemos que este tema constituyó una preocupación desde finales del siglo XIX, cuando se elaboraron las primeras

³ Una versión preliminar, donde trabajé tres enfoques, se publicó en el libro *Historia comparada de las migraciones en las Américas*, editado por la UNAM-IPGH en 2014.

normativas en materia de extranjería: en 1886 y en 1892, la primera y segunda ley de extranjería, respectivamente, y la Constitución de 1897, en donde se estipula que los extranjeros gozan de garantías constitucionales. Como señala Stolke (2000), al revisar las leyes de nacionalidad e inmigración-extranjería a lo largo del período formativo de los nacientes Estados, estas cumplieron también una función de pertenencia a un determinado grupo sociopolítico. Incluso, retomando a Sayad (1996), se puede afirmar que, desde la propia formación de los Estados-nación, el tema inmigratorio ha estado presente, porque “para que haya inmigrantes es preciso que haya fronteras y territorios nacionales, es preciso que haya extranjeros”.

Efectivamente, desde finales del siglo XIX, sobre todo cuando los liberales llegaron al poder y el continente americano era un lugar de acogida de grandes flujos migratorios, predominó en el Ecuador un enfoque en política migratoria al que denominé “aperturismo segmentado”. Con este término se entiende la predisposición gubernamental de abrir las puertas a la inmigración, pero no a todo tipo de migrantes. Así, los extranjeros provenientes de la región andina tuvieron algunos privilegios e incluso fueron reconocidos como ciudadanos; los europeos y norteamericanos fueron bienvenidos y existieron facilidades para su llegada e inserción, y otros inmigrantes, como los chinos o gitanos, no fueron admitidos o fueron rechazados y expulsados.

En relación con el primer grupo, a partir del decreto del 25 de noviembre de 1867 se reconoció como ciudadanos a personas provenientes de Colombia, el Perú, Venezuela y Chile que habían llegado a Ecuador. Cabe recordar que en aquella época para ser ciudadano ecuatoriano se requería estar casado o ser mayor de veintiún años y saber leer. También se tomaban en cuenta criterios confesionales, de profesión y propiedad, que excluían a las mayorías (Ávila, 2012). De esta manera, dicho decreto daba a las personas provenientes de los países de la región incluso más derechos (y deberes) que los que tenían una buena parte de la

población ecuatoriana, que no cumplía con los requisitos estipulados para ser considerados ciudadanos.

Vale señalar que este reconocimiento como ciudadanos a personas provenientes de la región no fue exclusivo del Ecuador. Acosta (2018) nos recuerda que el primer acuerdo regional de este tipo se firmó en 1822, por instrucción de Simón Bolívar, entre Colombia y el Perú, y estableció en el artículo 4 que “los colombianos serían tenidos en el Perú por peruanos y estos en la República de Colombia por colombianos”. Años después, en la Constitución de 1878, se estipuló que eran ecuatorianos por naturalización “los nacidos en cualquiera de las Repúblicas hispanoamericanas, si fijaren su residencia en el territorio de la Nación, y declararen, ante la autoridad competente, que quieren ser ecuatorianos” (art. 9).

Estas benevolencias para con la población de los países de la región hay que entenderlas primero en el marco del apoyo que tuvo Ecuador en las guerras de independencia, en las que participaron principalmente soldados neogranadinos y venezolanos. Desde aquella época, se registra población colombiana asentada en nuestro país y sobre quienes el presidente de la República de aquel entonces, Antonio Flores (1888-1892), en su mensaje al Congreso Ordinario de 1890, se refería de la siguiente manera: “Los emigrados que tiene el Ecuador procedentes de Colombia, se calculan en unos 40.000⁴. Son los únicos que podemos tener ahora, y debemos tratarlos como a hermanos, recordando que en los albores de la Nacionalidad ecuatoriana, nuestra Patria no quiso llamarse sino El Ecuador en Colombia (Flores Jijón, 1890: 21)”.

Las relaciones no solo entre Colombia y el Ecuador, sino entre los países que formaron la Gran Colombia, eran en algunos aspectos tan cercanas que, en el año 1911, firmaron el Acuerdo sobre Cónsules, que facultaba a funcionarios

⁴ En el suplemento del diario oficial de 1889 y en otros escritos de Flores (1889b) se indica que en Ecuador había alrededor de 15.000 colombianos.

de Bolivia, Colombia, el Ecuador, el Perú y Venezuela, residentes en terceros países, para que pudieran hacer uso de sus atribuciones a favor de los ciudadanos de dichos países que no tuvieran cónsul en el mismo lugar. Este acuerdo constituye el primer hito en materia migratoria y de cooperación de carácter multilateral del que se tiene registro en la región Andina.

De esta manera, vemos cómo dentro del enfoque del aperturismo segmentado este primer grupo de personas provenientes de los países de la región no fueron consideradas como extranjeras, sino que se les dio igualdad de trato, adquirieron el estatus de ciudadanos de la República del Ecuador o se les dieron facilidades para que se pudieran naturalizar como ecuatorianos⁵. Estos elementos constituyen el pilar de la construcción de la ciudadanía ampliada, ya que desde aquella época los Estados crearon una figura jurídica intermedia entre el nacional y el extranjero: el ciudadano regional.

En cuanto a europeos y norteamericanos, varios países del continente tuvieron una política que implicó, entre otras cosas, la apertura de oficinas de inmigración en el exterior y la inyección de capital para atraer a familias enteras de migrantes. La Argentina, en 1890, destinó un millón de pesos solo por concepto de adelanto de pasajes. El Uruguay, un año antes, destinó 20 millones para fomentar la inmigración y el Brasil, cinco millones. Además de este capital, dichos Estados pagaron el alojamiento a los recién llegados y les ofrecieron trabajo⁶. Hay que recordar en este

5 Cabe recordar que años más tarde, a finales de los sesenta, se crea la Comunidad Andina de Naciones, y desde aquella época se empiezan a elaborar varios instrumentos que propician no solo la migración laboral intracomunitaria, como el Convenio Simón Rodríguez de 1973, sino la conformación de una ciudadanía andina.

6 Aunque en muchos casos fueron engañados, ya que las condiciones que les ofrecieron y las tierras prometidas nunca se concretaron. Ver Devoto (2006); González (2003); Mörner *et al.* (1985); Sánchez (1973); Scarzanella (1983); Vangelista (1997) y Flores (1890).

punto los vínculos entre criterios económicos y étnicos al momento de seleccionar a los inmigrantes.

Pese a que el presidente Flores creía en los beneficios de la inmigración, lo cual se lee en varios de sus textos, la realidad económica y social de Ecuador dificultaba el fomento de esta. Al preguntarle si se encontraba en el estado de erogar dinero para la inmigración no solo la respuesta del presidente fue negativa, sino que pensaba que, incluso si pudiera hacerlo, las condiciones estructurales del país lo hacían inviable. En otras palabras, pensaba que primero había que tener la casa en orden para poder atraer a inmigrantes:

Restablezcamos el crédito, brindemos a los extranjeros garantías, facilidad de transporte a la República, y dentro de ella, comodidades para la vida y medios de prosperar y solo entonces tendremos inmigración. Mientras tanto tratar de ello es pura pérdida de tiempo (Flores, 1890: 21).

Ante esta realidad, el Estado ecuatoriano aplicó algunas normativas y decisiones para atraer a este grupo de extranjeros de Europa y Norteamérica, que constituyeron el grupo más beneficiado por el “apertura selectivo”, dado que se les concedieron liberaciones aduaneras, pasajes gratuitos o bien se procuró que personas pudientes, sobre todo de Guayas, asumieran los gastos de los pasajes.

Si bien el elemento explicativo al momento de analizar el flujo de inmigrantes de aquella época está vinculado a factores de desarrollo y progreso bajo el discurso de que “necesitamos extranjeros para colonizar ciertas áreas de la patria”, mi tesis es que las políticas migratorias implementadas en el país estaban estrictamente relacionadas con el ideal de construir un Estado-nación blanco-mestizo moderno, civilizado, en el que se combinaron factores étnicos, geográficos, clasistas y socioculturales. Solo si entendemos la interrelación e intersección de dichos elementos

podemos entender el trasfondo del aperturismo segmentado⁷. En relación con el primer elemento, algunas citas de la época nos ayudan a situar el problema de una mejor manera:

Las razas europeas, superiores a todas las asiáticas, son las llamadas a suministrarnos el contingente útil y valioso de su inteligencia y aptitudes, acompañado del noble espíritu de familia y amor á la propiedad y al trabajo que predomina en los inmigrantes de esas regiones y los arraiga fácilmente al suelo de su nueva patria (Cámara de Comercio de Guayaquil, 1889).

Como se observa del texto de la Cámara de Comercio, los temas de “familia”, “propiedad” y “trabajo”, en ese orden, aparecen como los elementos que dan luz verde al régimen censitario. De igual manera los discursos de Flores ilustran lo señalado:

En mi reciente viaje á la costa del Norte he visto poblaciones, inclusive una capital de provincia, con escasísimos habitantes; y si no me ha asaltado el temor de que suceda entre nosotros lo que en ciertos distritos de la República Argentina, esto es, de que predominen los extranjeros, uno de los cuatro puntos cardinales de mi programa, que esta perspectiva en manera alguna me asustaría, con tal que este predominio fuera de la raza blanca, sí confieso que he temido que predominen allí los chinos y alejen á los buenos inmigrantes (Flores, 1889a: 7).

⁷ Cabe resaltar que hasta la tercera Ley de Extranjería, Extradición y Naturalización, dictada por el Congreso, el 18 de octubre de 1921 (las dos anteriores solo se denominaban “de Extranjería”), se señalaba que “el territorio de la república está abierto a todos los extranjeros que quieran venir a residir en él o a domiciliarse, con las excepciones que se van a expresar en los artículos siguientes” (art. 21). Como se indica en el mismo artículo hay un principio de aperturismo con excepciones, en el cual el espíritu aperturista segmentado, que se incubó desde finales del XIX, quedó normado en este corpus legal.

Justamente, estas últimas palabras nos llevan al tercer grupo, aquel que constituyen los excluidos del aperturismo segmentado o del clausuramiento racista: los chinos. Como antecedente, hay que señalar que en los albores de nuestra República el presidente José María Urbina, en 1854, se negó a aceptar colonos asiáticos en el territorio ecuatoriano. Años después, el 14 de septiembre de 1889, se emite un decreto presidencial que prohibió la entrada de chinos y propendió a la expulsión de aquellos que ya estaban asentados, tal como se lee en los primeros artículos:

Art. 1 Prohíbese la entrada de chinos a la República.

Art. 2 Los ya establecidos en territorio ecuatoriano, podrán continuar residiendo en él mientras el Ejecutivo no juzgue conveniente hacer uso del derecho que le confiere el Art.2 de la ley de extranjeros⁸.

Art. 3 Si los chinos establecidos en el Ecuador salieren del territorio ecuatoriano, no podrán volver a él.

Art. 5 El Ministerio del Interior queda encargado del cumplimiento de este Decreto (Flores, 1889).

Como se ve en un primer nivel de análisis, el aperturismo segmentado privilegiaba la llegada de inmigrantes de raza blanca: “lo que necesitamos es migración asimilable, como la española, especialmente de los países vascongados; pero en todo caso inmigración de raza caucásica”, a quienes se les abría las puertas sin ningún temor, no así a los chinos, de quienes se pensaba que si no se controlaban sus flujos “llegarán muchos y perturbarán las actuales condiciones de trabajo. Aparte sus ideas, idioma, gobierno, religión y costumbres son contrarias a nuestra civilización y bienestar” (Flores, 1890). Como se observa, el tema de las fronteras territoriales va de la mano con la imaginación de fronteras raciales y culturales. Se construye así la idea de que la diferencia perturba el orden.

⁸ El artículo 2 de dicha ley señala que “los extranjeros que fueran perniciosos al orden público podrán ser expulsados del territorio”.

En estos relatos que resaltamos, se ve nítidamente cómo los temas étnicos se entrecruzan con lo laboral y cultural, que constituyen el trasfondo del enfoque del aperturismo segmentado y la construcción del otro. Dicho enfoque, en su conjunto, constituyó un elemento central para construir el ideal en términos weberianos de un Estado-nación blanco-mestizo civilizado. Si al presidente Flores le preocupaba que los chinos expusieran factores diacríticos y orientaciones de valor –como diría el antropólogo Frederick Barth en su clásico libro *Los grupos étnicos y sus fronteras*– diferentes a la “cultura ecuatoriana”, era claro que, en el proyecto civilizador, los indios, los negros y otras minorías étnicas que habitan en nuestro país también quedaban excluidos de dicho proyecto. La influencia de las teorías evolucionistas antropológicas y del racismo biológico era indudable. O, en palabras de Balibar (1991: 65), encontramos un racismo *interior* (dirigido contra una población minoritaria en el espacio nacional) y un racismo *exterior* (considerado como una forma extrema de xenofobia).

Sustentados en la primera ley de extranjería de 1886 y en el decreto de 1889 señalado anteriormente, se construyó un discurso que directamente etiquetó a los inmigrantes, principalmente chinos, como sujetos perniciosos, produciéndose una sinofobia. Es decir, se empieza a esencializar a los “otros” como personas que pueden causar daño y ser perjudiciales para la sociedad, ya que tienen una raza no blanca, una cultura diferente, pueden llegar muchos y por lo tanto alterar el mercado local. Aquí están los cimientos que se fueron solidificando a lo largo del siglo XX y que perduran hasta nuestros días para estigmatizar a los extranjeros inmigrantes en general, pero clasificando o diferenciando entre “malos y buenos” inmigrantes, entre migrantes deseables y no deseables, entre quienes necesitan visa y quienes no la necesitan, etc.

Los hallazgos de Carrillo (2012) hablan del peso que tuvieron estos elementos, sobre todo la preocupación y malestar de la Cámara de Comercio de Guayaquil y de la

Comisión Consultiva de Agricultura de Quito, por la presencia de chinos en los mercados locales de las dos principales ciudades del Ecuador, ya que se los consideraba como una potencial amenaza y competidores directos de las oligarquías nacionales. Dichos informes incluso sirvieron para justificar el decreto que prohibía su entrada y puede darnos pistas para entender por qué esta población se ubicó territorialmente en ciudades y localidades intermedias y alejadas de los polos urbanos centrales⁹. En dichos lugares sus relaciones sociales fueron buenas, sobre todo por el prestigio que obtuvieron al ser considerados comerciantes exitosos. Se registran matrimonios de ciudadanos chinos con ecuatorianas cuya descendencia fueron llamados, dentro de la misma comunidad, *injertos*, para diferenciarse de los *chinos chinos* (nacidos en la China o hijos de padre y madre chinos).

En 1909 se emite un decreto y reglamento que obliga a realizar un censo anual de chinos y se restringe su movilidad, así como se van afinando políticas de control a través de estadísticas¹⁰ y registros de información antropométricos, biológicos, dactiloscópicos y las fotografías de frente y de perfil en los pasaportes a partir de la década del veinte.

Todo este sistema de información y estadísticas para dicha población permitió calcular que hasta finales de los treinta los chinos eran el segundo grupo más numeroso en el país (11 %), solo superado por los colombianos (27 %). Vale señalar que para aquella época ya se había creado la Oficina de Estadísticas dentro de la Dirección de Inmigración y Extranjería, como una nueva herramienta de

⁹ Cabe señalar que varios países empezaron a cerrar las puertas a los chinos, incluido Estados Unidos, que fue tomado como referente por el presidente Flores para elaborar el decreto.

¹⁰ Como señalan Sharma y Gupta (2006), las estadísticas son una de las principales formas de estudiar las acciones de los Estados, y estos intentan catalogar sus actividades de forma exhaustiva a través de las estadísticas. Para un análisis del papel histórico desempeñado por las estadísticas en la consolidación del dominio y el ejercicio del biopoder, ver Hacking (1991).

control, y se intensifica un racismo de Estado al considerar a los chinos una “raza inferior” y culturalmente incompatibles, al ser tildados de viciosos, cochinos y depravados, por ser polígamos y consumir opio¹¹. Dicha sinofobia, o aversión a los chinos, ha vuelto a cobrar fuerza a raíz de la pandemia del COVID-19, cuyo brote se presume que se originó en este país.

II. El enfoque de seguridad y control

El aperturismo segmentado duró hasta finales de la década de los treinta, cuando encontramos que se comienzan a poner los cimientos del paradigma del control migratorio, que cuajó en los años cuarenta del siglo XX, a raíz de la Segunda Guerra Mundial y el conflicto bélico del Ecuador con el Perú, y llegó a su consolidación a inicios de la década de los setenta, cuando en nuestro país gobernaba la dictadura militar y en la región dominaba la doctrina de seguridad nacional. Se entiende por enfoque de seguridad y control, o de securitización de la migración, el proceso que lleva la política a la esfera de la seguridad nacional (Campesi, 2012).

Este enfoque, fundamentado en el control y la seguridad nacional, implica una profunda desconfianza hacia los extranjeros, siendo la migración vista como un problema y una amenaza para los países de destino, sobre todo cuando se produce una inmigración masiva e irregularizada. Este abordaje pone en evidencia las tensiones sociales generadas por la inmigración y la ausencia de procesos de integración de los migrantes en las sociedades de acogida (Portes 2012), los que redundan en retóricas y prácticas de discriminación y xenofobia.

¹¹ Tuvieron que pasar 55 años para abolir el decreto que prohibía la entrada de ciudadanos chinos al Ecuador, ocurrido en 1944; dos años después se firmó el Tratado de Amistad chino-ecuatoriano (Carrillo, 2012).

Antes de la segunda mitad del siglo XX se decretaron tres normativas que abordaban la cuestión migratoria: el Decreto Supremo de Extranjería de 1938, el Decreto Legislativo de Extranjería en 1940 y el Decreto Legislativo de Extranjería de 1947. Es en este periodo cuando se cristalizó el enfoque securitista en la política migratoria ecuatoriana. Hay algunos datos de las propias normativas, así como de la nueva institucionalidad que se empezó a establecer, que confirman lo señalado. Por ejemplo, es en esta época, como ya se dijo, que se crea la Oficina de Estadísticas, que tenía como fin el control y monitoreo de la población extranjera, sobre todo de aquellos que fueron clasificados como “no deseables”.

Por otro lado, en la Ley de 1938 queda establecido que los temas de inmigración y extranjería serían competencia del Ministerio de Policía, y que los extranjeros que no fueran “beneficiosos” para el país podrían ser expulsados. En el artículo primero del Decreto de 1940 se dispone “el control de inmigración, emigración y extranjería”. Como se observa en el primer artículo de la ley, el interés primordial es controlar los flujos y movimientos poblacionales.

El enfoque de control, que surge en esta época, parte de considerar “sospechoso” a todo extranjero, por lo que se ponen una serie de filtros para su ingreso y permanencia en el país. El primero es el requisito de visa en el pasaporte para poder entrar al territorio ecuatoriano¹². Pero, aun antes de ello, el cónsul ecuatoriano acreditado en el exterior “no podrá visar el pasaporte, sin exigir antes el certificado de las autoridades de la población residente del extranjero, sobre la conducta y más condiciones personales de este,

¹² En la ley de 1921, la tercera en materia migratoria, es en donde aparece una pequeña referencia a las visas, y se indica solamente que los extranjeros deben mostrar sus pasaportes visados al llegar al Ecuador (art. 25). Las visas no son otra cosa que un timbre otorgado por los Estados en los pasaportes de los individuos, después de indagar con mayor profundidad sobre la persona que desea internarse temporal o definitivamente en un país.

cerciorarse, por todos los medios del caso, que el extranjero puede inmigrar al Ecuador” (art. 15, ley 1938).

Una vez que se cumplieron estos requisitos, de todas maneras, se estableció que las autoridades migratorias del Ecuador estaban “obligadas, antes de aceptar el ingreso al Ecuador, a averiguar sobre la conducta del extranjero [...] y estarán sujetos (entiéndase las autoridades migratorias) a una multa de 500 a 1000 sucres en caso de violación de lo dispuesto en este artículo”. En esta normativa que se empieza a dibujar, se vuelve a insistir en la necesidad de admitir solamente a inmigrantes beneficiosos:

En el Ecuador existen muchos extranjeros que, si bien, ingresaron antes de la vigencia de la ley de extranjería, se dedican a ciertas actividades que, como el comercio ambulante, no les representa sino un pequeño capital, si lo tienen, o en muchos casos trabajan con el crédito. Estos extranjeros, señor ministro, acusan de hecho falta de conocimientos, de industria y de medios económicos, hacen competencia a los nacionales y no aportan ningún beneficio para el país y en consecuencia, deben ser expulsados [...]. Así mismo, tenemos una considerable cantidad de extranjeros, posiblemente más de cinco mil, la mayor parte originarios de las vecinas repúblicas de Colombia y Perú, que se dedican a trabajar de jornaleros en la agricultura; ellos también para no abundar en el asunto, se encontrarían en iguales condiciones y deberían abandonar el país. Claro está que su expulsión sería más fácil porque tienen las fronteras de sus países originarios muy cercanas... (Fondo MRREE, Diplomática y Consular. Consulado de Colombia en el Ecuador. Quito, 1926-1939. Cp. 363 folios 173 Cj. 269. Glaesel Máximo. Jefe de la Oficina Central de Inmigración y Extranjería. Informe sobre inmigración, 14 de marzo de 1939).

Posteriormente, en 1941, en el contexto nacional de la guerra con el Perú, vía el decreto 339 se crea un “timbre de inmigración”, que impuso el cobro de dinero para el otorgamiento de visas. Estas políticas de control van

acompañadas de criterios morales sobre la “buena conducta de los inmigrantes” y sobre quiénes debían ser admitidos como personas deseables que contribuirían al desarrollo del país, por lo que quedaron claramente consignados una serie de extranjeros de “mala conducta”, a quienes no se admitió en el territorio ecuatoriano, como

... los expulsados de otros países; los analfabetos; los locos, dementes y los idiotas; los vagabundos; las prostitutas; los polígamos; los que adolecieran de enfermedad incurable o contagiosa o peligrosa para la salud pública; los que traficaren con la prostitución; los que se dedican a la trata de blancas o trafican con estupefacientes; los que hubieran sido expulsados anteriormente del país; lo que no hubieran sido aceptados en otros países aun como meros sospechosos; los que pretendan hacer en el Ecuador propaganda de doctrinas políticas; los gitanos, cualquiera sea su nacionalidad y los chinos (art. 5 Ley y art.7 Reglamento).

Estas categorías de extranjeros que no podían entrar al país se mencionan, en primer lugar, en el Decreto de Extranjería de 1940. Si bien son las mismas categorías que se describen en el decreto de 1938, como señala Ackerman (2013), el hecho de que la especificación de los extranjeros no deseables esté planteada en la primera parte del decreto, mientras que la categorización de los extranjeros deseables lo esté al final, representa el énfasis puesto en la exclusión y el control.

Ya en la ley de 1947, con un nuevo marco constitucional, elaborado un año antes, y en el contexto del fin de la Segunda Guerra Mundial, se observa una tensión “entre el interés de dejar entrar a los extranjeros deseables versus el deseo de excluir a los no deseables” (Ackerman, 2013: 50). En dicha norma se señala: “Es prohibido a los extranjeros intervenir directa e indirectamente en actividades de carácter público o difundir doctrinas contrarias a la moral y el orden público ecuatoriano” (art. 4). En esta ley se especifican los diferentes tipos de visas, tales como:

de turismo, de retorno, de inmigrante, de transeúnte, de negocios, de diplomático y de cortesía. Además, se retoma la taxonomía de los extranjeros no deseables: “Los expulsados de otros países por delitos comunes; los locos, dementes e idiotas; mendigos, vagabundos, enfermos, prostitutas y gitanos” (art. 20).

Vale señalar que desde el origen, formación y consolidación de los Estados-nación se crearon mecanismos que permiten a los individuos salir e ingresar de un país a otro. Esto es lo que Torpey (2000) denominó la regulación de los movimientos migratorios, como un mecanismo que contribuye a la construcción real de los Estados-nación o de la estaticidad (*state-ness*) del Estado. Los principales mecanismos que se elaboraron fueron los pasaportes y posteriormente las visas. Jhon Torpey, en su libro *La invención de los pasaportes. Vigilancia, ciudadanía y Estado* (2000), nos recuerda cómo fue el proceso de monopolización por parte del Estado que le permitió convertirse en el actor exclusivo que autoriza y regula los movimientos poblacionales, que antes estaban en manos privadas, por ejemplo, las organizaciones religiosas¹³. En el caso ecuatoriano, en 1941 se emite el reglamento general de pasaportes, en el cual, aparte de señalar los diferentes tipos de visas, se establece que “todo individuo ecuatoriano o extranjero, para ser admitido en el Ecuador, debe tener su pasaporte visado” (art. 39).

Ya en las décadas del cincuenta y sesenta del siglo XX hubo tres decretos relacionados con migración: el decreto

¹³ Sin embargo, vale recordar que actualmente varios Estados han delegado parte de su poder de control a empresas privadas (como por ejemplo las aerolíneas o empresas de transporte fluvial y terrestre) para la revisión de documentos como pasaportes y visas antes de iniciar el viaje. También el proceso de análisis de documentación para entregar visas ha sido encargado a empresas privadas. Por ejemplo, la empresa VFS-Global, radicada en la India, ofrece servicios tecnológicos y de subcontratación a misiones diplomáticas de 45 gobiernos, y opera en 120 países, donde poseen 1610 centros de aplicación. Desde 2001 ha procesado más de 100 millones de aplicaciones en todo el mundo (<http://www.vfsglobal.com>). Al respecto, ver Gil, Santi y Jaramillo (2017).

ejecutivo de 1960, el de 1958 y el de 1957, enfocados en temas puntuales como la necesidad de realizar un censo de extranjeros para que estos registren su dirección de residencia en la Dirección de Inmigración y Extranjería, así como la expedición de un reglamento para dos tipos nuevos de extranjeros: estudiantes y hombres de ciencia.

No solo varios artículos de estos decretos quedaron establecidos en la Ley de Extranjería de 1971, sino que –y sobre todo– se evidenció su espíritu, centrado en las obligaciones que tienen que cumplir los extranjeros, en la seguridad y el control. Pero esta vez, en el contexto de la década de los setenta del siglo XX, caracterizado por dictaduras militares en toda la región y la doctrina de seguridad nacional.

Ya para esta época cobró fuerza la tesis de la migración selectiva (que es otra terminología para seguir con la clasificación de inmigrantes deseables y no deseables), considerada como una estrategia para permitir el ingreso solo de aquellos migrantes que puedan contribuir al “desarrollo económico, social y cultural del país” (párrafo 2, ley de 1971). Como se observa, para el Estado el “buen migrante” es aquel que aporta al crecimiento del país. Adicionalmente se estipula que la decisión de conceder o negar una visa, pese a cumplir todos los requisitos, es facultad soberana y discrecional de la Función Ejecutiva (art. 5).

La ley de 1971 divide a los inmigrantes en dos grandes categorías: los que “se integran legal y condicionalmente en el país, con el propósito de radicarse y desarrollar las actividades autorizadas...” y los no inmigrantes “con domicilio en otro Estado, que se internan legalmente y condicionalmente en el país, sin ánimo de radicarse...” (arts. 10 y 12). Como se ve, aparece para ambos casos la noción de legalidad vinculada con los extranjeros deseables. La diferencia entre unos y otros es el tiempo que se espera que estén en el país y la intención de radicarse o no. Es en esta época que se recomiendan medidas para restringir la emigración de ecuatorianos “cuando lo exija el interés público” (art. 7) y se crea el permiso militar de salida para los hombres de este país.

En este breve recorrido por los corpus legales en materia de inmigración y extranjería¹⁴ se aprecia que, desde finales de la década del treinta del siglo XX, se ha mantenido un enfoque securitista y de control, que se fue solidificando en las estructuras institucionales y burocráticas del Estado, y de la sociedad en su conjunto. Si los discursos y las normas crean realidades y, parafraseando a Foucault, constituyen dispositivos de poder, en nuestro caso de análisis se concibió al “otro-extranjero”, a lo largo del siglo XX, como un sujeto por controlar a partir de dispositivos normativos y procedimientos burocráticos.

Estos enfoques, discursos y normativas son tan poderosos que han conducido incluso a una internalización (pensamiento de Estado) tanto en agentes gubernamentales como de la sociedad, que no se pueden dismantelar de la noche a la mañana, aun teniendo una nueva Constitución de la República (2008) que en materia de migración tiene un enfoque de derechos, tema de nuestro siguiente análisis.

III. El enfoque de derechos

El enfoque centrado en los derechos es el resultado, por un lado, de las disputas y luchas de los migrantes, quienes han reivindicado reconocimiento y mejores condiciones de vida para ellos y sus familias, tanto a los gobiernos de los países de destino y tránsito como de los de origen¹⁵. Desde esta mirada se ve a los migrantes como actores en movimiento, que adquieren cada vez mayor visibilidad y con más amplios repertorios de acción, que han empezado a interpelar e interactuar con el Estado de origen, tránsito y destino, incluso en su condición de indocumentados. Al reconocer su capacidad de agencia defienden la autonomía

¹⁴ Para un análisis más detallado ver Ackerman (2013) y Ramírez (2012).

¹⁵ Las asociaciones de migrantes han jugado un papel central en la inclusión de este enfoque.

de las migraciones (Mezzadra, 2012), que los puede llevar a realizar prácticas de incorregibilidad (De Génova, 2013).

Por otro lado, este enfoque se alimenta del debate de la comunidad internacional, relacionado con la garantía y protección de los derechos humanos de las personas migrantes como sujetos con derechos. Así, desde las relaciones internacionales y desde una perspectiva no liberal y repolitizada de los derechos humanos (Estévez, 2017), se pueden construir propuestas de política migratoria a favor de los derechos de los migrantes, del derecho a migrar y de la libre movilidad (Pécoud y De Guchteneire, 2006).

Estévez (2010) señala que el discurso de los derechos humanos ha inspirado cuatro tipos de reformulaciones del concepto de ciudadanía, una de ellas enmarcada dentro de las propuestas que denomina de *postciudadanía*, más conocidas como de *migración sin fronteras* o de *fronteras abiertas*, las cuales renuncian a la tarea de adjetivar la ciudadanía y sugieren el reconocimiento del derecho de todos los seres humanos a migrar/emigrar y a gozar de todos los derechos humanos, independientemente de dónde se encuentren (Estévez, 2010: 153).

En este andarivel, ciertos tratados y normas internacionales reivindican la obligación que tienen los Estados de asegurar la vida, la dignidad humana, la no discriminación y el acceso a la justicia, entre otros elementos, para una población particularmente vulnerable económica, social, política y culturalmente (Castillo, 2005; Campos y Da Silva, 2015). Finalmente, dicho enfoque es fruto de la voluntad política de los gobernantes de turno por construir políticas de inclusión, interculturalidad e igualdad entre nacionales y extranjeros. Desde esta perspectiva, la universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos trasciende y supera la condición de ciudadanía y se antepone a la naturaleza del ser humano y de la persona (Gzesh, 2008; Muñoz, 2009).

En el caso ecuatoriano, una de las primeras conquistas dentro de este enfoque tuvo que ver con los derechos

políticos para los migrantes, sobre todo en dos niveles: por un lado, la posibilidad de tener doble nacionalidad (1994) y, por otro, la posibilidad de poder ejercer el derecho al voto (1998). Este segundo aspecto quedó estipulado en la Constitución de 1998, cuando se consagró que “los ecuatorianos domiciliados en el exterior podrán elegir Presidente y Vicepresidente de la República en el lugar de su registro o empadronamiento” (art. 27, inc. tercero).

Sin embargo, en la Constitución de 1998 –que institucionalizó una suerte de “neoliberalismo con rostro social”, aunque se indica que “el Estado procurará proteger a los ecuatorianos que se encuentran en el extranjero” (art. 11)– no se establecieron oportunamente los mecanismos que garantizaran esta protección, ni se observó el surgimiento de un organismo rector que desarrollara los asuntos relativos a la temática migratoria, que proporcionara una mirada integral para tratar el tema, así como tampoco existió la determinación de los recursos necesarios para la atención, promoción y protección de los derechos y oportunidades que tienen los ciudadanos y ciudadanas establecidas en el exterior¹⁶.

La tardía implementación del derecho al voto en el exterior –que se hizo realidad ocho años después en el primer proceso electoral en 2006– dejó ver los déficits institucionales de una Cancillería en lenta modernización. La frágil importancia política que las élites gubernamentales habían asignado al tema de la emigración se reflejó en que, para dichas élites gubernamentales, el fenómeno migratorio estaba lejos de representar un problema público. Es a partir del surgimiento de ciertas asociaciones de migrantes de carácter transnacional, a inicios del nuevo siglo, vinculadas también a ciertas ONG, iglesias, académicos y organizaciones, que se empiezan a plantear demandas a favor de estos y de sus familias. Esto ocurrió en el escenario nacional

¹⁶ Para un análisis detallado sobre el papel del Estado ecuatoriano en asuntos migratorios en el período 1998-2006, ver Eguiguren (2011).

de una de las peores crisis políticas (derrocamientos presidenciales), económicas (dolarización y feriado bancario) y sociales (estampida migratoria) que ha vivido el Ecuador a lo largo de su historia.

Es en este contexto, a inicios del nuevo siglo –en el cual se dispararon los flujos migratorios– que se elaboró de manera participativa el Plan Nacional de Migrantes Ecuatorianos en el Exterior en el 2001, en el cual se proponían tres ejes centrales: garantizar derechos a los emigrantes, dar atención preferencial a las familias de los ecuatorianos que emigraron y reforzar los vínculos con los Estados receptores de emigrantes ecuatorianos.

Un año después, la demanda social obligó al gobierno de turno a establecer mesas de diálogo con los actores sociales, entre ellos las asociaciones de migrantes, que, en 2002, consiguieron en la mesa ciertos derechos económicos, a través del “Programa de Ayuda, Ahorro e Inversión para Migrantes Ecuatorianos y sus Familias”, dotado de un fondo de cinco millones de dólares. Lamentablemente, dicho fondo, que tenía que ser administrado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, que propiciaba la captación y el mejor y más eficiente uso de las remesas enviadas, nunca se concretó¹⁷.

Posteriormente, en el año 2003, en el Ministerio de Relaciones Exteriores se elevan los asuntos consulares y migratorios a rango de Subsecretaría, en un momento en el que los países europeos impusieron el visado Schengen como requisito para ingresar a dicho espacio comunitario a los ciudadanos ecuatorianos debido al incremento considerable de ecuatorianos que viajaron a Europa. Como se conoce en el ámbito de las relaciones internacionales, es a partir de la Convención de Viena de 1965 que se establece

¹⁷ “También se conformó la Agencia de Garantías del Migrante, en enero del 2002; la Mesa de Política Migratoria dentro del proceso de Diálogo Nacional impulsado por el gobierno en el 2003 y se creó la Corporación Nacional de Protección al Migrante, en marzo del 2003” (OIM, 2012: 79).

que la protección y representación de intereses del país y sus connacionales en el exterior están a cargo del servicio consular y de las misiones diplomáticas, motivo por el cual la Cancillería se constituyó en el ente encargado de manejar los temas migratorios hasta el año 2006.

Para Araujo y Eguiguren (2009), a partir del año 2000 se consolida una institucionalidad encargada de las políticas hacia los ecuatorianos en el exterior, y se empieza a poner énfasis en el tema de los derechos de los migrantes y las políticas de vínculo¹⁸. Hay que señalar que el nuevo ritmo que adquieren los asuntos migratorios tiene estrecha relación con circunstancias internas (como lo fue la estampa migratoria), pero también por el impulso que cobra el tema a nivel regional y mundial. Ciertos sucesos o eventos nacionales e internacionales son los que entran en juego al momento de definir el enfoque de la política migratoria¹⁹.

Sin embargo, es con la llegada del gobierno de la llamada Revolución Ciudadana que el enfoque de derechos cobra fuerza. Como antecedente, vale recordar que en la campaña electoral de 2006 (en la que votaban por primera vez los ecuatorianos en el exterior), el movimiento que llevó al poder a Rafael Correa marcó la hoja de ruta de lo que sería su planteamiento en esta materia: respeto a los derechos humanos de los migrantes, sobre todo el derecho a migrar, pero también a no migrar; el considerar que no existen seres humanos ilegales; el deseo de impulsar una ciudadanía universal; la participación electoral para ecuatorianos en el exterior y extranjeros en el país, y el impulso a una política de retorno (Alianza País, 2006). Todo esto en el marco de

¹⁸ No está de más resaltar que, en este periodo de inicios del nuevo siglo, encontramos un incremento considerable de los flujos inmigratorios, sobre todo proveniente de Colombia, como efecto de la puesta en marcha del denominado Plan Colombia.

¹⁹ En el ámbito internacional, el 11S en Estados Unidos y el 11M en España aceleraron y reforzaron los controles fronterizos, que ya se venían aplicando tanto en la Unión Europea como en Estados Unidos y se expandieron a lo largo del globo.

un plan de gobierno opuesto al neoliberalismo que propuso el buen vivir o *sumak kawsay*.

El expresidente Rafael Correa, en su discurso de posesión del 15 de enero de 2007, se refería a los migrantes como “la quinta región”, y empezaba a dar señales claras, desde el gobierno, de integrar a la diáspora en el proyecto político que iniciaba. Para él, la migración es la tragedia que ejemplifica el fracaso del modelo neoliberal, que obligó a cientos de miles de ecuatorianos no solo a que abandonaran el país, sino a que lo sostuvieran con el envío de las remesas:

Sin duda el mayor fracaso del modelo neoliberal y la consiguiente destrucción del empleo ha sido la migración... Los exiliados de la pobreza en nuestro país, suman millones, y paradójicamente son quienes, con el sudor de su frente, han mantenido viva la economía a través del envío de remesas, mientras los privilegiados despachaban el dinero hacia el exterior... Que a todos les quede claro: a este país lo mantienen los pobres (Correa, 15 de enero de 2007).

Es a partir de este período en el que se producen las más importantes rupturas en política migratoria, al incorporar, no sin complicaciones ni tensiones, los temas migratorios tanto en la agenda gubernamental como en la política de Estado. Dos meses después de la llegada al poder de la Revolución Ciudadana, se crea la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI). Dicha entidad –con rango de ministerio y adscrita a la presidencia de la República– tenía como objetivo la “definición, gestión y ejecución de las políticas migratorias, dentro y fuera del territorio nacional en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, encaminadas al desarrollo humano de todos sus actores, que servirá de enlace en las acciones de atención, protección y desarrollo del migrante, conforme a los objetivos del Estado ecuatoriano” (decreto ejecutivo N.º 150)²⁰.

²⁰ Posteriormente, se elaboró otro decreto ejecutivo que señalaba que era competencia de la SENAMI “la atención a los migrantes, dentro y fuera del

En diciembre de 2007, se presenta el Plan Nacional de Desarrollo Humano de las Migraciones (2007-2010), en el que se empieza a abordar la problemática desde sus causas estructurales y se definen los macrolineamientos de la política migratoria: derechos, vínculo, retorno, desarrollo e interculturalidad. Como plantea Domenech (2007), la idea de “agendas” –y de planes, añadiría– hace referencia a “cosas que se han de hacer”; de ahí su carácter prospectivo. En este sentido, hay que entender a las agendas y planes como instrumentos políticos que marcan unos determinados lineamientos, un horizonte de sentidos y una carta de navegación hacia dónde dirigir la política pública, en este caso en materia de migración.

Al leer con detenimiento dicho Plan, son varios los elementos que se plasman desde la introducción, pasando por los principios éticos orientadores, los objetivos, políticas y metas que es necesario resaltar, tales como: constituirse en un documento de política migratoria que, de manera frontal, ataca las miradas securitistas en el manejo de la migración a nivel global; reconocer que el principio rector de la política pública se fundamenta en los derechos, sobre todo de los trabajadores migrantes (como un elemento que caracteriza a los gobiernos progresistas); colocar y reconocer –por primera vez en un documento gubernamental– el enfoque y el término “transnacional”, al plantear como política “apoyar la consolidación de familias transnacionales” y como estrategia el “apoyo al fortalecimiento y creación de los vínculos transnacionales familiares”²¹, utilizando y fomentando el acceso a Internet.

territorio nacional, inclusive el establecimiento de Centros de Atención Integral a Migrantes” (Decreto N.º 802, 17 de marzo de 2007).

²¹ En esta dirección Herrera señala que en este documento existe otra visión sobre el tratamiento de temas familiares al reconocer que el Plan está “más centrado en los vínculos entre familias que en la desintegración, y que reconoce la existencia relativamente normalizada de la familia transnacional” (2011: 197).

Este enfoque de derechos y varios elementos del Plan quedaron posteriormente asentados en la Constitución de la República del Ecuador del 2008; en el Plan Nacional para el Buen Vivir de 2009-2013 y 2013-2017; en la política consular de 2009; en la Agenda Nacional de Igualdad de Movilidad Humana de 2013-2017, y en la Ley Orgánica de Movilidad Humana de 2017. Como señala Herrera (2011: 187), “en la propuesta de Movimiento País sí aparecen rupturas importantes pues se empieza a dibujar una imagen de los migrantes como actores del proyecto de cambio”. Sobre todo, la autora alude a tres aspectos: participación política, atención consular y derechos laborales de los migrantes. El migrante ya no es visto como un sujeto externo, sino como un actor social, político y económico.

Haciendo una suerte de síntesis cronológica, podemos afirmar que el enfoque de derechos aparece en escena a finales de los noventa, cobra impulso a inicios del nuevo siglo y llega a su apogeo en el primer correísmo (2007-2012), siendo su punto máximo la Constitución de la República, en la que se plasmaron una serie de principios y artículos que cambian radicalmente el enfoque dominante en el tratamiento de este tema que se venía desarrollando en el país. Sobresale la incorporación del principio de ciudadanía universal²² y la libre movilidad; a partir de ahí, se estipulan varios derechos en el ámbito humano, político, social, laboral y económico para las personas en movilidad (Ramírez, 2015).

Entre las acciones más reconocidas en el ámbito inmigratorio sobresalen: eliminar las visas de ingreso al país para todas las nacionalidades; otorgar derechos políticos para que los inmigrantes radicados por cinco años en el país puedan votar en todo tipo de elecciones; reconocer como refugiados a casi 30.000 colombianos entre 2009 y 2010 (en una coyuntura de ruptura diplomática con Colombia); otorgar residencia a migrantes haitianos afectados por el

22 Sobre este concepto y su “aterrizaje” en el Ecuador, ver apartado final.

terremoto de 2010; suscribir el Acuerdo de Residencia Mercosur; impulsar la propuesta de ciudadanía suramericana en el seno de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) e incorporar esta noción en su nuevo marco legal, y, finalmente, conceder el asilo diplomático al fundador de WikiLeaks, Julian Assange. De todos estos temas, la eliminación de las visas de ingreso a todos los habitantes del planeta, en aplicación del principio de libre circulación de personas –y con el fin de fortalecer las relaciones entre Ecuador y todos los países del mundo, como rezaba el decreto de 2008–, constituyó la medida más vanguardista e inédita en la historia de las políticas migratorias.

En el caso de las políticas para los ecuatorianos en el exterior, un tema de particular importancia fue la ampliación de los derechos políticos, tanto para elegir como para ser elegidos; mejorar y simplificar los servicios consulares con un nuevo modelo de gestión basado en la “diplomacia ciudadana”; la apertura de nuevos consulados para llegar a más lugares en donde se radican los ecuatorianos en el exterior, incluida la apertura de un consulado en zonas de tránsito (Tapachula); la apertura de las Casas Ecuatorianas en el exterior y las Casas Legislativas; los encuentros presidenciales con la comunidad ecuatoriana en todas sus vistas al exterior; apoyar a los ecuatorianos en España que, fruto de la crisis inmobiliaria, fueron víctimas de desahucios, y brindar la ayuda jurídica para las compatriotas en Italia en el denominado caso de las “madres de Génova”. Esto es lo que, sumado a lo que realizaron los otros poderes del Estado, denominé despliegue gubernamental y el “transnacionalismo desde arriba” (Ramírez, 2013).

Como se observa, tanto en las políticas como en el marco jurídico, en la Constitución, en la Ley Orgánica de Movilidad Humana, así como en el *corpus* de los principales planes y agendas, se incorporó un enfoque de derechos para las y los migrantes. El Ecuador, en este período, fue reconocido a nivel internacional como un país que apostó a otra mirada en la política migratoria, poniendo por delante las

necesidades de las personas en movilidad y considerándolas como ciudadanos transnacionales.

Sin embargo, el aterrizaje y concreción con una mirada de derechos se vio obstaculizada por ciertos actores gubernamentales y de la propia sociedad civil que hasta la actualidad piensan en la migración, sobre todo en los inmigrantes, desde una perspectiva de control y seguridad, y niegan derechos elementales²³ y llegan a casos extremos de deportación. A esto se suma el retorno de gobiernos neoliberales, con lo que se produce un giro de la política en el último lustro.

IV. El enfoque de gobernabilidad migratoria

El enfoque de *migration management*, gestión internacional de las migraciones (GIM) o régimen global de gobernabilidad migratoria (Mezzadra y Neilson, 2013) empezó a cocinarse a mediados de los noventa del siglo pasado, a partir del trabajo realizado por Bimal Gosh en 1993 para la Comisión de Gobernabilidad Global de Naciones Unidas y el gobierno de Suiza (Ortiz, 2011). De ahí en adelante, y con el apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), se crean varios espacios multilaterales, en los que se colocó este enfoque, visto –en apariencia– como un punto medio entre las posturas securitistas y de derechos, subordinados estos últimos a la administración eficaz que permita encauzar los flujos migratorios (Domenech, 2021).

²³ Según un estudio de opinión (Zepeda et al., 2015), el 92,8 % de los encuestados respondió a favor de aumentar los controles fronterizos; un impresionante 73,3 % se mostró a favor de “deportarlos a su país de origen”; un porcentaje importante, el 36,8 %, está muy de acuerdo y algo de acuerdo en “construir muros en las fronteras”. Inclusive un derecho elemental, como lo es el derecho al trabajo, les es negado a las personas inmigrantes en condición irregular por el 61,9 % de quienes respondieron al sondeo.

El argumento central de este enfoque es que, con un buen manejo, con una buena administración o gestión de los flujos del *stock* migratorio –como se suele referir a las personas migrantes– ganamos todos. El famoso *win-win-win*, que ve la migración en términos de costo-beneficio (balance contable), ya no habla de la migración como un problema, sino como una oportunidad a partir del vínculo directo que se hace entre migración y desarrollo, que ve a los migrantes y a sus prácticas transnacionales como los nuevos “cooperantes”, partiendo de la premisa de que las personas en movilidad ayudan al crecimiento económico, a reducir la pobreza y al desarrollo familiar y de los pueblos.

Según el argumento de los defensores de este enfoque²⁴, ganan los países de recepción que se benefician de mano de obra migrante: por un lado, ganan los países de origen al recibir remesas, transferencia tecnológica y retorno de trabajadores calificados; y, por el otro, ganan los migrantes y sus familias, que se benefician de mayores ingresos que perciben trabajando en países desarrollados. Estupiñán (2014) plantea que la GIM es una racionalidad política que forma parte de la familia de la *gubernamentalidad* neoliberal y que busca modular la conducta de los sujetos migrantes para contener y desincentivar la migración del sur global, para lo cual se recurre a una multiplicidad de tecnologías.

Este enfoque ha sido implementado en varios países de la región bajo la denominación de *gestión internacional de las migraciones* o *governabilidad migratoria*, el cual se asienta en el discurso de la legitimidad, la cooperación y la eficacia (Mármora, 2009); su lema es conseguir una migración “regular, ordenada y segura”.

De esta manera, la gestión de las migraciones pone el énfasis, por un lado, en la regulación y control, en cuyo léxico se denomina migración “regular y ordenada”; y, por

²⁴ Ver OIM (2004), Mármora (2005), Ghosh (2008).

otro lado, en los derechos, para lo cual se utiliza la expresión migración “segura y humana”²⁵. Como señala Pécoud (2017-2018: 187), refiriéndose a este enfoque:

Aparecen aquí dos paradigmas de peso: el de la frontera-filtro (que permite disociar movilidad deseada e indeseada) por un lado, y el de la frontera humanitaria (según el cual el control de fronteras es un imperativo de seguridad pero también humanitario, puesto que protege a los mismos migrantes) por otro lado²⁶.

Tal enfoque ha sido cuestionado, entre otras cosas, porque sus políticas y programas se han centrado en gestionar la migración, principalmente la migración irregular, mal llamada ilegal, desde una perspectiva de la “globalización del control” (Düvell, 2003), a partir de un engranaje de tres elementos: actores –sobre todo organismos internacionales–, prácticas y discursos (Geinger y Pécoud, 2012)²⁷.

²⁵ Para Domenech (2017: 36), el discurso de la migración segura forma parte de la justificación de los controles migratorios, basándose en la protección y promoción de la seguridad humana, antes que en la seguridad nacional o estatal. De ahí también el justificativo de la lucha contra la trata y el tráfico de migrantes, así como la intervención estatal por razones de seguridad humana. Sin embargo, el término “migración segura” también es interpretado y usado en el sentido de seguridad nacional. Varias conversaciones con funcionarios gubernamentales, en diferentes foros en los que participé, confirman el uso ambivalente de dicho término. Por ello la clave del éxito en la internacionalización y aceptación de esta palabra compuesta, dado que para unos puede ser entendida como seguridad nacional y, para otros, como seguridad humana.

²⁶ “El orden migratorio supone la capacidad de los Estados de controlar sus fronteras, pero también es humano porque un mejor control permite combatir las migraciones irregulares y las situaciones de vulnerabilidad y violación de los derechos humanos” (Pécoud, 2017-2018, p. 187).

²⁷ Por otro lado, varios críticos de este enfoque señalan que, al no reconocer derechos a los migrantes, se deshumaniza, despolitiza y en varios casos se criminaliza el hecho migratorio, olvidando que las migraciones suelen responder a causas estructurales de desigualdades entre países del norte y sur, olvidando que detrás de cada migrante –convertido en número, dato o porcentaje– hay un ser humano, una persona, un ciudadano que por algún motivo cruzó, de manera voluntaria o forzada, una frontera. Para unas

Durante algún tiempo, Ecuador fue crítico con respecto a estas miradas, las cuales, como ya dijimos, son lideradas por la OIM, que bajo un discurso de apoyo “técnico” busca introducir su visión. Por un buen período, sobre todo entre 2009 y 2015, las relaciones entre el gobierno y este organismo fueron tensas, como se observa en este oficio enviado por Cancillería a la misión de la OIM en el Ecuador:

El Ecuador se encuentra en un proceso de cambio y reforma política estructural entre sus instituciones y planificación del Estado, que tiene por objetivo la generación y fortalecimiento soberano de los planes de desarrollo e intereses de las necesidades del pueblo ecuatoriano [...] asumimos el reto de repensar nuestras políticas de Estado y Buen Vivir independientemente de la gestión política internacional. En este sentido, en referencia al Proyecto de “Fortalecimiento de la Gestión Migratoria del Gobierno del Ecuador”, esta cartera de Estado expresa su agradecimiento por la propuesta, pero comunicamos que no participaremos en la misma (Oficio MREMHU-GVMH del 5 de febrero del 2014).

Sin embargo, al cumplir un rol protagónico en la región y a nivel global, dicho organismo tiene un poder real que ha dado paso a que este enfoque sea el dominante y que incluso en momentos de mayor tensión con el gobierno de la Revolución Ciudadana hayan tenido incidencia²⁸.

Con la llegada del gobierno de Lenín Moreno en 2017, la visión de gobernabilidad migratoria adquiere centralidad, al menos en un primer momento, cuando se presenta el Plan de Movilidad Humana en 2018. En dicho Plan, que es parte de la Agenda de Política Exterior, se plantean cuatro políticas; una de ellas “generar condiciones para fomentar

miradas críticas de este enfoque ver Düvell (2003), Geiger y Pécod (2010), Ortiz (2011), Domenech (2008, 2013) y Estupiñán (2013).

²⁸ Un claro ejemplo de esto fue la elaboración de una propuesta de ley denominada “Código Orgánico de Gestión Integral de las Migraciones Internacionales”, en cuyo contenido y en el título de este se observa su enfoque (aunque dicho proyecto no fue considerado).

una migración ordenada, segura y regular” (numeral 3). A lo largo del texto se observa nítidamente el nuevo enfoque desde el análisis del contexto del marco global de gobernanza, hasta en algunas acciones y estrategias de la política, tal como se lee en la siguiente tabla:

Tabla 1. Acciones y estrategias de la política

Marco de la gobernanza	El principal objetivo está vinculado con la generación de condiciones para lograr una adecuada gestión migratoria por parte de los Estados, así como la creación de un entorno en el que las migraciones internacionales se desarrollen de manera ordenada, segura y regular, a partir del diseño de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas.
Acciones de la política	Establecer acuerdos de cooperación fronteriza a fin de implementar mecanismos y procesos que garanticen una migración segura y ordenada.
Estrategias de la política	Promover la implementación de mecanismos regionales y bilaterales de migración fronteriza segura. Se busca fortalecer en el sistema educativo nacional los principios de movilidad humana como una estrategia para evitar la migración riesgosa y crear condiciones para una migración ordenada, segura y regular.

Fuente: elaboración propia con base en Plan de Movilidad Humana (2018).

Con el paso del tiempo y sobre todo con la llegada masiva de migrantes venezolanos, estas miradas cobran protagonismo. En un primer momento el presidente Moreno dijo recibirlos “con los brazos abiertos” (Cook, 2021), apelando a un discurso humanitario, que también es parte de este enfoque, como se verá mas adelante. Sin embargo, el modelo neoliberal implementado por Moreno aún no mostraba su verdadero rostro.

V. El enfoque neosecuritista

Si bien el discurso oficial aceptado prácticamente por todos los Estados habla de una migración “regular, ordenada y segura”, lo cual ha quedado sellado en el Pacto Global de las Migraciones, la movilidad humana contemporánea difiere mucho del deseo de los gobernantes, tanto en el perfil como en las vías utilizadas para llegar al destino. Durante los últimos años hemos visto “paisajes migratorios” en varios lugares del planeta, que han tenido como correlato la respuesta estatal de mayores controles, apelando al discurso de la soberanía nacional.

Sin embargo, en esta nueva etapa del neoliberalismo estamos presenciando el surgimiento de políticas neosecuritistas, sobre todo con el ascenso al poder de gobiernos nacionalistas y de extrema derecha, que impulsan y practican la xenofobia, el racismo y el neorracismo (Balibar, 1991). Ni las críticas al paradigma de la gobernabilidad migratoria (Geiger y Pécout, 2010) ni las teorías de la securitización de la migración (Treviño, 2016) alcanzan para comprender la dimensión que están tomando las políticas migratorias en la actualidad.

A partir de etiquetar como “crisis” al incremento de flujos de migrantes y refugiados, se empieza a construir y concebir como un tiempo excepcional, en el que el marco jurídico se puede interrumpir e implementar medidas “humanitarias” o prácticas estatales de criminalización de la migración (Ticktin, 2011). Si Nancy Fraser (2017) señalaba que han muerto las políticas “neoliberales progresistas”, hemos visto el surgimiento de políticas neoliberales fascistas en varios países. En ellas, los temas migratorios o antimigratorios y los discursos racistas –para ser más exactos– se han colocado desde las campañas electorales y, una vez en el poder, se transforman en políticas migratorias con enfoque de control y seguridad nacional puro y duro.

Hoy vemos el apareamiento de ideologías, gramáticas, prácticas y regímenes de seguridad y control que desprecian

abiertamente al “otro”, que naturalizan la exclusión, utilizan el miedo como pretexto para estigmatizar a los migrantes (como terroristas, narcotraficantes, criminales, invasores, y los nuevos esclavos del siglo XXI), impulsan su expulsión e impiden su llegada.

Al estigmatizar se empieza a construir un racismo de Estado que, como señala Memmi (1982), adquiere características particulares cuando está relacionado con la categoría clase y nación. Es justamente esta estigmatización la que dio paso al fortalecimiento de las miradas de neoseguridad y control racializado, que se transforman en políticas, programas o acciones concretas contra las y los migrantes.

Como ya se señaló anteriormente, el enfoque de control y seguridad nacional parte de considerar “sospechoso” a todo extranjero. Por tanto, se ponen varios filtros para su ingreso y permanencia en el país: documentos de viaje (pasaportes), visas y una serie de estrategias y requisitos para identificar quiénes son considerados migrantes beneficiosos y quiénes, perniciosos. Nuevamente, esta idea de quiénes son aceptados involucra las categorías de raza, clase y moral.

Sin embargo, esta neosecuritización adquiere nuevos matices en el siglo XXI. En primer lugar, hay una efectiva construcción discursiva de que ciertos migrantes son un problema y una amenaza a la seguridad nacional, a la estabilidad del Estado y a la cohesión social. A ello, necesitamos sumar la estigmatización de los migrantes como una amenaza a la seguridad pública interna y a los servicios sociales, bajo el argumento de que su llegada altera el orden y la estabilidad social, incrementa la delincuencia, la prostitución y otros delitos y colapsa los servicios de salud, educación y seguridad social. Este elemento está muy vinculado con el rechazo a los migrantes pobres, lo que se ha denominado aporofobia (Cortina, 2017).

En segundo lugar, está el uso de los nuevos medios tecnológicos, teléfonos inteligentes y redes sociales (como Facebook, WhatsApp y Twitter) por una gran parte de la

población para posicionar e incrementar el odio y rechazo hacia los “otros”. Pero lo más complejo y novedoso es que los Estados emplean la tecnología para afinar los controles fronterizos y para sofisticar la información de los perfiles de los migrantes. Las “sospechas razonables” de un migrante como amenaza, que encontrábamos en ciertas leyes de Estados Unidos, se apoyan ahora en nuevas tecnologías y algoritmos generados a través de la *big data* para detectar sospechosos y potenciales amenazas. Las empresas portadoras de grandes bases de datos, como Microsoft y Amazon, están colaborando con tecnología moderna con el Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos y el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas para facilitar la vigilancia, el rastreo, la detención y la deportación de inmigrantes irregulares (BBC, 2018). Si las teorías del darwinismo social ayudaron a justificar la discriminación y el racismo en el siglo XX, en la actualidad los algoritmos, sistemas de perfiles demográficos y patrones pueden cumplir tal propósito.

En tercer lugar, estos discursos –“actos del habla”, como señala Hammerstad (2011)– crean una sensación de crisis y urgencia que permite medidas excepcionales y de emergencia por parte de los Estados, como ya se indicó. En la construcción de dicha estigmatización los medios de comunicación y las redes sociales juegan un papel muy importante.

En cuarto lugar, existe discriminación étnica en los procesos de control y seguridad (Bourbeau, 2011), en los que el fenotipo sigue siendo un elemento central a la hora de hacer o no mayores controles. En otras palabras, desde el control racializado se construyen discursos y acciones gubernamentales en los que se ve a ciertos grupos de migrantes como indeseables y sujetos perniciosos, se obstaculiza su ingreso o se deporta a dicha población. Por último, como señala Freier (2017), siguiendo a Balibar, la racialización no solo se refiere a la supuesta diferencia fenotípica o biológica, sino que también puede instrumentalizar

o construir rasgos étnicos y culturales como base de la diferenciación.

Todo esto da cuenta de prácticas discriminatorias de los gobiernos, así como de la ciudadanía, que cada vez apoya más a los políticos que presentan el tema migratorio como un problema, e incluso apoyan la “cacería” de migrantes “ilegales”, con lo que construyen una lógica totalitaria de exclusión.

En síntesis, los elementos señalados configuran la nueva cara del neoliberalismo con políticas neosecuritistas en materia migratoria. Este “momento neofascista del neoliberalismo”, como lo define Erik Fassin (2018), está caracterizado por impulsar y practicar una xenofobia gubernamental, racismo y aporofobia, lo cual en temas migratorios se concreta en el uso de sofisticados dispositivos de control fronterizo, incremento de la deportación, judicialización de la migración, expulsión, confinamiento, muros, extorsiones, secuestros, desapariciones, tortura y muerte. En otras palabras, presenciamos necropolíticas migratorias, es decir, la administración y gestión de la violencia y la muerte de migrantes irregulares, así como políticas inhumanas caracterizadas por el odio hacia los “otros”, en las que unas vidas tienen valor y otras no.

Estas miradas lamentablemente aterrizaron también en el Ecuador, cuyas primeras señales se observaron cuando Moreno empezó a gobernar en materia migratoria vía decretos con los que retiró el asilo diplomático a Julian Assange, lo que posibilitó su arresto y abrió la puerta para su extradición a Estados Unidos; empezó a ver a los migrantes venezolanos como una meta-amenaza a los problemas internos y militarizó y cerró parcialmente la frontera norte, incluso antes de la llegada de la pandemia al Ecuador, tal como señala el informe de la Defensoría del Pueblo:

Dos de los tres corredores peatonales que están sobre el Puente Internacional de Rumichaca se encuentran cerrados quedando solo habilitado el corredor peatonal central. Los

pasos peatonales laterales se han cerrado con vallas y se encuentran resguardados por dos policías en cada uno. En la mitad del corredor central sobre el puente se ha colocado un filtro de control migratorio, conformado por dos personas del Servicio de Migración del Ministerio del Interior, quienes, custodiados por aproximadamente seis policías, realizan la revisión de documentación como requisito previo para el ingreso de personas de todas las nacionalidades al Ecuador (2019: 4).

Su agenda neosecuritista continuó con el envío de un nuevo proyecto de Ley de Movilidad Humana a la Asamblea Nacional, en el cual se incluyó entre los principios la “soberanía nacional en materia de movilidad humana”, se eliminó todo el capítulo sobre ciudadanía suramericana y se incorporaron más causales de inadmisión y deportación. Sobre esto último, se da toda la facultad a la autoridad de control migratorio (léase Ministerio de Gobierno) para “iniciar, sustanciar y resolver el procedimiento administrativo para la deportación”, y mientras dura el proceso “la persona extranjera permanecerá en el centro de acogida determinado por la autoridad de control migratorio” (léase privado de la libertad). La nueva ley apunta a optimizar los procesos de deportación de ciudadanos extranjeros que infrinjan la ley.

De igual manera, Moreno dejó de recibir a los venezolanos “con los brazos abiertos” y empezó un ataque hacia ellos, culpándolos de varios problemas sociales y políticos y llamando en sus redes sociales a “conformar brigadas para controlar la situación legal de los inmigrantes venezolanos en las calles, lugares de trabajo y en la frontera”. De esta manera, se produjo una xenofobia gubernamental que dio paso a una “limpieza social” en varias ciudades del país, sobre todo en Ibarra (ver capítulo 8).

Estas miradas neosecuritistas encontraron su caldo de cultivo con la llegada del virus de la COVID-19 cuando se cerraron y militarizaron las fronteras norte y sur y se declaró estado de excepción durante seis meses (del 16 de

marzo al 13 de septiembre de 2020), en donde se vulneraron los derechos de las personas migrantes, impidiendo no solo su libre movilidad, sino que se produjeron despidos intempestivos, desalojos arbitrarios de sus viviendas, rebrotes de xenofobia y pago de multas, entre otros (Defensoría del Pueblo, 2020). Algunos estudios recientes realizados en la región ya han señalado cómo la pandemia golpeó más a los migrantes que a los nacionales: sobre todo se encuentra mayor tasa de positividad y mayores fallecidos por causa del virus (Penchaszadeh, Nicolao y Debandi, 2022).

Cierre

Nuestra mirada histórica busca salirse de los análisis sincrónicos, los diagnósticos rápidos o los ensayos conjeturales. Sin querer invalidar los estudios de las ciencias sociales que se enfocan en un momento o caso particular, el problema no es solo la falta de mirada histórica, sino también estructural, ya que se suele caer en lecturas solipsistas (teniendo como objeto de análisis la política migratoria o un programa específico), sin considerar, por ejemplo, el contexto de las relaciones internacionales, la geopolítica global, la ideología y los eventos, o sin analizar la coyuntura política nacional ni los escenarios institucionales.

Por el contrario, nuestra tesis se basa en entender los “complejos estructurales” (Roseberry, 2002) a partir de una mirada de los ciclos largos, las estructuras sociales y los marcos histórico-políticos, legales y económicos. Solo así se puede entender que el enfoque securitista de la política migratoria del Estado ecuatoriano tiene más de 70 años, tiempo en el cual se ha producido un largo proceso de sedimentación, y sobre todo que, siguiendo a Akhil Gupta (2006), hay que romper con la idea del Estado como una entidad unida y coherente, para considerarlo como un fenómeno multidimensional, con varios niveles burocráticos y

jerárquicos que entran en conflicto y albergan tensiones entre sí.

En el interior del Estado hay una desigual distribución del poder, lo que prefiero denominar “configuraciones políticas”, donde existen asimetrías, heterogeneidades y poderes en disputa entre los actores gubernamentales, quienes se enfrentan, negocian y construyen la política en escenarios cambiantes. Solo desde esta perspectiva podemos entender la convivencia y yuxtaposición de diferentes tipos de enfoques en la política migratoria, que representan disputas y tensiones entre actores políticos que defienden sus intereses y visiones.

Durante los primeros años del siglo XXI asistimos a un avance considerable del enfoque de derechos, cuya expresión máxima quedó plasmada en la llamada Constitución de Montecristi (2008), la cual nos invitaba no solo a reconocer la igualdad entre nacionales y extranjeros, sino a propugnar el “principio de ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países, especialmente en las relaciones Norte-Sur”.

Lamentablemente, esa utopía de propiciar la hospitalidad y la xenofilia a través de políticas que contribuyan a procesos de cambios culturales y de mentalidad ha quedado truncada con el surgimiento de enfoques neosecuritistas, que están haciendo aún más difícil la vida –ya complicada– de cientos de miles de cruzadores de frontera. Espero que desde las luchas migrantes y proyectos contrahegemónicos podamos contener tanta sin razón y volver a soñar con una ciudadanía universal y el buen vivir para todos y todas.

2

Los Procesos Regionales Consultivos de Migración en América: ¿entre la seguridad y los derechos?²⁹

JACQUES RAMÍREZ, IRÉRI CEJA Y YOLANDA ALFARO

Introducción

Al aprobarse en el año 2019 el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, Naciones Unidas publicó una nota informativa que iniciaba con la foto de una familia migrante (papá, mamá e hijo) que viajaba en avión a su nuevo destino. Mientras disfrutaban el viaje, van observando por la ventana y tomando fotos con su celular del paisaje que les espera: un horizonte donde brilla el sol aparece en la pantalla del móvil. La imagen está acompañada del título “Un pacto mundial por los derechos de los migrantes” (Naciones Unidas, 2018).

Dicho pacto, así como la imagen descrita, pueden ser leídos como la consolidación del enfoque de la gobernabilidad migratoria, el cual, como se indicó en el capítulo anterior, empezó a cocinarse a mediados de los noventa del siglo pasado. Fue en la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo de 1994 donde no solo se delineó el parateguas que posteriormente guiaría las discusiones en esta materia a escala global (a saber, la relación entre migración internacional y desarrollo), sino que se establecieron metas,

²⁹ Texto escrito en colaboración con Iréri Ceja y Yolanda Alfaro.

orientaciones y recomendaciones a los más de 180 Estados participantes en dicho evento (Ramírez y Alfaro, 2010).

Una de estas recomendaciones fue la de contar con espacios regionales en todo el globo para tratar los asuntos migratorios, lo que dio lugar a la conformación de los llamados Procesos Regionales Consultivos de Migración (PRC). Los PRC, según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)³⁰, son mecanismos interestatales de consulta sobre temas migratorios y diálogos regionales permanentes, liderados por los Estados, en los que se comparan políticas y datos, y cuyo objetivo radica en la discusión de alguna cuestión o cuestiones migratorias en particular, de modo colaborativo entre los Estados de una región acordada (generalmente geográfica).

Actualmente existen dieciocho procesos regionales consultivos en donde la OIM fomenta, apoya y participa activamente en varios PRC, considerándolos mecanismos fundamentales para potenciar el entendimiento y la cooperación en asuntos migratorios (Gianelli, 2008). En América hay dos procesos creados desde finales de la década de los noventa del siglo pasado: la Conferencia Sudamericana de Migraciones y la Conferencia Regional de Migraciones, conocida como el Proceso Puebla, que abarca los países de Norteamérica y Centroamérica. También hay uno de reciente creación (en 2016) que aglutina a los países del Caribe denominado las Consultas Migratorias del Caribe.

Aunque se trata de espacios no vinculantes, han servido para construir consensos, posicionar ideas e influir en el debate en materia migratoria en la región (Acosta y Freier, 2015), así como establecer pautas de acción, discursos y recomendaciones que deben llevar a cabo los países miembros para tratar los temas migratorios bajo el paraguas de la denominada gobernabilidad migratoria. De esta manera, partimos de la premisa que varios enfoques y políticas migratorias se cocinan de arriba hacia abajo, en espacios

³⁰ <https://bit.ly/3OBz4DL>.

como estos, muchas de las cuales no siempre responden a las necesidades de los migrantes, sino a los intereses de los Estados. Hansen (2010), en relación con el espacio regional suramericano, señala que en este proceso se ve con claridad los efectos en las políticas migratorias nacionales.

Existen pocos trabajos críticos sobre estos procesos consultivos en la región (Castillo, 2000; Ramírez y Alfaro 2010; Kron, 2011; Ortiz, 2011; García, 2016; Solís, 2017; Feddersen, 2018) y escasos desde una perspectiva comparada. La mayoría de los textos siguen una línea oficialista porque han sido elaborados por expertos o consultores (muchos vinculados a la OIM³¹), como los trabajos de Gurrieri (2005), Cubas y Monzón (2005), Gianelli (2008) y Mármora (2016). Este último autor hace un recuento más de carácter descriptivo que analítico y muy celebratorio de este espacio, que según sus palabras “ha apoyado a la gobernabilidad migratoria en Suramérica”.

La tesis que queremos desarrollar en este capítulo es que varios de los puntos centrales que los Estados discuten en estos procesos regionales y las declaraciones finales que emanan, aunque parten del mismo paradigma del *migration management* o la gestión/gobernabilidad de las migraciones (cuyos fundamentos fueron explicados en el capítulo anterior), dependen mucho del tipo de flujos migratorios que hay en sus territorios regionales. Es decir, si son principalmente países de origen, tránsito o destino. A su vez, dichos contextos definen las asimetrías y relaciones de poder entre los participantes, lo que se refleja cuando las agendas de los países más fuertes prevalecen a la hora de defender sus respectivos intereses y enfoques.

De esta manera, se advierte una visión más abiertamente inclinada a la seguridad y el control de las migraciones irregulares, defendida principalmente por los países de recepción de migrantes, que ha ganado terreno dentro

³¹ Para una mirada crítica sobre el papel de la OIM ver los trabajos de Domech (2008), Santi (2011), Estupiñán (2013) y Pécoud (2017).

de la Conferencia Regional de Migraciones (CRM), y una visión más apegada a los derechos humanos que se ha permeado en la Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM) (Ramírez y Alfaro, 2010). Analizar estos dos procesos regionales nos permite ver con claridad las dos dimensiones del enfoque de la gestión de las migraciones señaladas por Pécoud (2017-2018): la regulación-control y los derechos. Como ya se indicó, el léxico utilizado para dar cuenta de estas miradas son los términos migración “regular, ordenada, humana y segura”. Estas dos vertientes coexisten en el continente americano permeado actualmente de un ambiente más generalizado de cierre de fronteras, de políticas nacionales contradictorias y ambiguas o directamente criminalizantes de la migración.

En este sentido, si bien estas dos entradas analíticas (la seguridad y los derechos humanos) pertenecen a un mismo enfoque, como señala Pereira (2019), es necesario entender las diferentes aproximaciones y matices de los discursos entre seguridad y derechos, los cuales según el autor se pueden explicar a partir de tres aproximaciones políticas: humanitarismo de expiación, de prevención y de contestación. En el primero, los migrantes son vistos como una *metaamenaza* al orden social y político nacional que conduce a una securitización y control represivo de la migración. En el segundo caso, se considera la migración como un riesgo y a los migrantes, como víctimas; esto implica una forma de nexo entre migración y seguridad, que tiene por resultado realizar un conjunto de medidas preventivas y más sutiles de control migratorio (con rostro humano). Y en el tercer caso, los migrantes son considerados sujetos vulnerables o sujetos con derechos, pero de ninguna manera una amenaza o riesgo (Pereira, 2019: 304).

Esta taxonomía propuesta por Pereira³², quien utiliza para analizar el caso argentino, es muy útil no solo para

³² En la cual se encuentra cierto paralelismo con la clasificación de seguridad nacional o fronteriza, seguridad pública y seguridad humana o ciudadana.

salirnos de discusiones binarias sino también para comprender los matices, las tensiones y las disputas al enfoque hegemónico de la gobernabilidad migratoria implantado dentro de los procesos regionales aquí analizados. Así, ante el discurso dominante de la gestión migratoria que parte de una mirada de costo-beneficio, donde las migraciones bien gestionadas favorecen a todos (el conocido *win-win-win*), es necesario señalar la existencia tanto del enfoque duro de la seguridad y control –o humanitarismo de expiación– en algunos de sus miembros (como Estados Unidos o la República Dominicana en la CRM) como las propuestas vanguardistas proderechos de los migrantes –o humanitarismo de contestación– (propuestas por Bolivia o Ecuador en varias CSM), que han tensionado y disputado los propios cimientos de la gestión migratoria impulsados en estos procesos consultivos.

Para sustentar nuestro argumento retomamos el análisis comparativo de los principales documentos producidos en estos dos espacios multilaterales, sobre todo las declaraciones finales que arroja cada conferencia. La perspectiva comparada nos permite reconocer procesos en común y tendencias que exceden a una región en particular y, al mismo tiempo, reconocer las particularidades y pugnas políticas diferenciadas. Por otro lado, nos muestran ciertas tendencias continentales y globales en la gestión de las migraciones, así como las posturas que los distintos países y regiones toman desde su lugar geopolítico. Analizar de modo comparado ambos espacios es también ir y venir entre las escalas nacionales, regionales, continentales y globales.

Sin embargo, antes de aproximarnos a ambos espacios, se da a conocer la historia de la CSM y la CRM, los países miembros, los objetivos propuestos y las principales líneas de acción, para al final dejar planteados algunos elementos a manera de conclusión. Si bien nuestro universo de estudio está principalmente compuesto por las declaraciones anuales de ambos espacios, veintitrés de la CRM (de

1996 a 2018) y diecinueve del CSM (de 2000 a 2021), este trabajo no es un análisis exhaustivo ni en términos de contenido ni de discurso de cada una de las declaraciones, sino que se enfoca en los temas que se van posicionando en la agenda de las Conferencias y la relación que ello tiene con las agendas globales y las tensiones geopolíticas entre los países del sur y del norte global y los países de origen, tránsito y destino³³.

I. El Proceso Puebla

La CRM, creada a mediados de la década de los noventa del siglo pasado, está integrada por 11 países³⁴, de los cuales Estados Unidos y el Canadá son los principales destinos de migrantes provenientes de todo el mundo; Costa Rica ha sido el país de destino de migrantes nicaragüenses; Panamá lo ha sido de venezolanos y la República Dominicana lo ha sido de migrantes haitianos. Cabe resaltar que al Proceso Puebla solo pertenece un país caribeño, la República Dominicana. Esta región del mundo, que tiene altos índices de migración, recién en 2016 creó las llamadas Consultas Migratorias del Caribe (CMC).

El restante grupo de países miembros son emisores de migrantes: México, Guatemala, Belice, El Salvador, Nicaragua y Honduras. Los tres primeros además son países de tránsito, y México es considerado un país de origen, tránsito y destino. Tal como señalamos en otro estudio (Ramírez y Alfaro, 2010), estas diferencias de flujos migratorios han

³³ Este artículo fue publicado originalmente en la *Revista Periplos*, Vol. 3, N.º 1 (2019). Este capítulo es una versión corregida, aumentada y actualizada, y se alimenta de la participación del autor en varias CSM y reuniones intersesionesales (Ecuador, 2009; Bolivia, 2010; Brasilia, 2013; Perú, 2014), en una reunión global de PCR (Tailandia, 2009) y en II Foro Global de Migración y Desarrollo (Nueva York, 2016).

³⁴ Belice, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, y República Dominicana.

regido el tipo de enfoque de política migratoria que debe implementar cada país para seguir la agenda gubernamental regional en materia migratoria.

Desde la primera Conferencia se estableció que los gobiernos tienen el derecho soberano de salvaguardar sus fronteras y aplicar sus leyes migratorias. Bajo este enfoque se plantearon acciones para generar flujos migratorios ordenados, es decir, para que los países receptores de migrantes trabajadores temporales abran sus fronteras según sus necesidades y ejerzan las acciones necesarias para conservar la seguridad nacional. A más de veinte años de la primera reunión podemos señalar que los flujos migratorios irregulares provenientes de los países centroamericanos se han incrementado en un contexto de aumento de la violencia y la pobreza, sobre todo en los países del llamado Triángulo Norte y en México, lo que ha llevado a que el control de las fronteras se haya reforzado.

En la segunda reunión, realizada en Panamá, en 1997, se acordó elaborar un Plan de Acción en el cual se definieran temas, objetivos y acciones de interés común, así como su correspondiente calendario de ejecución. Las principales áreas de discusión –vigentes hasta la actualidad– son las políticas y la gestión migratoria, los derechos humanos de migrantes y el nexo entre la migración y el desarrollo. Para dar cumplimiento a dicho Plan, se generó una estructura jerarquizada y excluyente, sobre todo de la sociedad civil, debido al carácter confidencial de las discusiones. Como también registra Gianelli (2008), las decisiones en este espacio se realizan a “puerta cerrada”.

Conforme avanzó el proceso, se promovieron políticas de retorno y reinserción de los migrantes (Canadá en 1998, El Salvador en 1999, Washington en 2000, San José en 2001). Programas como el de Cooperación Multilateral para el Retorno Asistido, recomendado en Washington 2000, fueron elaborados por la OIM, al igual que otros

como el programa nacional “Bienvenido a Casa” de El Salvador; Estados Unidos apoyó a México con su “Programa Paisano” y al Centro de Atención al Migrante Hondureño Retornado.

La prioridad de impulsar programas de retorno en los países que pertenecen al Proceso Puebla y, además, tener programas multilaterales para el retorno de migrantes extrarregionales implica por un lado asumir la deportación de sus migrantes que vienen de Estados Unidos y, por otro, deshacerse de aquellos migrantes en tránsito provenientes de Suramérica y otros rincones del mundo que se ven obligados a transitar por algunos países de Centroamérica y México en su intento por llegar al “sueño americano”.

Aunque el tema del retorno sigue siendo parte fundamental de la agenda de la CRM, el enfoque de los discursos giró con fuerza hacia temas sobre violencia (“terrorismo y delincuencia organizada”), en especial a partir de los sucesos del 11 de septiembre de 2001. Así, para la reunión de Antigua (2002), el tema central fue “Hacia una Solidaridad Regional en Seguridad y Migración”, donde se reconoció la “importancia que tienen las políticas migratorias en materia de seguridad regional, y acogieron las acciones encaminadas a lograrla, enmarcadas en el pleno respeto a los derechos humanos de los migrantes, distinguiendo claramente el tratamiento entre flujos migratorios benéficos y positivos de aquellos individuos y grupos de personas que persiguen propósitos terroristas y otros fines criminales”. En esta conferencia aprobaron la Declaración contra el Terrorismo.

En la Conferencia realizada en 2003 en Cancún, se instó a los países miembros a firmar, ratificar e implementar, según el caso, dos protocolos de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional: el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños; y el Protocolo Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire. Ambos protocolos sustentaron una nueva agenda regional, que tenía como eje central combatir el tráfico

ilícito de migrantes, la trata de personas y la promoción de la migración regular, ordenada y segura, sobre la base de la responsabilidad compartida (Vancouver, 2005; Nueva Orleans, 2007).

Estados Unidos y Canadá fueron los primeros en firmar dichos instrumentos. Cabe destacar que, luego de los insistentes pedidos de estos países, todos los demás Estados miembros lo hicieron: Costa Rica, México y Belice en el 2003; Salvador, Guatemala, Nicaragua y Panamá en el 2004, y Honduras y la República Dominicana en el 2008. Al contrario, y no por casualidad, el Convenio para la Protección de todos los Trabajadores Migrantes y sus Familias no ha sido suscrito por los países receptores de migrantes como Canadá, Estados Unidos, Costa Rica, la República Dominicana y Panamá, y, lo que es peor, no consta en las declaraciones de la CRM un requerimiento para que lo suscriban. He aquí cómo en la práctica funcionan las asimetrías y relaciones de poder.

Desde el año 2010 se impulsa la plataforma tecnológica común para la gestión migratoria entre México, Guatemala, El Salvador y Honduras. Ese mismo año, Honduras posiciona, sin mucho eco, el tema de los migrantes desaparecidos y fallecidos. Propone realizar un inventario de sistemas para su búsqueda. Recordemos que, según organizaciones de la sociedad civil, hay al menos 100.000 casos de migrantes centroamericanos desaparecidos en México, la mayoría de ellos hondureños, pero también guatemaltecos, salvadoreños y nicaragüenses (Olivares y Arellano, 2017)³⁵.

Por otro lado, es importante señalar que desde el año 2005 familiares y organizaciones de la sociedad civil centroamericanas y mexicanas realizan anualmente en México la Caravana de Madres Migrantes de Desaparecidos Centroamericanos. En diciembre de 2017 concluyó la deci-

³⁵ Desde 2006 hasta 2015 se ha registrado el periodo más sangriento que México haya vivido en su historia reciente: 163.000 muertos, 23.000 desaparecidos y casi 100.000 refugiados (Estévez, 2017).

motercera caravana, con un total de 272 reencuentros de migrantes durante los 13 años. Desde la sociedad civil organizada se venía insistiendo en una problemática fundamental que no tenía eco en las gestiones migratorias de los países involucrados ni en los foros de discusión, hasta que en 2010 Honduras colocó el tema en el Proceso de Puebla. Al asunto se le da continuidad en 2011 y 2012, pero el problema de los migrantes desaparecidos y fallecidos no vuelve a ser discutido sino hasta 2017, en la vigésima segunda Conferencia Regional, y brevemente se señala en la reunión de 2018 sobre la propuesta de “Lineamientos sobre mecanismos de coordinación e intercambio de información para la búsqueda de personas migrantes desaparecidas y/o no localizadas en contextos de migración”.

Si en los orígenes de la CRM los procesos migratorios se pensaban en el interior de la región como un espacio relativamente delimitado de flujos migratorios que se originaban, transitaban y llegaban en los confines propios, a partir de 2010 se posiciona con fuerza un tema que no había tenido mayor relevancia en años anteriores: la migración extracontinental.

En efecto, fue en la reunión realizada en Tapachula, en 2010, donde los países miembros manifestaron su preocupación por el incremento de los flujos migratorios extrarregionales, lo cual confirmaba que la migración clandestina que transita por el corredor Centroamérica-México, lejos de disminuir, no solo ha ido en aumento, sino que también ha adquirido visibilidad, sobre todo a partir de las denominadas “Caravanas Migrantes”, que, al caminar en grupo como un movimiento social medianamente organizado, han prescindido de “coyotes” y han buscado escapar, no todos con éxito, de la violencia del tránsito y de la industria de la migración clandestina, que ocurre cuando viajan dispersos (Durand, 2018; Varela y McLean, 2019; Torre Cantalapiedra, 2021b).

Desde ese momento, y durante los años posteriores, la CRM se plantea la necesidad de una mayor cooperación extra-regional y con otros espacios, como la Conferencia Sudamericana, en la gestión y gobernanza de las migraciones. A partir de

la segunda década de este siglo, la CRM piensa nuevas estrategias, donde ya no existen delimitaciones claras entre los países de origen, tránsito y destino de migrantes, así como se percibe la influencia que las políticas de otras naciones fuera de la región tienen sobre la gestión de sus territorios.

En 2012 se crea el grupo Ad Hoc sobre Flujos de Personas Migrantes Extra-regionales, que buscaba mejorar su gobernanza. Ese mismo año, y no es casual, se conforma también el grupo Ad Hoc sobre el tránsito irregular de cubanos provenientes de otros países de la región³⁶.

Otro tema que surge con fuerza es la niñez y adolescencia migrante. En 2014 se publica una declaración extraordinaria sobre el tema, y emerge el Grupo Ad Hoc en Materia de Niñez y Adolescencia Migrante, para responder al aumento registrado desde 2012, pero con más notoriedad en 2014, en volumen y vulnerabilidad de niñas, niños y adolescentes, la mayoría de ellos no acompañados, provenientes del Triángulo del Norte, necesitados de protección internacional (ACNUR, 2014).

Durante los últimos años, la CRM no ha dejado de insistir en la gobernanza de las migraciones como una manera de rescatar los múltiples beneficios que trae la migración ordenada y la seguridad como estrategia en la defensa de los derechos humanos. Tal como se señala en la vigésima primera Conferencia de 2016 llevada a cabo en Honduras, la CRM busca “continuar promoviendo una migración segura, regular y ordenada dentro de la región. Estamos ciertos de que la buena gestión de la migración ofrece importantes beneficios económicos, sociales y culturales a los países de origen, tránsito y destino”.

³⁶ Al iniciar la segunda década, se observa el aumento de flujos migratorios de cubanos procedentes de Suramérica y Centroamérica con destino a Estados Unidos. Dicho flujo se incrementó sobre todo por el restablecimiento de relaciones diplomáticas entre La Habana y Washington y la preocupación de los isleños de que se elimine la denominada ley “pies secos, pies mojados”. Este tema produjo reuniones de alto nivel, una de ellas la de SICA+4, a fin de dar una respuesta coordinada entre los países involucrados.

El combate contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes ha sido el estandarte principal en los procesos de securitización en las gestiones de las migraciones, y la CRM no ha estado exenta de estos procesos. Si bien el tema de la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes ha estado presente desde sus orígenes –ya desde 2001 hacía énfasis en la Red de Funcionarios de Enlace para el Combate a la trata de Personas y al Tráfico ilícito de migrantes–, adquiere una especial atención a partir de 2010, y un año después se incorporaron las Coaliciones Nacionales contra la Trata de personas mediante la Coalición Regional contra la Trata de Personas.

II. La Conferencia Suramericana de Migraciones

El primer espacio de diálogo multilateral en reunir a todos los países de la región fue la Conferencia Sudamericana de las Migraciones (CSM), instaurada desde el año 2000. Siguiendo el marco de las convenciones y acuerdos internacionales, la CSM se definió como “la instancia superior de decisión política del proceso sudamericano, orientada a generar y coordinar iniciativas y programas dirigidos a promover y desarrollar políticas sobre las migraciones internacionales y su relación con el desarrollo y la integración regional”³⁷.

Esta definición, que se encontraba en los inicios del proceso, enfatizaba el vínculo entre migración, desarrollo e integración. Sin embargo, ha ido mutando en el transcurrir del tiempo (sobre todo su énfasis en los asuntos de desarrollo para dar paso a los derechos), y en la reunión del año 2015 los miembros definieron a la Conferencia como “el foro especializado de debate y concentración política sobre las migraciones internacionales y su rol de impulsor

³⁷ Recuperado de <https://bit.ly/3yutGvF>.

de propuestas de acción en beneficio de las y los migrantes y sus familiares” (CSM, 2015). Según Mármora (2016), los tres elementos básicos de la CSM son entender a la migración como parte de la integración regional, del desarrollo económico y social y velar por los derechos humanos de los migrantes y sus familias. Vale la pena señalar que dicho espacio no tiene el carácter de vinculante, lo cual no afecta su condición de instancia internacional que ha direccionado las políticas y enfoques de los países miembros, como se señaló en la introducción.

Hasta el año 2021 se han llevado a cabo diecinueve ediciones, en las que participan representantes de la Argentina, Bolivia, el Brasil, Chile, Colombia, el Ecuador, el Paraguay, el Perú, el Uruguay, Venezuela, Surinam y Guayana³⁸. Tres características comparten los países miembros desde el origen de la Conferencia: con mayor o menor intensidad son países de emigración, los principales destinos de los migrantes suramericanos son Estados Unidos y Europa y todos los países miembros son origen y destino de flujos migratorios intrarregionales³⁹.

En los últimos años, varios de ellos (sobre todo la Argentina, el Brasil, Chile y el Ecuador) se han convertido también en destino de inmigrantes provenientes del Caribe (Cuba, Haití y la República Dominicana), de África y Asia (el Senegal y la China) principalmente. Unos pocos Estados, como el Ecuador, Colombia y el Perú, también se constituyen en países de tránsito, tanto para aquellos que van hacia el norte (Estados Unidos) como los que van hacia el sur (el Brasil). En los últimos años, Venezuela se convirtió en el principal expulsor de migrantes, así como los países

³⁸ En los años 2019 y 2020 no se realizaron reuniones de la CSM, y en 2021 se hizo de manera virtual debido a las restricciones impuestas por la pandemia.

³⁹ Aunque con la estampida de migrantes venezolanos el mapa migratorio de la región cambió, dado que muchos países se convirtieron en tránsito y destino de esta migración, como veremos más adelante.

de la costa del pacífico se establecieron en los principales receptores de dicho flujo (Gissi *et al.*, 2020).

Los elementos compartidos por la mayoría de sus miembros han propiciado una cierta armonía en el interior de la CSM y que se llegara a consensos sobre todo al momento de plantear que: a) los flujos migratorios intrarregionales pueden contribuir en la integración suramericana; b) los migrantes contribuyen al desarrollo de los pueblos, y c) las personas migrantes son sujetos con derechos, el centro de las políticas y a quienes hay que defender y reconocer sus derechos humanos (Ramírez y Alfaro, 2010).

Desde la primera reunión, los países miembros coincidieron en que la protección de los derechos humanos de los migrantes y sus familias constituye una preocupación fundamental para la región. En la II reunión, realizada en Santiago (2001), los Estados manifestaron como preocupación central la discusión sobre la “libre movilidad de los migrantes en el área de integración sudamericana”.

Para dar continuidad a lo anterior se elaboró el “Plan de Acción sobre Migraciones Internacionales en América del Sur”, un documento programático que tuvo como propósito la formulación de temas, objetivos y acciones de interés para la región. En el marco de una estructura institucional, la presidencia *pro tempore* –que rota cada año– prepara un borrador de declaración que es socializado al resto de países miembros antes de cada reunión. Los representantes hacen comentarios u observaciones, con lo que se concluye una primera versión del documento que es entregada días antes o al inicio de la Conferencia. Así mismo, varios de los puntos centrales por discutir se debaten previamente en una reunión intersesional que se realiza meses antes del evento. Ya en la cita, luego de que cada país presenta los avances que han realizado en materia migratoria, se pasa revista al avance del Plan Sudamericano, se procede a trabajar en la declaración, la cual, salvo contadas excepciones, se enfrasca más en cuestiones de forma que en el contenido sobre el que ya se venía “cocinando” con anterioridad.

En este contexto es importante reconocer la existencia de una relación de fuerzas entre los intereses que podrían subyacer en la estructura y dinámicas señaladas, y la evolución del proceso en sí en cuanto a los enfoques y temas abordados en sus declaraciones, aspecto de fondo que lo diferencia del proceso Puebla (Ramírez y Alfaro, 2010).

Es interesante anotar que si para el año 2002 el Proceso Puebla enfatizaba en la gestión migratoria con una mirada securitista, llegando incluso a proclamar la declaración contra el terrorismo, desde el sur del continente se instaba a la comunidad internacional a

... preservar y promover el irrestricto respeto a los derechos de las personas que se encuentran en cualquier condición migratoria en otro país, garantizando sus derechos humanos y jurídicos fundamentales para asegurar el debido proceso y evitar que las personas detenidas por infracciones a las normas migratorias sean tratadas de manera similar a los delincuentes comunes (CSM, 2002).

Tenemos entonces que en el enfoque de la *gestión de la migración* o de la *governabilidad migratoria* (Mármora, 2005)⁴⁰ empieza a prevalecer un acento marcado en los asuntos de los derechos humanos y los vínculos con los connacionales radicados en el exterior.

Al mismo tiempo, aunque no se puede negar la pertinencia y liderazgo que ha tenido la región en posicionar el tema de los derechos humanos de los migrantes (comparado con otros procesos regionales), es posible identificar el enfoque de gobernabilidad con que se pretende tratar a las migraciones, que responde más a intereses y acciones de los Estados, en desmedro de las reales necesidades de los y las migrantes. Estas sutiles diferencias en cuanto a los enfoques de gobernabilidad

⁴⁰ Para este autor la gobernabilidad migratoria consiste en el ajuste entre las características, causas y efectos del fenómeno migratorio, las expectativas y demandas sociales sobre este y las posibilidades reales de los Estados para darle respuesta (Mármora, 2005: 390).

no se discuten en este espacio, lo que deja implícita su “validez y eficacia”⁴¹, aunque veremos más adelante cómo se dio un giro lingüístico desde la Conferencia de 2012 que no cambió el contenido del enfoque.

En la IV CSM, llevada a cabo en Montevideo en 2003, se resaltó el aporte de los migrantes al desarrollo cultural, social, intelectual y económico de los países y Estados de América del Sur y otras regiones. En esta época la cuestión de las remesas y el desarrollo ocupaban el centro del debate, que no se le escapó a la CSM, para posteriormente dar paso al tema del retorno. Al analizar las diferentes declaraciones se observa que la CSM ha funcionado también como una caja de resonancia de aquellos temas y políticas de mayor interés en los países de destino del norte global y que desde este espacio se introducen en la agenda nacional de los países de origen. El tema del retorno es un claro ejemplo que aterriza en Suramérica pese a que los datos de personas retornadas no han sido masivos.

Por otro lado, en las declaraciones de la V CSM, realizada en La Paz en 2004, los países miembros expresaron la urgencia de facilitar el intercambio de información sobre políticas migratorias en cada país participante, así como la actualización de cifras y datos que conciernen no solo al proceso migratorio sino también a la situación y necesidades específicas del migrante. La necesidad de contar con sistemas de información (sobre todo estadística) es un tema recurrente en todas las Conferencias y también constituye un pilar del enfoque de la gestión de las migraciones.

Vale resaltar que una buena parte de los programas y proyectos que se llevan a cabo por parte de los Estados de la región han tenido la cooperación económica, técnica y asistencia operativa de la OIM. Bajo estos apoyos, dicho organismo internacional ha consolidado su mandato, que

⁴¹ Dicho enfoque ha adquirido legitimidad incluso en los espacios de la sociedad civil y movimientos sociales de migrantes donde no se discute la pertinencia de esta entrada.

se sustenta en el principio de que la migración “ordenada, regular y segura” beneficia a los migrantes y sus familias, a las sociedades de acogida y a las de origen.

En esta Cumbre, los términos “gestión y gobernabilidad” de las migraciones toman más fuerza y se institucionalizan, y llegan incluso a denominar al foro como “una instancia regional para la concertación de estrategias regionales para la gobernabilidad de las migraciones internacionales”. Se reiteró “la voluntad política de los países de América del Sur de construir las bases de la gestión migratoria regional, sustentadas en la necesidad de consensuar prácticas comunes que faciliten su gobernabilidad”.

Uno de estos consensos es el trabajo coordinado entre Estados para combatir el tráfico ilícito de migrantes, la trata de personas, el tráfico de menores y otras formas de delitos transnacionales, temas planteados en la VI Conferencia de Asunción de 2006.

Al igual que en el Proceso Puebla, se planteó que la pobreza y la falta de oportunidades constituyen causales de la migración, pero la CSM de aquel año incorpora un elemento más estructural, igualmente de índole económico, como son las “brechas de ingreso y las diferentes condiciones de vida entre las regiones” como otro de los factores explicativos de las migraciones. Cabe resaltar que ninguno de los espacios toma en cuenta otro tipo de explicaciones por fuera de las económicas, como son las formaciones de redes y cadenas migratorias que han permitido la formación de circuitos y espacios transnacionales.

Un aspecto sobresaliente de las declaraciones de la VI Conferencia de Asunción fue el rechazo a la criminalización de la irregularidad migratoria y su posible tratamiento como un hecho punible desde el derecho penal. Se observan varios consensos pro derechos de los migrantes que se vuelven reiterativos en las siguientes declaraciones, como el derecho a migrar y no migrar y la no criminalización de los desplazamientos de los migrantes, como se señaló en la

XV y en la XIX Conferencia, cuyo lema fue “Migración y acceso a derechos”.

A partir de esta reunión, uno de sus objetivos centrales fue consensuar una posición sobre temas migratorios para presentarla al Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo y otros foros internacionales (incorporándose este eje en adelante). En ese contexto, las declaraciones emitidas por los países miembros en la VII Conferencia, desarrollada en Caracas en 2007, alegaron una vez más que los factores que propician las migraciones son “la pobreza, la exclusión social y la desigualdad de oportunidades para acceder a la educación y al empleo que vive la región como consecuencia de las políticas económicas”. Esto tácitamente apuntaba al fracaso del modelo neoliberal imperante por décadas en la región. Manifestaron así la necesidad de incorporar en la agenda

... programas de cooperación que permitan formular políticas públicas de desarrollo social, orientadas a la transformación de las causas estructurales de la pobreza y la exclusión social, procurando que la decisión de migrar se base en razones de preferencia y no de necesidad⁴².

En la VIII CSM realizada en Montevideo, las declaraciones efectuadas demarcaron que el hecho migratorio en los países de Suramérica “tiene una naturaleza multidimensional y que la aplicación de medidas restrictivas por los países de destino no constituye una solución realista a la emigración irregular”. Es así que, siguiendo un marco de inclusión social y respeto de los derechos humanos, solicitaron a los países receptores “otorgar un tratamiento justo y humanitario a los migrantes procedentes de la región, a partir del reconocimiento del aporte que para el desarrollo de los países de destino representa la población migrante, en

⁴² Hay que recordar y leer las declaraciones de este periodo en el contexto político de la región, caracterizado por la llegada al poder de varios gobiernos progresistas.

los aspectos social, económico, político, cultural, científico y académico”. Algo que reafirmaron en dicho encuentro fue “la absoluta convicción de que el ser humano es el centro de las políticas y programas migratorios y, consecuentemente, se debe priorizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas”. Como se observa en estas y otras declaraciones de la Conferencia, es recurrente el tema de los derechos de los migrantes y el reconocimiento de ellos como un “aporte”, lo cual mantiene la mirada utilitarista, sustentada en la (in)utilidad y beneficios que traen los migrantes, propia del enfoque de la gestión migratoria.

Hay dos temas por resaltar de esta Cumbre: por un lado, el pedido de conformar una Red Sudamericana para la Gobernabilidad Migratoria con el objetivo de “aprovechar y difundir las capacidades desarrolladas en cada país y potenciarla con base en la cooperación horizontal y al fortalecimiento de la integración”, con lo cual se consolida el enfoque de la CSM. Por otro, sin embargo, también en los considerandos de esta Conferencia se cita uno de los objetivos del Tratado Constitutivo Unasur, el cual fue aprobado meses antes de dicha conferencia y que hace referencia a la identidad suramericana y al progresivo reconocimiento de los derechos de sus miembros en cualquier Estado parte para alcanzar una ciudadanía suramericana. Veremos con detenimiento cómo este tema empieza a cobrar relevancia en los siguientes años.

En la IX CSM, realizada en Quito en 2009, se radicalizó la posición suramericana al colocar varios elementos que no estaban en las anteriores declaraciones, tales como señalar la necesidad de adhesión a todos los tratados internacionales sobre derechos humanos, incluida la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y sus Familiares, algo que no se nombra en el Proceso Puebla, y que no ha sido firmado por ningún país del norte de destino de los migrantes suramericanos⁴³.

⁴³ De la región solo Venezuela y el Brasil no han suscrito dicha convención.

Apelando al principio de la coherencia, en dicha reunión se solicitó a los Estados “garantizar a las personas migrantes intrarregionales el disfrute de los mismos derechos que perseguimos para nuestros ciudadanos en los países de tránsito y destino a lo externo de la región”. En la misma tónica, se solicitó a los países de destino la implementación de programas permanentes de regularización de migrantes, y se condenó el endurecimiento y la criminalización de las políticas migratorias en los países del norte, haciendo referencia especial a la Directiva de Retorno europea y a ciertas políticas securitistas en Italia y Francia⁴⁴. Por último, y ante la crisis mundial, se pidió que los migrantes no sean considerados “como variables de ajuste económico”. Una vez más aparecen en este período críticas al modelo neoliberal y a las asimetrías del sistema-mundo global como causantes de la migración sobre todo sur-norte. Acosta y Freier (2015) señalan que el nuevo discurso en la región que enfatiza el derecho humano a migrar se debe a la llegada al poder de gobiernos de izquierda o de centro-izquierda.

La X Conferencia, realizada en Cochabamba, constituyó una reunión sui géneris, ya que se trataron varios temas nuevos. En primer lugar se aprobó el Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones (PSDHM)⁴⁵ y la Declaración de Principios y Lineamientos Generales de la CSM, los cuales van a marcar una suerte de hoja de ruta reiteradamente nombrada en las posteriores declaraciones, sobre todo el PSDHM, del que Mármora (2016: 60) dice lo siguiente: “Con este plan la región sudamericana ha

⁴⁴ En la Declaración de Brasilia de 2011 también se señala: “Repudiar las políticas gubernamentales que tratan de forma indiferenciada a los migrantes indocumentados o en situación irregular y a los criminales. En particular, condenar las leyes aprobadas recientemente en diferentes Estados federales de los Estados Unidos de América, que tipifican como delito la condición migratoria irregular, el transportar y dar empleo a inmigrantes indocumentados”.

⁴⁵ El PSDHM fue elaborado por Lelio Mármora, uno de los impulsores del enfoque de gestión migratoria en América del Sur y exfuncionario de la OIM.

realizado un paso muy importante en la explicitación del modelo de gobernabilidad migratoria asumido y llevado a cabo en sus distintas dimensiones, correspondan estas a las políticas nacionales, bilaterales y/o regionales”.

Por otro lado, dicha Conferencia tuvo como lema “Avanzar hacia la ciudadanía suramericana”, y es ahí donde se empezó a colocar en la agenda el tema del relacionamiento de la CSM con la Unasur. Introducir estos temas en la mesa de debate implicó que por primera vez se hable con claridad del migrante como sujeto con derechos, incluidos los derechos políticos y la participación política-electoral; todos estos elementos fueron fundamentales para construir una ciudadanía suramericana plena. El tema de los derechos políticos por lo general queda ausente o relegado en la agenda de las políticas migratorias, de ahí la importancia de colocar este asunto dentro de un paraguas teórico-político mayor como es la ciudadanía suramericana.

Este asunto fue retomado en las posteriores Declaraciones realizadas en Brasilia en 2011, en Santiago en 2012 y 2015, en Cartagena en 2013, en Lima en 2014 y en Sucre en 2018, donde aparecen párrafos que hablan de “realizar esfuerzos para la consolidación de la identidad y la construcción de la ciudadanía sudamericana”; “establecer una hoja de ruta que permita construir una ciudadanía suramericana”; “compromiso de renovar la participación político-electoral [...] como elemento facilitador de los procesos de construcción de la ciudadanía suramericana”; “la importancia de los procesos de regularización como un paso fundamental para la construcción de ciudadanía suramericana”; “la inclusión como uno de los pilares de la integración constituye un concepto amplio que debe ser referente en materia de derechos, desarrollo humano, gobernanza, así como para la construcción de ciudadanía suramericana”.

No es casualidad que estos temas aparezcan en la agenda de la CSM justo cuando la Unasur empezaba a cobrar protagonismo en la región (y a liderar el tema de la ciudadanía regional). Esto dio paso a que se aborde en

varias ocasiones la forma de relacionamiento entre ambas instancias.

Un grupo liderado por Bolivia apuntaba a la creación de un Consejo Suramericano para las Migraciones como un nuevo órgano sectorial dentro de la Unasur⁴⁶. Dicha propuesta no fue compartida por la OIM, para la que la CSM tenía que ser un foro permanente de migraciones de la Unasur. En el acta final de la reunión de Cochabamba no quedó ninguna de las dos propuestas. Sin embargo, un año después, en la Declaración de 2011, se estipuló que la CSM debía ser incorporada a la estructura de la Unasur como “instancia institucional”. Para la Conferencia de 2012, se presenta el “Proyecto de Decisión para incorporar a la CSM en la estructura de la Unasur y para el establecimiento de la hoja de ruta que permita construir una ciudadanía suramericana”. Sin embargo, para la Conferencia de 2013, en Cartagena, en la declaración final aparece: “Comunicar formalmente al Consejo de Delegados de UNASUR su interés de relacionarse con esa entidad como “instancia consultiva”. Era evidente la diferencia de criterios.

Como se observa, se pasó de considerar a la CSM como una instancia institucional dentro de la Unasur a una instancia consultiva, lo cual le permitía mantener la misma estructura y manejo de siempre (monitoreada y guiada por la OIM). Desde 2015 en adelante el tema se licúa y ya no aparece ninguna mención a dicho relacionamiento; no así el tema de la ciudadanía, que hasta la Conferencia de Montevideo de 2017 se apunta a “seguir trabajando en la construcción de una ciudadanía suramericana que permita

⁴⁶ Iniciativa presentada por Bolivia en el denominado ‘Documento País’ (2010), expuesto en la X CSM, en donde propuso “que la CSM se constituya en el Consejo de Unasur en materia de migración recogiendo los frutos de una oportunidad histórica devenida de un proceso de integración regional. Creemos firmemente que con esta decisión de alto nivel nos acercaremos al sueño de la implementación de mecanismos regionales vinculantes y soberanos en el tema que ahora nos convoca”.

avanzar hacia el pleno ejercicio de los derechos humanos”⁴⁷. Para el año 2018, ya con la Unasur en crisis como efecto del retorno de gobiernos de derecha en la región⁴⁸, en la Conferencia de Sucre (Bolivia) se celebró la importancia del Acuerdo de Residencia Mercosur.

Otro de los temas centrales en los últimos años de la CSM fue el giro lingüístico que se da a partir de la Conferencia de Santiago de 2012, cuando se deja de hablar de “gestión de las migraciones” y se reemplaza el término por “gobernanza de las migraciones”. Desde el lema de dicha reunión se habló de “la gobernanza de las migraciones en América del Sur desde los derechos sociales, económicos y culturales de las personas migrantes y sus familias”. Si bien en los primeros párrafos de la declaración se señala que “la temática de la reunión estuvo dirigida al tema de la gobernanza de las migraciones a partir de la visión integral desde las políticas, normativas e institucionalidad de las migraciones”, no aparece ninguna definición o reflexión más allá de lo señalado. En la reunión de 2013 se vuelve a colocar el tema al señalar que la CSM “reafirma su visión sobre la gobernanza de las migraciones que reemplaza el concepto de gestión migratoria”. Mármora, al hacer el recuento de la reunión de Santiago, señala:

⁴⁷ En 2012 se creó el Grupo de Trabajo sobre Ciudadanía Suramericana dentro de la Unasur, y en 2014 los jefes de Estado aprueban el Informe Conceptual sobre Ciudadanía Suramericana. Cuando asume la Secretaría General Ernesto Samper este tema constituye uno de los pilares de su agenda, y hasta llegó a elaborarse un “Plan de Acción integral de ciudadanía suramericana: movilidad, identidad y derechos” (Unasur, 2016). Sin embargo, desde su salida a inicios de 2017, no se volvió a elegir otro secretario general. Esto hecho, sumado a la llegada de nuevos gobiernos de derecha en la región, que han dado más importancia al Mercosur, a la Alianza del Pacífico o a la creación de un nuevo espacio (PROSUR), ha dado como resultado que la Unasur pierda protagonismo. Como se sabe, entre 2018 y 2019, siete países, liderados por la Argentina y el Brasil, se retiraron del tratado constitutivo de la Unasur.

⁴⁸ Los desacuerdos políticos para nombrar un nuevo secretario general, la crisis de Venezuela y las discrepancias ideológicas minaron el avance de la Unasur.

También es en esta reunión que se modifica la concepción con que es encarado el tratamiento de las migraciones internacionales introduciendo la idea de la gobernanza migratoria: esta alude a manejar las cuestiones públicas, en este caso relativas a las migraciones internacionales, en forma articulada e integral con otros actores sociales, con la participación de estos en la generación de la agenda, el análisis de los problemas de las propuestas de soluciones buscando alcanzar la mayor legitimidad posible en las políticas y normativas que se definan (2016: 48).

Como se desprende de esta definición, con el término “gobernanza de las migraciones” se hace alusión a la construcción de políticas públicas desde una perspectiva integral con el involucramiento de otros actores. Más allá del trabajo de y entre gobiernos, se busca la cooperación de organismos internacionales, gobiernos locales, actores sociales, etc., para alcanzar legitimidad en la toma de decisiones. Cabe señalar que gobernanza “es un concepto amplio que se refiere a mecanismos de sistemas de gestión orientados a alcanzar sus objetivos, en los que los Estados son una de las muchas fuentes de competencia por autoridad, junto con otros actores multilaterales” (Wihtol, 2017: 357)⁴⁹.

Si bien este nuevo concepto implicaría un ejercicio de construcción participativa de la política pública y poner a consideración de los diferentes actores todo lo tratado en

⁴⁹ En el ámbito migratorio este concepto (gobernanza global de las migraciones) fue lanzado por Kofi Annan, secretario general de las Naciones Unidas en el año 2006. El secretario general estaba interesado en un proceso iniciado por varias organizaciones internacionales y ONG para proponer una reflexión más amplia sobre migraciones que aquella liderada por los Estados. Ese mismo año, Annan decidió establecer el Diálogo de Alto Nivel sobre Migraciones, seguido de encuentros anuales del Foro Global sobre Migraciones y Desarrollo. Al respecto, ver Wihtol (2017) y Estupiñán (2013). Para otros autores, la gobernanza de las migraciones constituye un proceso de cuatro actos: establecimiento de agenda, generación de consensos, adopción de políticas/leyes e interpretación e implementación de estas (Acosta y Freier, 2015: 185).

la CSM, en esta misma reunión se reafirma la plena vigencia del Plan Suramericano elaborado en el año 2010, y se establecen los cuatro ejes que contiene dicho plan como estructura de las declaraciones finales: el eje de derechos humanos, el eje de integración regional, el eje de gestión/gobernanza migratoria y el eje de proyección internacional (posición de la CSM en otros foros regionales, interregionales y globales). En otras palabras, se cambia el caparazón al incluir el término de gobernanza⁵⁰, pero se mantiene intacto el enfoque de la gestión de las migraciones y sus nociones centrales: seguridad, regularización y derechos.

Sobre este último término vale la pena recalcar un elemento central ya desarrollado por otros autores como Domenech, quien hace duras críticas al eje de los derechos humanos que se utiliza dentro del paradigma de la gestión/gobernanza migratoria para obtener la legitimidad necesaria para su instrumentación. El autor se refiere al enfoque de la gestión de las migraciones como las “políticas de control con rostro humano”, las cuales se amparan en

... un universo de ideas y prácticas que, enmarcadas en el discurso de los derechos humanos como fuente de legitimación, persiguen la misma finalidad que las políticas más abiertamente restrictivas, prometiendo ser más eficaces en la consecución de su objetivo: controlar los flujos migratorios internacionales (Domenech, 2013: 3).

⁵⁰ El enfoque de la gobernanza (que viene del proceso de formación de la Unión Europea) alude a procesos de gobierno postcentralismo estatal burocrático. Es decir, ya no gobiernan los gobiernos (funcionarios, políticos), sino redes público-privadas-asociativas-ONG-organismos internacionales que se configuran por sectores de la política pública (de ahí que se habla de gobernanza ambiental, migratoria, cultural, etc.). Aunque en apariencia implica un ejercicio de cierta participación en la cosa pública, la gobernanza también puede ser postdemocrática: se toman decisiones desde las redes (muchas sustentadas en supuestos tecnicismos) que prescinden del control popular y de la participación de los actores centrales, en nuestro caso de análisis de los propios migrantes. De ahí que hoy se habla mucho de gobernanza vs. democracia.

Compartiendo plenamente dichas críticas al uso instrumental de los derechos humanos que se hace desde este enfoque, cabría precisar que esto no implica que todos los miembros de la CSM compartan tal visión. De hecho, de la experiencia participativa en estas reuniones, muchos de los representantes no tienen claridad respecto a los diferentes enfoques de la política migratoria. Otros, sobre todo aquellos que han venido participando varias veces en estos espacios, comprenden y defienden dicho postulado. Algunos también han asumido una disputa al cuestionar dichas miradas utilitaristas e introducir una visión promigrantes. De hecho, colocar la noción de gobernanza en vez de gestión de las migraciones fue parte de los debates y las críticas a tal enfoque que llegaron a la mesa de diálogo de la CSM, críticas abiertamente expresadas por ciertos países como el Ecuador y Bolivia, tanto a la gobernabilidad migratoria como al propio papel de la OIM. Aquí la propuesta de Pereira (2019) resulta muy útil para diferenciar a los actores que se encausan en un discurso humanitarista de expiación, prevención o contestación.

Pese a las críticas desde estos dos países (y movimientos sociales promigrantes), se sigue utilizando el término y enfoque de “derechos” o “humanista” para tratar de debatir e incluir aquellos elementos que el enfoque de la gestión migratoria no considera o relega, como los derechos políticos o la propia propuesta de ciudadanía suramericana.

Tal ha sido la disputa, encabezada últimamente por el gobierno de Bolivia, que se logró poner en entredicho el propio espíritu de este enfoque, que desde sus orígenes dio por sentado que la migración tiene que ser “regular, ordenada y segura”, estribillo posicionado y repetido a nivel mundial por diferentes actores gubernamentales de diferentes ideologías, organismos internacionales y de la sociedad civil, tanto así que en el título del Pacto Global por una Migración se colocaron los términos “regular, ordenada y segura”, como indicamos al inicio.

En efecto, en junio de 2017 Bolivia organizó la “Conferencia Mundial de los Pueblos por un Mundo sin Muros hacia la Ciudadanía Universal”, en cuya declaración final, en el punto número uno, se señaló la necesidad de “superar la perspectiva hegemónica de la política migratoria que plantea una gestión de las migraciones de manera ‘regular, ordenada y segura’ por una visión humanista que permita ‘acoger, proteger, promover e integrar’ a las personas migrantes” (enfoque humanista de contestación).

Este tema fue llevado pocos meses después a la mesa de la CSM realizada en Montevideo, y quedó en la declaración final la necesidad de “reafirmar el derecho de los migrantes a elegir un lugar donde vivir y al deber de los gobiernos de fortalecer las políticas públicas que permitan acoger, proteger, promover e integrar, respetando los derechos humanos”.

En dicha declaración también quedó estipulado que la “CSM suscribió los conceptos de acoger, proteger, promover e integrar a las personas migrantes como base para la formulación de una cosmovisión que contribuya a consolidar una cultura migrante en la región”. Este tema fue propuesto por Bolivia, y algo interesante por resaltar es que, pese a que los gobernantes llevaban años hablando de migración regular, ordenada y segura, tenían dificultades para definir su significado, motivo por el cual en dicha Conferencia los países se llevaron la tarea de “enviar sus definiciones de conceptos de lo que significa ‘migración regular, ordenada y segura’ y los relativos a la acogida, protección, promoción e integración”.

Finalmente, vale señalar que en las últimas reuniones también se introdujeron otros tópicos, como: incorporación en la política migratoria el enfoque de género; aparece como preocupación la migración haitiana (2013); la lucha contra la trata y el tráfico; el incremento de la migración de niños no acompañados (2014); el acceso a la justicia y la situación en fronteras, así como los asuntos de la migración vinculados al medio

ambiente y cambio climático (2015) e inclusión e integración (2017), entre los principales. Vale señalar que los temas vinculados a la migración, desarrollo y remesas, que fueron temas centrales en las primeras reuniones, prácticamente han desaparecido en las últimas.

Mármora (2016: 65), al hacer su análisis de este espacio, señala que la CSM permitió una mayor eficacia en la gobernanza migratoria de los países de la región al incluir en todas sus declaraciones temas como: obtener información objetiva, confiable y oportuna; la modernización de la gestión migratoria; la adecuación de las normativas nacionales; la cooperación horizontal para el intercambio de buenas prácticas, y la capacitación en materia migratoria.

Como vemos, muchos de estos aspectos aparecen en el manual *Essentials of Migration Management. A Guide for Policy Makers and Practitioners*, publicado por la OIM en 2004, cuya versión en español fue traducida y recreada para el contexto latinoamericano por Lelio Mármora con el título *Aspectos básicos para la gestión migratoria* (2009).

El tema del incremento de los migrantes provenientes de Venezuela no aparece en la agenda de las últimas reuniones, pese a ser un asunto de discusión a nivel regional. Esta migración tan politizada (ver capítulos 7 y 8) condujo a la creación del llamado Proceso de Quito. El surgimiento de este nuevo espacio constituyó un golpe duro para la CSM, dado que por primera vez en su historia dejaron de realizar reuniones durante los años 2019 y 2020. Retomó nuevamente en 2021 gracias al impulso dado por la Argentina, pero por asuntos relacionados con la pandemia se tuvo que realizar de manera virtual. Como ya se dijo, en esta reunión se coloca nuevamente el tema de los derechos, y aparecen como preocupación central los desafíos que acarrea la COVID-19 a la movilidad humana. Finalmente, vale resaltar que en esta última reunión surge una nueva

forma de tratar los temas, esta vez organizándolos por “redes temáticas de trabajo”⁵¹.

Conclusiones

La CSM y el Proceso Puebla constituyen los dos principales espacios regionales en América donde se han debatido a nivel gubernamental los asuntos migratorios. Si bien toda mesa de diálogo –ya sea bilateral o multilateral– es saludable para el fortalecimiento de la paz y la democracia, las analizadas en este capítulo han cumplido un papel central a la hora de posicionar y legitimar un enfoque en política migratoria.

En efecto, más allá de que las conferencias analizadas no sean vinculantes, los discursos y las declaraciones finales que firman los países miembros tienen un eminente carácter político que expresa, de manera general, las tendencias de cada región y el enfoque que se le ha querido dar a los asuntos migratorios: la gestión y gobernanza migratoria. Bajo este paraguas, y de ahí la importancia de los procesos regionales aquí analizados, ha servido para posicionar a nivel regional, y aterrizar a nivel nacional, la necesidad de una administración migratoria efectiva, sus efectos positivos (tanto en origen como en destino) cuando estas están bien encausadas, es decir, cuando son ordenadas, regulares y seguras, y la necesidad de una articulación regional, cooperación y corresponsabilidad para una adecuada gobernabilidad migratoria. En este sentido, tanto el Proceso Puebla como la CSM han servido para construir discursos y narrativas sobre la ventaja de este paradigma y la puesta

⁵¹ Red sobre gestión de fronteras; trata de personas y tráfico ilícito de migrantes; niñez y adolescencia migrante; migración, medio ambiente, desastres y cambio climático; género y migración; integración socio-laboral.

en práctica de políticas migratorias con esta mirada a escala nacional, regional y global.

La descripción de la imagen con la que iniciamos este artículo no puede ser más elocuente de lo que el discurso hegemónico impulsado por los actores estatales y organismos internacionales busca, desea y entiende por una migración “segura, ordenada y regular”. Migrantes en grupos familiares nucleares, mejor aún si son personas calificadas, que viajen con pasaporte y visas que les permitan internarse y residir legalmente, y que lleguen al país a través de los canales y pasos migratorios oficiales. Mucho mejor si lo hacen por avión, donde las aerolíneas y los controles migratorios en origen y destino ayudan a canalizar los flujos.

Los procesos regionales analizados han servido para encausar y legitimar estas miradas, pero con matices. Podemos ver que, por un lado, en la CSM se ha enfatizado en la gobernabilidad de la migración, basada en el respeto y preocupación por la vulneración de los derechos humanos de los migrantes, mientras que en el Proceso Puebla más bien se apela a la gestión de la migración a través de flujos ordenados que permitan garantizar la seguridad nacional. Ambas son las caras del mismo enfoque, que se despliegan según los contextos y coyunturas.

En el Proceso Puebla se observa que la política unilateral mantenida principalmente por Estados Unidos y los países receptores de migrantes ha permeado y se ha posicionado en este espacio a lo largo de las sucesivas declaraciones y acciones, y están claramente visibles las asimetrías y relaciones de poder en su interior. Llama la atención por ejemplo que en las últimas conferencias no se diga nada sobre el incremento de deportaciones de latinoamericanos desde EE. UU, o sobre la propuesta de construcción-ampliación del muro en la frontera con México⁵². Por el contrario, en

⁵² En la XXII Conferencia realizada en el año 2017 en San Salvador se mencionó el impacto de la política migratoria estadounidense en poblaciones como la nicaragüense y haitiana y la posibilidad de amenaza frente a la hondureña

la CSM se reflejan más visiones compartidas, que han permitido no solo llegar a consensos, sino la aplicación –en algunos casos– de programas y proyectos o posicionamientos que nacieron en el seno de este espacio multilateral, en el interior de cada país. Por ejemplo, con relación a los temas emigratorios las condenas a la criminalización de la migración, el reiterado énfasis a los derechos o el reconocimiento del derecho humano a migrar no aparecen en el Proceso Puebla.

Una lectura de todas las declaraciones sudamericanas permite identificar muchos elementos que año tras año se repiten, y las ha tornado hasta cierto punto muy retóricas, aunque con una posición cuestionadora de las políticas cada vez más restrictivas de los países de destino por fuera de la región y muy poco críticas de las políticas implementadas en el interior de la región. Solo se llevan a la mesa las “buenas prácticas” que año tras año realizan los países, no así los retrocesos.

En efecto, se encuentra muy poca autocrítica de lo que pasa en el interior de la región. Aunque el tema de la migración intrarregional ha estado presente y de manera positiva como parte de los procesos de integración, los avances a la hora de contar con una política común más allá de la libre movilidad (poder viajar sin necesidad de visa ni pasaporte) han sido mínimos, así como el silencio a la implementación de medidas restrictivas hacia la reciente migración venezolana por parte de varios países de la región, que han llegado incluso a solicitar visa de ingreso a dichos migrantes.

Algo rescatable quizá es la insistencia en este espacio de actualizar los marcos normativos en materia migratoria, algo que desde que la Argentina lo inauguró en el año 2004 casi todos ya lo han hecho incorporando una mirada de derechos (sin que desaparezca el enfoque de seguridad).

y salvadoreña con la cancelación del Estatus de Protección Temporal (TPS, por sus siglas en inglés).

Es necesario además resaltar que las relaciones migratorias entre todos los países del continente americano, independientemente de su pertenencia a determinados procesos de diálogo, están llevadas por el protagónico papel institucional de la OIM a través de las secretarías técnicas y su apoyo económico para la realización de las conferencias y estudios. Los acuerdos regionales en el tratamiento de las migraciones están mediados y direccionados por las metas y enfoque que tiene en sí misma la OIM y que han sido llevados a estos espacios. De esta manera, las conferencias analizadas constituyen cajas de resonancia de la visión que este organismo internacional tiene sobre la migración. Su propuesta de “ayudar a encarar los crecientes desafíos que plantea la gestión de la migración a nivel operativo” no cuestiona ni pone en entredicho las relaciones asimétricas, de dominación y de poder que se dan a nivel global⁵³.

Por último, entre los aciertos, hay que reconocer que la llegada de gobiernos progresistas a la región suramericana a inicios del nuevo siglo ayudó a incorporar una mirada promigrante (visto como sujeto de derechos), humanista de contestación e incluso cuestionadora del enfoque de la gestión migratoria. Esta lucha la dieron sobre todo dos países: Bolivia y el Ecuador. En dichos lugares se posicionó quizá las tesis de mayor envergadura en cuanto a un enfoque alternativo, recuperando la categoría de ciudadanía (regional) y entendiendo que los Estados deben ser no solo contendores de los derechos y deberes de “sus” miembros. Conceptos como el de “ciudadanía universal” o “suramericana” (particularmente el segundo) y la incorporación del tema de los derechos políticos (vinculado sobre todo al voto de los migrantes) se han colocado en las declaraciones de la

⁵³ De hecho, impulsar la migración en forma “ordenada” constituye un principio que desde los hechos es prácticamente imposible de alcanzar, en vista de que en cuanto mayores sean las desigualdades entre regiones o países, mayor será el flujo migratorio y en consecuencia más dura la implantación de políticas de contención, pese a que los países receptores del norte necesitan “mano de obra migrante” (calificada o no) para mantener el sistema.

CSM y por algún tiempo fueron parte de la agenda regional impulsada por la Unasur antes de que entrase en acefalia.

Vale recalcar que estos procesos regionales han servido más para el aterrizaje del enfoque de la gestión migratoria y para colocar en la agenda de los países ciertos programas –en este sentido es posible vislumbrar un avance en cuanto a la compatibilización de las políticas migratorias unilaterales y las disposiciones nacionales que rigen las migraciones internacionales desde el interior de los países– que para la concreción de un instrumento de carácter multilateral. Desde que se firmó en el año 2001 el Acuerdo de Residencia Mercosur no ha existido otro de relevancia regional que beneficie a los migrantes (sobre todo para adquirir la residencia). Han existido mayores logros a nivel unilateral o bilateral que a nivel multilateral. Finalmente, los nuevos vientos que soplan a nivel global y en el continente americano en particular con discursos abiertamente antiinmigrantes y xenófobos (sobre todo en contra de migrantes venezolanos y haitianos) vislumbran un panorama aún más oscuro para todos los “cruzadores de fronteras”, con un retorno del enfoque de neoseguridad y control duro.

II. Burocracia, visas y leyes

3

Lo crudo, lo cocido y lo quemado: etnografía de la Ley de Movilidad Humana

Introducción

En enero de 2017 el Ecuador aprobó la Ley Orgánica de Movilidad Humana (LOMHU), después de un largo debate y proceso de discusión que arrancó una década antes, a raíz de la elaboración de la Constitución de la República de 2008.

Por lo general, los estudiosos sobre la política migratoria hacen un análisis del corpus legal, de aquello que queda reglamentado o instituido, en palabras de Abélès (2000), pero existen muy pocos estudios que dan cuenta del proceso que conduce a la producción de reglas y aprobación de dichos instrumentos jurídicos. En este contexto, el objetivo de este capítulo es analizar el proceso de construcción del proyecto de ley de movilidad humana para saber: ¿qué actores estuvieron atrás del proyecto? ¿Cuáles son los enfoques en disputa? ¿Por qué ha sido tan complejo aprobar un nuevo marco normativo en materia migratoria?

En este texto entiendo la etnografía, y a la investigación en general, no solo como una herramienta para producir conocimiento, sino también como una práctica política y de compromiso social. Si bien autores como Bourdieu (1993), Taussig (1997), Abrams (2006), Abélès (2000), Latour (2004), Das y Poole (2004), Sharma y Gupta (2006), Clastres (2004), Graber (2015) y en la región latinoamericana

Lagos y Calla (2007), Schavelzón (2010, 2012), Hervia de la Jara (2009), Agudo y Estrada (2011), por señalar algunos (cuyas ideas centrales desarrollaremos en el siguiente capítulo), han aportado a la construcción de los estudios desde la antropología del Estado, estos debates han entrado de manera escasa en la academia regional, por lo que se tienen pocos trabajos etnográficos sobre instituciones públicas donde se vea al Estado como un hecho cultural (Steinmetz, 1999) fruto de procesos históricos, ideológicos y materiales siempre cambiantes que lo han constituido.

Lo que describo en este texto se refiere principalmente al proyecto de Ley Orgánica de Movilidad Humana (LOMHU), pero no tanto desde su contenido o su aplicabilidad, como analizó Sharma (2013), sino de su preparación o, parafraseando a Latour (2004), desde la necesidad de entender “a la fábrica del derecho”. Siguiendo al antropólogo francés, quien hizo una etnografía sobre el Consejo de Estado, este estudio busca entender cómo se produce el marco jurídico (en este caso de movilidad) prestando atención a su tratamiento, su confección, su escritura, debate e interacciones entre los actores, entre otros tópicos. En otras palabras, analizo cómo ha sido el proceso de construcción del proyecto de Ley y a los actores claves inmersos, siguiendo mi “objeto de estudio” en la línea que propuso Mintz (1996). Además, se busca el enlace entre antropología, política, actores e instituciones desde el análisis del tratamiento particular del tema migratorio.

A nivel metodológico, esta producción se basa en un trabajo etnográfico realizado a partir del ciclo postconstituyente 2008-2016, cuando iniciaron los diferentes intentos y la elaboración de anteproyectos de ley migratoria, en donde participé en varias etapas, haciendo observación participante y participante observación en los diferentes ministerios (Secretaría del Migrante, Cancillería) y en la Asamblea Nacional, así como entregando aportes en la construcción del articulado en las discusiones de la Comisión de Relaciones Internacionales y Soberanía de la Asamblea (en adelante

Comisión), y con información específica y comentarios cuando solicitaban mi opinión⁵⁴.

Una vez que el proyecto de ley entró formalmente a la Asamblea Nacional, a mediados del año 2015, asistí a la mayoría de debates de la Comisión, a las reuniones convocadas por algunos asambleístas y por el Grupo Parlamentario por los Derechos de los Migrantes, así como en las reuniones de trabajo de los equipos asesores. Dada la cercanía que mantuve en este espacio institucional, algunos honorables y asesores decían de manera jocosa “Denle la palabra al asambleísta alterno Ramírez” o “Bienvenido, asambleísta Ramírez”. ¶A ratos sentía que solo me faltaba votar! Dada mi activa participación, fui invitado en calidad de “experto” al pleno para exponer sobre el proyecto de ley en el primer debate realizado en noviembre del año 2016.

A lo largo del tiempo en que realicé el trabajo etnográfico (desde mediados de 2013 hasta finales del 2016) mantuve varios diálogos, entrevistas y reuniones con diferentes actores, tanto del Ejecutivo como de la Asamblea Nacional, desde las máximas autoridades hasta el nivel de asesores, haciendo observación de las prácticas políticas, de la forma en que funcionan las instituciones y de lo que ocurre en los pasillos. Retomando a Abélès (2000), entendemos por instituciones, por un lado, al proceso que conduce a la producción de reglas y, por otro, la organización resultante que integra a sus miembros en un sistema de restricciones. En el caso de algunas reuniones importantes, en las que no podía participar –por el carácter de reservado solamente para autoridades gubernamentales–, tuve “informantes claves” que me contaban los pormenores.

Todo este trabajo desarrollado, que ha tenido como pretexto, como “objeto” de estudio la elaboración de la Ley de Movilidad, en el que se han analizado los cambios,

⁵⁴ Para profundizar sobre algunos de estos aportes ver Acosta y Ramírez (2015 y 2016); posteriormente aporté con un acápite específico sobre ciudadanía suramericana con base en el estudio de Ramírez (2016).

metamorfosis y continuidades, las tensiones y conflictos entre los actores, las disputas políticas y de poder, confirma la potencia del método etnográfico para los estudios de antropología del Estado, y ratifica que este no es un ente monolítico y meramente ideológico, sino que adquiere forma tangible en las prácticas cotidianas burocráticas, en los discursos e interacciones, en la mentalidad gubernamental, en las reuniones o en las fiestas patrias⁵⁵.

I. Actores, percepciones y disputas

Como ya se señaló en el primer capítulo, el Ecuador tuvo una ley de migración aprobada en 1971, la cual no fue cambiada sino hasta el año 2017. ¿Por qué fue tan complicado y demoró tanto la aprobación de una nueva ley en materia de movilidad humana, pese a que en la Constitución del año 2008 ya se colocaron los cimientos?

Varias pueden ser las explicaciones, pero desde una perspectiva estructural, el principal motivo pasa por la disputa del poder y del enfoque tanto en el interior del gobierno, así como también entre gobierno y sociedad civil, gobierno y organismos internacionales que trabajan el tema de movilidad humana y, en menor medida, entre funciones del Estado: Ejecutivo vs. Legislativo. De ahí la importancia de, en un segundo nivel de análisis, poner la mirada en los actores.

En primer lugar, hay un grupo de actores que preferían mantener la ley de 1971 (me refiero al espíritu de seguridad y control), entre los cuales se puede nombrar al Ministerio del Interior, al Ministerio Coordinador de Seguridad y a una buena parte (la mayoría) de la propia sociedad ecuatoriana. Indudablemente, el Ministerio del Interior, desde

⁵⁵ Una versión reducida de este capítulo se publicó en el libro *Migración: una mirada multidisciplinar*, editado por Tirant lo Blanch, en México (2021).

sus orígenes, ha mantenido una visión securitista. Basta con escarbar en su historia institucional (Carrillo, 2012) para darnos cuenta de aquello, que no solo sucede en el Ecuador sino en la región. Son los guardianes del “espíritu de Estado”.

En el caso ecuatoriano, históricamente el Ministerio del Interior (hoy de Gobierno) tuvo la rectoría en temas de migración y extranjería. Con el paso de los años, esta competencia la compartió con el Ministerio de Relaciones Exteriores. Aquí se ha dado una disputa compleja por la rectoría de la política migratoria, debido a las dificultades de tener modelos bicéfalos o tricéfalos, que han traído muchas complicaciones al momento de la implementación de las políticas. Como parte del rediseño institucional, con tensiones de por medio, se produjo por ejemplo el traspaso de todo el manejo de visas del Ministerio del Interior a Cancillería –traspaso caótico, a decir de Ackerman (2014)–.

Esta disputa entre ambos ministerios no es un asunto menor y sus complejidades se pueden observar en la propia Ley de Movilidad Humana, en la que se establece la doble autoridad: “la autoridad de control migratorio” (Interior) y la autoridad en movilidad humana (Cancillería). Pero, para efectos de este análisis, el Ministerio del Interior históricamente se ha colocado en el eje de la seguridad y control, además de ser un actor con fuerte peso político en la toma de decisiones. Cabe resaltar que este ministerio no estuvo muy presente en el proceso de elaboración de la ley, pero llegó a las reuniones claves a poner su tinta.

Otro actor en este eje lo constituye la propia sociedad ecuatoriana y ciertos medios de comunicación. Como he sostenido, la sociedad ecuatoriana es en buena parte xenófoba y racista, y discrimina a los inmigrantes. Pero no con todos los inmigrantes. En un estudio realizado con Zepeda *et al.* (2015) revelamos que hay una percepción cada vez más difundida de que los extranjeros que viven en el Ecuador “son demasiados”. Sin embargo, aunque el 56,5 % tiene esta percepción, el dato oficial de ese año es que apenas el 2,3 %

de la población en el territorio ecuatoriano era inmigrante (SICREMI, 2015).

Cuando indagamos en lo dicho sobre los inmigrantes encontramos algunos datos interesantes. Al preguntar si consideraban que “los extranjeros que viven en el Ecuador quitan empleo a los ecuatorianos” (el 60,2 % está “muy de acuerdo” y “algo de acuerdo”), que “generan inseguridad” (el 65,2 % respondió estar entre “muy de acuerdo y algo de acuerdo”) y si “los extranjeros que viven en el Ecuador debilitan nuestras costumbres y tradiciones” hay opiniones divididas: la mitad (48,6 %) están “muy de acuerdo” y “algo de acuerdo”, frente a la otra mitad (47,7 %) que está “algo en desacuerdo y muy en desacuerdo”. Ante la pregunta con respecto a los inmigrantes indocumentados que vienen al Ecuador, el 92,8 % respondió a favor de que se aumenten los controles fronterizos (el 74,4 % estuvo “muy de acuerdo” y el 18,4 %, “algo de acuerdo”), un impresionante 73,3 % se mostró a favor de “deportarlos a su país de origen” (un 48,1 % estuvo “muy de acuerdo” y un 25,6 %, “algo de acuerdo”). Y un porcentaje importante (36,8 %) está muy de acuerdo y algo de acuerdo en “construir muros en las fronteras”. Solo el 14,1 % del público encuestado favoreció la opción de “permitir su entrada sin obstáculos” (4,9 % estuvo “muy de acuerdo” y 9,2 %, “algo de acuerdo”). Es decir, los que estamos a favor de la libre movilidad somos minoría. Vale señalar que estas percepciones negativas han ido en aumento con la llega masiva de migrantes venezolanos a partir del año 2017 (Ramírez, Linárez y Useche, 2019). En efecto, en un reciente estudio (ver capítulo 8 en este libro), realizado en el año 2021, al preguntar si consideraban que “la migración de venezolanos es una amenaza”, la mayoría respondió estar “muy de acuerdo” y asociaban la inseguridad que actualmente vive el país con la presencia de migrantes venezolanos.

La construcción de este imaginario negativo debe mucho a los grandes medios de comunicación (Ynciarte, 2022), que presentan a la migración (sobre todo la irre-

gular), desde una perspectiva de seguridad, como un acto ilícito. La mayoría de las noticias sobre migración irregular en los diarios del país aparecen en la sección de seguridad o policial (Rodas, 2016).

Del otro lado de la mesa, hay actores de la sociedad civil (una minoría como son las ONG, organizaciones que trabajan los temas migratorios y algunos académicos) que también realizan un fuerte *lobby* con el Estado y tienen una postura de defensa de carácter principista a favor de los migrantes, sobre todo de inmigrantes. Esta visión purista dio paso a señalar que la política migratoria gubernamental es “esquizofrénica” (Arcentales, 2011) o “paradójica” (Margueritis, 2011), no reconociendo los avances que se hicieron en política migratoria durante la década de 2007-2017.

Estos autores, que tienen lecturas reduccionistas, solipistas y coyunturales, sin analizar los actores, el contexto internacional o los problemas geopolíticos, y sin entender los “complejos estructurales ni las estructuras sociales y los marcos históricos, políticos, legales y económicos, han apuntado los dardos hacia el gobierno, sin entender ni siquiera que este no es monolítico, sino que atrás hay actores en disputa, con diferentes enfoques, orientaciones y poder. No es lo mismo lo que piensa en política migratoria el Ministerio del Interior, la Cancillería, la Secretaría Nacional de Aduanas o la Defensoría del Pueblo.

Por su parte, Domenech y Boito (2019) critican a los actores de la sociedad civil defensores del enfoque de derechos, no solo por abrir canales, instituciones y alianzas con los actores estatales, sino porque terminan validando y usando el lenguaje tecnocrático de la “governabilidad migratoria”, con una visión legalista de los derechos, en la que hay una confianza excesiva en el reconocimiento formal de estos.

Por otro lado, encontramos actores tanto del gobierno central, del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, de otros poderes del Estado (como la Defensoría del

Pueblo y algunos asambleístas) como de la llamada sociedad civil, principalmente organizaciones de migrantes, organismos no gubernamentales, académicos, sectores de la Iglesia y asociaciones de migrantes y retornados, entre otros, que podemos colocar como defensores del enfoque de derechos, promigrantes, pero con diferentes posiciones en el interior e incluso con algunas confrontaciones de enfoque⁵⁶.

De todos ellos, el que tiene más poder en temas relacionados con la Movilidad Humana es el Ministerio de Relaciones Exteriores, que lleva la rectoría de los temas consulares, emigratorio, refugio, inmigratorio, visas y documentos de viaje, entre los principales. Como veremos más adelante, fue en este actor sobre quien recayó la elaboración del texto preliminar.

Las posiciones más radicales entre estos actores hacen cuestionamientos a cualquier tipo de política gubernamental que implique control de la migración. Entienden la “libre movilidad” como la eliminación de todo tipo de barrera migratoria, incluida en fronteras, puertos y aeropuertos. Por otro lado, hay cierto tipo de actores (sobre todo asociaciones de retornados y personas retornadas) que demandan al Estado la garantía de varios derechos, sobre todo el acceso al trabajo, vivienda y crédito, entre otros, bajo una mirada más paternalista. Aquí, nuevamente la crítica de Domenech y Brito (2019) es pertinente al señalar que varios defensores de los derechos humanos de los migrantes se contentan con los derechos obtenidos, o sea, con los derechos existentes, en lugar de llevar más allá los límites de la imaginación política.

Hay un fuerte grupo en este sector (sobre todo ONG) que se ha concentrado en el tema de los refugiados y solicitantes, quienes efectivamente se encuentran en una

⁵⁶ Vale la pena señalar que en el amplio campo de los defensores de derechos humanos de los migrantes hay varias perspectivas, desde visiones liberales hasta las que señalan la necesidad de una descolonización epistémica de los derechos.

situación de mayor precariedad en comparación con otro tipo de inmigrantes. Desde los actores gubernamentales, sobre todo la Cancillería, se han concentrado más en los derechos de los ecuatorianos en el exterior, involucrándose en una fuerte lucha en los últimos años en defensa de ellos. El trabajo lo han realizado desde el servicio consular, así como en los diferentes diálogos bi- y multilaterales, en donde se discute a nivel regional y global sobre esta materia.

Finalmente, hay otro grupo de actores, conformado por organismos internacionales liderados por la Organización Mundial para las Migraciones (OIM), que propician el enfoque de la gestión y gobernabilidad migratoria señalado en los anteriores capítulos, y que brindan apoyo “técnico” a actores gubernamentales (y también no gubernamentales), tanto nacionales como locales, tratando de introducir el discurso de que con una buena gestión de la migración “ganamos todos”.

Pese a estas tensiones, tanto la OIM como la ACNUR hicieron un fuerte *lobby* para meter su enfoque en el articulado de la ley e incluso elaboraron sendos articulados, como veremos más adelante. En este escenario, hay una serie de actores con diferentes visiones, orientaciones, poder e intereses en cuanto a la razón de ser de la política migratoria y en el enfoque que debe tener la política y el marco legal en movilidad humana, lo que ha imposibilitado llegar a consensos, ya sea porque en algunos casos son extremadamente securitistas o extremadamente garantistas, soberanistas, paternalistas o desarrollistas. Todas estas miradas se volvieron a ver dentro de la Asamblea al momento de debatir y socializar el proyecto de ley. Vale la pena resaltar que, desde los actores de las organizaciones de migrantes, las más activas a la hora de demandar al Estado ecuatoriano han sido las asociaciones de migrantes retornados.

Los actores políticos, sociales e internacionales disputan sentidos, orientaciones y enfoques en materia de política migratoria. Estas disputas hacia el interior del Estado, como entre el Estado y la sociedad civil y entre el Estado

y los organismos internacionales, dio paso en la práctica a varios conflictos, que por lo general terminaban en llamados a aplicar de manera directa y por prelación la Constitución de la República y no la Ley de Migración o, en otros casos, aplicar la Ley de Migración sin respetar los principios constitucionales. En este escenario postconstituyente varios actores se apresuraron a elaborar borradores de ley en materia de movilidad humana, tema que analizamos a continuación.

II. Borradores y “refritos”

El primer intento de elaborar un proyecto de Ley de Movilidad Humana fue en el periodo 2008-2009, después de aprobada la Constitución. La ex Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI), que en ese momento tenía la rectoría de la política migratoria (en conjunto con otras instituciones del Gobierno y la sociedad civil), abrieron espacios para empezar la construcción de una nueva ley. Se conformó un equipo intersectorial, compuesto por representantes de dicha cartera de Estado, del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MJDH) y la Coalición para las Migraciones (grupo de la sociedad civil conformado por varias organizaciones).

De este espacio salió el denominado Grupo Promotor, que elaboró un documento titulado “Proceso para la elaboración e implementación del proyecto de Ley Integral de Movilidad Humana”. Vale la pena resaltar que desde el inicio se pensó en un proyecto “integral” que contemplara las diferentes aristas de la movilidad: emigración, inmigración, retorno, refugio, trata y tráfico de personas. Este tema fue nodal, en el que además hubo consenso entre todos los actores.

En esta primera etapa, se llegó a contratar consultores especialistas en las diferentes temáticas señaladas, a quienes

se les encargó la elaboración del primer articulado en el ámbito de su experticia. Se armaron talleres Estado-sociedad y se conformó un equipo núcleo técnico-político. Este proceso, que arrancó con fuerza y bien estructurado, se vio interrumpido por la posición de ciertos actores de la sociedad civil que renunciaron y se salieron de la mesa cuando el Gobierno impuso el pasado judicial a ciudadanos colombianos que querían entrar al país, a inicios del año 2009. Esta posición extrema, que no entendió la coyuntura de las relaciones diplomáticas entre el Ecuador y Colombia, produjo el resquebrajamiento del proceso de construcción del primer borrador de la ley⁵⁷.

A estos extremismos de actores puristas de abandonar la mesa de construcción de la Ley de Migración hay que sumar las complejas relaciones entre la SENAMI y la Cancillería: este último ministerio trabajó exclusivamente en una propuesta de ley de inmigración (temas en los que dicha cartera de Estado tenía la rectoría) que tampoco logró cuajar debido a la salida inesperada del canciller de aquel momento (enero de 2010).

En ese mismo año se realizó una evaluación de todos los productos que salieron del primer intento de elaborar la ley. La SENAMI volvió a liderar el proceso y armó nuevamente un equipo conformado esta vez exclusivamente por funcionarios de dicha secretaría, con el acompañamiento

⁵⁷ Vale recordar que en ese entonces las relaciones con Colombia estaban rotas, debido a los sucesos de Angostura del 1 de marzo de 2008, que terminaron con la muerte de Raúl Reyes, portavoz internacional y segundo al mando de las FARC, en territorio ecuatoriano. Pese a esta coyuntura, que ocasionó la ruptura de relaciones diplomáticas con el vecino país del norte, el Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador inició un proceso histórico de registro ampliado para refugiados entre 2009 y 2010, periodo en el cual se otorgó el estatuto de refugiado a aproximadamente 32.000 personas, la mayoría de nacionalidad colombiana. Las relaciones diplomáticas con Colombia se restablecieron dos años después, en 2010, cuando inició su periodo el expresidente Santos y reconoció la existencia de refugiados colombianos que llegaban al país y la ayuda que estaba prestando Ecuador a las personas colombianas que había huido de la guerra y de la violencia estructural.

interinstitucional del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y la Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES). De esta etapa vale la pena resaltar que se elaboró el “Documento Político Estratégico para el Proceso de Construcción de la Ley de Migración”, que era una suerte de carta de navegación para que la ley llegara a buen puerto.

La sociedad civil queda afuera de este proceso, lo que marca una escisión, y coloca a muchos de estos actores sociales que trabajan en temas migratorios en una abierta oposición al gobierno. En su reemplazo aparece un nuevo actor: la OIM. En efecto, la SENAMI, a mediados del año 2010, decide contratar una consultoría internacional para la redacción técnico-jurídica del proyecto, el cual se financió a través de la OIM, que en dicho año elabora el “Código Orgánico de Gestión Integral de las Migraciones Internacionales”. Como se observa, cambia desde el nombre y aparece el enfoque que ya hemos señalado anteriormente: “gestión –integral– de las migraciones”. A inicios de 2011 se da una reunión entre la SENAMI y la OIM, donde se aprueba el producto elaborado por la consultora. El borrador de la ley estaba listo para ser presentado.

En esta etapa se trabaja mucho en el tema de las competencias sectoriales, donde ya entran en escena las principales instituciones involucradas en el tema: la SENAMI, la Cancillería, el Ministerio de Justicia y el Ministerio del Interior. También se llevan a cabo reuniones de alto nivel con el gabinete de seguridad, la Secretaría de Inteligencia y el Ministerio Coordinador de Seguridad. Como vemos, en esta etapa aparece con fuerza el ala de seguridad y control, que llegó a presentar una propuesta de política migratoria.

Entre finales de 2011 e inicios de 2012 se producen cambios de autoridades en el interior de la SENAMI y llegan a posicionarse dos nuevos secretarios nacionales, quienes deciden realizar nuevamente una consultoría y conformar un nuevo equipo para elaborar la ley. Toman como insumo los documentos anteriores, pero se elabora

un nuevo texto, que esta vez es denominado “Ley Orgánica de Migraciones”.

Para todo esto, la SENAMI –a un lustro de su nacimiento- se había debilitado mucho como actor político: tenía rechazo de varios sectores, tanto del gobierno como de la sociedad y de los propios emigrantes, que señalaban que se debía repensar su misión y hasta su propia existencia.

En el año 2013 se realizan algunos cambios de “ingeniería institucional” dentro del gobierno, y uno de los principales tuvo que ver con la Cancillería, institución en la que se crea el nuevo viceministerio de Movilidad Humana. La Presidencia de la República del Ecuador (2013) emite el decreto Ejecutivo N.º 20 del 10 de junio, que señala:

... Transfórmese la Secretaría Nacional del Migrante en Viceministerio de Movilidad Humana e incorpórese en la estructura administrativa del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, con todas las competencias, responsabilidades, atribuciones, antes de la expedición de este Decreto Ejecutivo (artículo 1).

Cámbiese la denominación del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración por Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (artículo 2).

Con este decreto del Ejecutivo se pone fin a la SENAMI y la Cancillería se transforma en la nueva cabeza de la política migratoria nacional, y tiene a su cargo la responsabilidad de coordinar la elaboración del proyecto de Ley de Movilidad Humana.

Mientras se engranaba y ponía en marcha el flamante viceministerio, otros actores políticos y de la sociedad civil deciden tomar la iniciativa de construir otra propuesta de ley: uno de ellos fue la Defensoría del Pueblo, que en el año 2013 trabaja en la elaboración de un proyecto titulado “Ante Proyecto de Ley Orgánica e Integral de Movilidad Humana”, una propuesta completa de proyecto elaborada

con apoyo técnico y económico de la ACNUR. En la introducción de aquel anteproyecto se señala:

La Defensoría del Pueblo del Ecuador inició un proceso de construcción del anteproyecto de Ley Orgánica Integral de Movilidad Humana con fundamento al artículo 134 de la Constitución [...] y también motivada por las serias limitaciones que mantiene la normativa vigente sobre movilidad humana que han tenido como consecuencia la vulneración de los derechos de las personas en situación de movilidad (Defensoría del Pueblo, 2013).

Para este momento, todas las voces que pedían a gritos una nueva ley de migración basaban su argumentación en la necesidad de actualizar la vetusta ley de 1971, que era contraria a los principios constitucionales actuales. Sumado a la “crisis” en el Ejecutivo, por los cambios institucionales, de autoridades y la falta de concreción de un proyecto de ley que llegara a la Asamblea, la Defensoría de Pueblo tomó la iniciativa de elaborar este anteproyecto.

El viceministerio de Movilidad Humana recoge este articulado, el material fruto de las diferentes consultorías y proyectos realizadas por la ex-SENAMI, aportes de asambleístas y secciones del borrador del Código Orgánico de Relaciones Internacionales que trataban sobre movilidad, revisión de ciertas leyes de migración de la región, entre otros documentos⁵⁸ y, en un esfuerzo de sistematización, arma un primer “refrito”, una estructura de la ley, y se empieza a construir un articulado nuevo.

Al finalizar el año 2013 se realizan reuniones entre la Cancillería y los asambleístas representantes de los ecuatorianos en el exterior, más una asambleísta nacional, reunio-

⁵⁸ También llegaron insumos de la Fundación de Asistencia Jurídica, Social y Económica del Migrante Ecuatoriano, que presentó un texto titulado “Proyecto de Ley de Movilidad Humana”, así como de otros organismos no gubernamentales como Asylum Access y la Mancomunidad del Norte, entre otros. En total, la Cancillería sistematizó 18 textos en este periodo.

nes interministeriales con el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, Desarrollo Social, Seguridad, Gestión de la Política, Inteligencia y Defensoría del Pueblo, así como reuniones internas del equipo del Viceministerio de Movilidad Humana.

Desde la Cancillería se decide trabajar directamente con la Asamblea Nacional (AN) y se conforma el autodenominado Equipo Núcleo Cancillería-AN. En esta etapa del proyecto, se trabaja en la elaboración de los primeros artículos, partiendo del consenso de que el corpus de la ley tiene que moverse en el triángulo delimitado por derechos, desarrollo/buen vivir y seguridad integral.

La primera estructura y articulado aprobado y socializado en el interior de diferentes estamentos del Estado data de enero del año 2014, tenía nueve títulos y, al igual que las versiones anteriores, recuperaba la mirada integral a lo largo de diferentes capítulos que abarcaban las aristas de la movilidad ya señaladas, y una primera sección sobre derechos comunes para todas las personas en movilidad.

Uno de los aspectos más innovadores de este borrador se encontraba en el apartado referente a la permanencia de inmigrantes en el Ecuador, y se planteó un capítulo sobre la “ciudadanización”, que consistía en reconocer la pertenencia y arraigo de un extranjero al Estado ecuatoriano, sin tener que optar por la naturalización. El art. 107 de aquel proyecto rezaba: “[...] la ciudadanización en el Estado Ecuatoriano es el pilar para la construcción de la ciudadanía suramericana y avanza hacia la ciudadanía universal, la libre movilidad y el fin de la condición de extranjero según lo dispuesto en la Constitución”.

Posteriormente, se realizaron varios talleres de socialización en varias provincias del país y en el exterior sobre la estructura de la ley, con una amplia participación tanto de actores del Estado como de la sociedad. Entre enero de 2014 y junio de 2015 el borrador de la ley original sufre algunas metamorfosis en su articulado –se incorporan nuevos ingredientes con tinte securitista, se eliminan

otros, circulan en el interior de Cancillería varios borradores— hasta que finalmente es aprobado por las autoridades, después de varias reuniones y talleres de discusión entre diferentes actores del Ejecutivo y Legislativo —incluido el hexágono—⁵⁹ antes de entrar a la Asamblea Nacional.

III. El proyecto “final”

El proyecto de Ley Orgánica de Movilidad Humana (LOMHU), después del largo recorrido aquí descrito, finalmente fue presentado como iniciativa legislativa a la Asamblea Nacional el 16 de julio de 2015, aunque, como se ha dicho, fue la Cancillería la que lideró la elaboración del articulado. Dicho texto, presentado formalmente por los seis asambleístas representantes de los ecuatorianos en el exterior y una asambleísta nacional, contenía 49 fojas y constituía un proyecto de ley que intentaba ver los temas de migración de manera integral, analizando las diferentes aristas que conforman la movilidad humana. Además, el proyecto actualiza los trámites administrativos de documentos de viaje, legalizaciones, ingresos, salidas, estadías, naturalizaciones, prevención de la migración riesgosa, servicios consulares e institucionalidad. Esta versión contenía 184 artículos distribuidos en catorce títulos y dos disposiciones transitorias.

Entre sus puntos positivos, aparte de la mirada integral del hecho migratorio, se destaca el énfasis en los Considerandos a la preeminencia de la Constitución, el principio de igualdad de derechos, el principio de ciudadanía universal,

⁵⁹ El “hexágono” era un espacio de análisis político y jurídico en el que se discutían los proyectos de ley, y estaba conformado por actores ministeriales, asambleístas y la Secretaría Jurídica de la Presidencia. Según el tipo de ley acuden algunos representantes de ministerios. Para el caso del proyecto de movilidad humana, estuvo conformado por: la Secretaría jurídica de la Presidencia de la República, el Representante de la Asamblea Nacional, la SENPLADES, la Cancillería, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia y el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social.

la libre movilidad, la integración regional, la eliminación progresiva de la condición de extranjero o la prohibición de criminalización (art. 4) y el reconocimiento de la necesidad de contar con mecanismos accesibles para la regularización de los no nacionales y la priorización del principio de reagrupación familiar.

Sin embargo, había muchos elementos contradictorios que mantenían intacto en varios pasajes el espíritu y articulado de las leyes del pasado. Era evidente que los actores securitistas habían puesto su tinta antes de que el texto llegara a la Asamblea. En un análisis realizado (Acosta y Ramírez, 2015) señalamos algunos aspectos que nos preocupaban del proyecto, sobre todo en lo referente a las secciones de inmigración y extranjería. En particular, el énfasis en el enfoque de control al momento de tratar sobre los extranjeros y la permanencia de elementos que pueden crear incertidumbre jurídica o demasiada discrecionalidad por parte del Estado. Para esta versión que entró a la Asamblea, aquella sección sobre “la ciudadanía” ya había sido eliminada y no contemplaba ninguna referencia sobre los migrantes intrarregionales o la ciudadanía suramericana.

Fue en la Comisión de Relaciones Internacionales de la Asamblea Nacional donde se dieron los debates y un riguroso –y nuevamente participativo– proceso de análisis para el que fueron invitados funcionarios gubernamentales, de otros poderes del Estado, académicos, representantes de organismos internacionales y a propios emigrantes e inmigrantes⁶⁰. Había consenso con respecto a que el texto debía ser mejorado sustancialmente, aunque todavía existían voces que pedían su archivo inmediato o la elaboración de un nuevo proyecto.

⁶⁰ Comparecieron en total 15 organismos gubernamentales, ocho organizaciones no gubernamentales, ocho organismos internacionales, tres expertos y 11 representantes de organizaciones de migrantes, así como también se recibieron varias observaciones por escrito. Al respecto, ver Asamblea Nacional (2016).

Este trabajo de revisión se realizó en el último cuatrimestre del año 2015, y a partir del 12 de agosto del mismo año comenzó la primera sesión para debatir el proyecto dentro de la Comisión, el cual fue acompañado por el Grupo Parlamentario por los Derechos de las Personas en Movilidad Humana (GPDPMH).

Gran parte del debate durante esos meses se ocupó del tema de la inmigración, la concordancia con la Constitución, la rectoría de la política migratoria, la migración vista desde la integración, los tipos de visas y el refugio, por señalar los principales temas discutidos. Aparecieron todos los actores que señalamos en el anterior apartado y pusieron sobre la mesa sus miradas y enfoques: los fundamentalistas, los securitistas, los soberanistas, los garantistas, los paternalistas, los integracionistas, los estatistas. El debate fue intenso y propositivo en esta época, y se discutieron principios, conceptos y casos puntuales, hasta temas de redacción y puntuación.

Desde finales de noviembre y diciembre de 2015, se realizó un proceso de socialización en las diferentes provincias del país y en el exterior para seguir recogiendo insumos y observaciones de la sociedad por fuera de la Asamblea, lo cual demuestra una vez más la amplia participación, tanto antes de que entre el texto al parlamento como durante el proceso de construcción de la ley. En total se realizaron nueve eventos de socialización en las provincias, con una asistencia de 832 personas, y en el exterior se realizaron 30 eventos, con una participación de más de 1000 personas (Asamblea Nacional, 2016). Finalmente, todo este material fruto del proceso participativo se empezó a sistematizar en la Comisión de la Asamblea, con el apoyo de la presidenta del GPDPMH.

IV. El desenlace y los cambios de actores de última hora

Al iniciar el año 2016, dos actores claves en este proceso de elaboración y sistematización de los insumos del proyecto de LOMHU dejaron sus puestos. En diciembre del año 2015, el presidente de la Comisión de Relaciones Internacionales y Soberanía fue sancionado por el comité de ética del Movimiento al que pertenecía, Alianza País, lo que ocasionó su posterior salida del movimiento y de la presidencia de la Comisión; a finales de febrero, la asambleísta y coordinadora del Grupo Parlamentario por los Derechos de las Personas en Movilidad Humana fue nombrada cónsul general en Nueva York, motivo por el cual tuvo que dejar su curul. Antes de partir envió una carta a la nueva presidenta de la Comisión en la que le entregó todo el trabajo realizado:

... Desde el Grupo Parlamentario por los Derechos de las Personas en Movilidad Humana de la Asamblea Nacional hemos desarrollado una serie de actividades y eventos orientados a recoger los insumos del pueblo para la mencionada ley [...]. Asimismo, con el afán de apoyar el trabajo de la Comisión que parecía carente de equipo que asuma el trabajo de la Ley, nos comprometimos a desarrollar un documento que recoja los diferentes aportes que se recibieron durante el proceso de socialización [...]. Por lo tanto, me complace presentar este informe del Proyecto de Ley de Movilidad Humana como aporte para el desarrollo del Informe para el Primer Debate de esta Comisión (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2014).

Efectivamente, lo que se presentó fue un documento escrito ya como proyecto de ley que, según algunos informantes, no tenía sostén en todos los insumos recogidos en el periodo de socialización. Esto motivó a que la nueva presidenta de la Comisión decida crear, a inicios de marzo del año 2016, una subcomisión en la que se participaba a nivel

de asesores, con el propósito de sistematizar, compilar y analizar todos los insumos y presentar una nueva propuesta de Ley Orgánica de Movilidad Humana. La Subcomisión de la Asamblea trabajó de marzo a agosto en 34 sesiones, de tres a cuatro horas cada sesión, y presentaron en julio un avance preliminar.

Mientras esto ocurría en el interior de la Asamblea, en el Poder Ejecutivo se produce un inesperado cambio del ministro de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Como señalamos, el proyecto original que entró a la asamblea fue cocinado desde la Cancillería e indudablemente estos cambios de actores en dicho Ministerio produjeron que las autoridades entrantes intentaran imponer sus nuevos puntos de vista al proyecto de ley, que, para aquel entonces, ya estaba bastante horneado en la Asamblea.

Esto provoca que, paralelamente al trabajo que realizaba la subcomisión, luego de una reunión mantenida entre la presidenta de la Comisión de Relaciones Internacionales y la nueva viceministra de Movilidad Humana se empiece a trabajar en otro articulado. Para el 10 de agosto del año 2016, cuando se reinician los debates en la Comisión, para sorpresa de todos los presentes, se presenta a los miembros dos proyectos de ley, o para ser más específico, el mismo proyecto, pero con dos versiones: el elaborado por la Subcomisión (versión con 168 artículos) y el que trabajó la Cancillería con el aval de la presidenta de la Comisión (versión con 172 artículos), lo cual ocasionó que se suspenda dicha reunión y se defina la metodología por seguir. Esto a mi criterio fue producto de tensiones, desconfianzas latentes e incluso malentendidos entre las cabezas de la Comisión y las nuevas autoridades del Viceministerio de Movilidad Humana (aunque pertenecían al mismo partido político). En ninguno de los dos borradores del proyecto había alguna mención sobre la migración intrarregional ni la ciudadanía suramericana, tema que se venía trabajando desde la Unasur e impulsando para que el Ecuador incorporara en la nueva ley.

Entre agosto y noviembre la Comisión tuvo 16 sesiones: finalmente prevaleció el articulado de la Subcomisión, el cual fue afinado por los parlamentarios. En esta etapa ya no hubo participaciones externas. Hay que resaltar el peso –con intervenciones acaloradas incluidas– de los asesores de la presidenta y del secretario de la Comisión, quienes jugaron un papel central en la elaboración del articulado final. Estos actores tuvieron un poder real a la hora de colocar y eliminar algunos artículos, sobre todo el equipo de asesores de la presidenta, a quienes incluso algunos asambleístas reclamaron por no incorporar algunos de los temas propuestos y aceptados en la comisión. Finalmente, ellos fueron los que estaban al frente del computador. Vale la pena señalar la casi nula presencia e incidencia de las nuevas autoridades de la Cancillería durante este tiempo.

Fue en este último periodo que se logró intercalar un capítulo sobre la comunidad suramericana en el Ecuador. Si bien otros países tienen artículos dedicados a los migrantes regionales o a los acuerdos regionales firmados⁶¹, el proyecto de ley que se preparaba desde la Asamblea constituyó la única que incorpora el concepto de “ciudadanía suramericana” y dedica un capítulo específico que genera seguridad jurídica, claridad y certeza a los ciudadanos de la región y da facilidades para su residencia. De igual manera, se incorporan otros tópicos a lo largo del texto que inclinan la mesa hacia una ley de movilidad humana con enfoque de derechos. Finalmente, en la sesión número 247, del 14 de noviembre del año 2016, la Comisión debatió y aprobó con la presencia de ocho asambleístas el informe final para llevar al Pleno.

⁶¹ Ver: artículos 22 y 23 de la Ley de Migración 25871 de la Argentina; artículo 34, ley 18250 del Uruguay; artículos 27 y 49 de la ley 370 de Bolivia; artículos 59 y 64 del decreto 1236 del Perú; artículo 111, PL 2516 del Senado de Brasil.

V. La recta final: a las puertas del horno casi se quema el pan

Después de esta larga elaboración del proyecto de Ley Orgánica de Movilidad Humana, con apagones de por medio, el 22 de noviembre del año 2016 fue presentado el proyecto final al Pleno de la Asamblea Nacional para su primer debate, con la presencia de 86 asambleístas. En dicha sesión hubo consenso tanto entre los parlamentarios del oficialismo como de la oposición sobre la necesidad de contar con un nuevo marco jurídico en migración, haciendo intervenciones más declarativas que propositivas, enfatizando en los temas de los ecuatorianos en el exterior (vistos como héroes), en los retornados (que necesitaban más beneficios y no trabas burocráticas, sobre todo con respecto a temas de retorno de manaje), y no faltó quien hablara de los extranjeros, refugiados, asilados y la migración indocumentada, vistos como un problema (“somos demasiado libres”, “los extranjeros compiten con los ecuatorianos”, “los refugiados han desplazados en el trabajo a los ecuatorianos”, “damos asilo a un *hacker* en Londres”)⁶². Es necesario resaltar que el tema de migración y desarrollo que antes era el que estaba más presente dentro de los debates políticos prácticamente estuvo ausente en el primer debate, en donde cobró centralidad el tema del retorno.

A inicios de diciembre se retomó el debate dentro de la Comisión para realizar ajustes y se invitó nuevamente a ciertos actores estatales, de organismos internacionales y de una asociación de retornados. Algunas organizaciones y personas hicieron llegar sus observaciones por escrito⁶³.

⁶² En referencia al asilo diplomático que Ecuador concedió desde el año 2012 hasta 2019 a Julian Assange.

⁶³ En total se hicieron nueve comparecencias y 19 observaciones por escrito: la mayoría de las asambleístas (con observaciones generales o de artículos específicos), de los dos viceministros del Interior y la Cancillería (con comentarios a todo el articulado), del Defensor del Pueblo, de Acosta y Ramírez (2016), así como un texto de la ACNUR (2016) con una propuesta

Nuevamente se realizó un hexágono y en este espacio quien tomó las riendas de discusión sobre los temas nodales fue el secretario jurídico de la Presidencia de la República. Aquí se debatieron y se incluyeron algunos temas no menores, como exigir seguro médico privado a los extranjeros que quieran residir en el país, se trató de eliminar la posibilidad de que se pudieran regularizar por la vía de la ciudadanía suramericana los cónyuges que no eran de la región y se puso en tela de juicio el abrir un proceso de regularización extraordinario que constaba en el proyecto (en la transitoria segunda), entre otros aspectos que nos recordaron la presencia vigente de actores con peso político que ven la inmigración como un problema para el Estado. Por eso se introdujeron algunos artículos referentes a los inmigrantes, como “no ser considerado una amenaza o riesgo para la seguridad interna según la información que dispone el Estado ecuatoriano” como requisito para dar residencias.

En la penúltima sesión de la Comisión (de más de cinco horas), se debatió el nuevo texto, que incorporó muchos de los cambios que sufrió el articulado posthexágono, cuyo principal crítico fue el expresidente de esta Comisión, quien pidió reiteradamente explicaciones sobre los cambios de última hora y puso muchos de los temas conflictivos sobre la mesa, tratando de volver al texto original. En dos ocasiones los miembros del oficialismo se reunieron a puerta cerrada: era palpable la tensión dentro de la Comisión y el malestar de algunos asambleístas del oficialismo por la incorporación de las últimas modificaciones.

Al finalizar el año 2016, en la continuación de la sesión número 255, el martes 27 de diciembre del año 2016, en el contexto del Día Internacional del Migrante, al inicio de la campaña electoral y a cinco meses de que termine el gobierno de Rafael Correa, la Comisión de Relaciones

nueva de articulado para el Título X sobre Protección Internacional. Ver Asamblea Nacional (2016b).

Internacionales aprobó el texto final y el informe para el segundo debate (Asamblea Nacional, 2016b).

En términos generales, la estructura del articulado se mantuvo igual, aunque con pequeños cambios de forma y algunos de fondo. Los principios y la parte dogmática de la ley se ponen al tenor de la Constitución, retomando el principio de ciudadanía universal, libre movilidad, prohibición de criminalización, protección de las personas ecuatorianas en el exterior, igualdad ante la ley y no discriminación, pro-persona, interés superior del niño, niña y adolescentes y no devolución e integración regional.

Durante todo el tiempo de elaboración de los diferentes proyectos se mantuvo hasta el final algo que al principio parecía muy complicado: tener una ley pensada en todas las diferentes aristas de la movilidad humana y que se mantenga el articulado en un equilibrio entre el enfoque de derechos, el buen vivir y la seguridad humana, inclinando la balanza más para el primero⁶⁴. En la exposición de motivos de la ley se señala:

... Es necesario contar con una ley de movilidad humana que tenga como ejes la supremacía de las personas como sujetos de derechos, el buen vivir y la seguridad humana, que reconozca todas las manifestaciones de la movilidad humana, esto es: la emigración, el retorno, la inmigración, el tránsito, el refugio, el asilo y la apátrida, a más de considerar a las víctimas de la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes; este marco normativo requiere adaptarse a los principios constitucionales de libre movilidad establecidos en la Constitución (Asamblea Nacional, 2016b).

El proyecto de ley, en el cual hubo una amplísima participación de diferentes actores, entró a su segundo y definitivo debate los días 4 y 5 de enero del año 2017, en

⁶⁴ En el texto final hay secciones relativas a los derechos para ecuatorianos en el exterior (16 artículos), retornados (11 artículos) e inmigrantes (nueve artículos), casi todos vinculados a su particular situación de movilidad.

donde, luego de dar lectura al informe, intervinieron 23 asambleístas para hacer algunas comparecencias sobre el rol de los migrantes en el exterior, otros para pedir más para los retornados (tema que más concentró la atención) y algunos honorables intervinieron para pedir ajustar ciertos tópicos (la mayoría vinculados justamente a las personas retornadas).

El día de la votación asistieron al Pleno 88 asambleístas. Para aprobar la ley se necesitaban al menos 69 votos a favor, pero ese día solo llegaron 58 asambleístas del oficialismo. Tal como me contó una informante, la oposición había anunciado su abstención al proyecto, con lo cual la ley no se aprobaría. Se empezó a hablar con algunos de ellos para solicitar su voto, pero, aunque cinco asambleístas de la oposición dijeron que votarían a favor, seguían faltando votos. Al final, al momento de la votación, para sorpresa de todos, la ley fue aprobada por unanimidad con 88 votos (58 de asambleístas del oficialismo y 30 de la oposición). Como señaló mi informante: “Movimos intereses políticos en el contexto de la campaña electoral y uno que otro corazón. Literalmente parimos la ley en el pleno”.

Finalmente el Ecuador después de 45 años contaba con una nueva ley, la octava en materia de migración en la historia del país, la primera con el nombre de movilidad humana y con una mirada integral para legislar sobre las diferentes personas en movimiento, que es la parte medular estipulada en el Título I y la primera en la región que incorpora el concepto de ciudadanía suramericana, a la que se le dedica un capítulo entero e instruye al Estado ecuatoriano a impulsar campañas de información para que regularice la condición migratoria de los ciudadanos de la región, siendo este tema un avance muy significativo. El expresidente Correa, en el Enlace Ciudadano 510, realizado desde Barcelona (España) el 28 de enero del año 2017, firmó sin veto la ejecución de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, que entró en registro oficial el 6 de febrero del año 2017.

Cierre

Que esta ley haya demorado tanto en aprobarse y que no se convirtiera en el borrador número cuarenta desde el retorno a la democracia fue posible, entre otras cosas, gracias a que los principales actores involucrados finalmente asumieron que la ley no puede ajustarse a los intereses y enfoques de un solo actor, sino que fue posible gracias al apoyo político del oficialismo para sacar esta norma antes de terminar el gobierno de Rafael Correa; fue posible gracias a la constancia de ciertos actores que nunca bajaron los brazos y al trabajo arduo de la Comisión. La ley demoró en salir no solo por las tensiones y enfoques encontrados, sino también por los cambios de autoridades e institucionales que se dieron en este tiempo. Desde el periodo postconstituyente hubo modificaciones en las cabezas de las principales instituciones como la Cancillería y el Ministerio del Interior; desapareció una secretaria que fue rectora de la política migratoria hasta el año 2013 (la SENAMI); apareció un nuevo Viceministerio de Movilidad Humana y se dieron cambios de autoridades en la Comisión de Relaciones Internacionales dentro de la Asamblea. La institucionalidad del campo migratorio se modificó reiteradamente.

En un Estado y sociedad heterogénea como el Ecuador, donde se viven varias condiciones migratorias; donde existe una parte que está a favor de los derechos de los migrantes pero también otra mayoritaria que rechaza su presencia y raya en la xenofobia hacia los “otros”; en un contexto mundial en el que hemos sido testigos de cómo los migrantes son perseguidos, maltratados y miles han muerto en su periplo migratorio; cuando resurgen las tesis de construir muros, militarizar fronteras o impulsar enfoques neosecuritistas, tener un nuevo marco legal que responda a la realidad migratoria contemporánea, siempre cambiante, para otorgar derechos, obligaciones y responsabilidades, tanto al Estado como a quienes de manera voluntaria o forzada llegaron al Ecuador, así como para aquellos que

viven en el exterior, constituyó un gran avance. Mucho más si se considera que este nuevo marco incorporó un fuerte componente de derechos, desde donde se pensó en los grupos excluidos y vulnerables dentro de este campo, como son los refugiados, apátridas, víctimas de trata y tráfico; además, por vez primera se piensa en la migración intrarregional y se incorporan avances sustantivos y nuevos enfoques que no están presentes en ninguna otra ley de la región, como fue el concepto de ciudadanía suramericana. De alguna manera, la imaginación política que se abrió desde la Constitución venció al ordenamiento jurídico convencional en este tema.

Pese a todos los avances, la ley mantiene la histórica bicefalía en la materia al tener una autoridad de movilidad humana y una autoridad de control migratorio, y se mantuvieron en ciertos pasajes visiones soberanistas y enfoques de seguridad nacional. Sin embargo, al hacer un balance general de la ley, esta se inclina hacia la perspectiva promigrante.

No hay que olvidar que las decisiones, leyes, decretos y acuerdos, sobre todo los aquí analizados, impactan directamente en la vida cotidiana de miles de personas que cruzan las fronteras. Los errores de la acción gubernamental, marcos normativos y políticas públicas pueden hacerlas más vulnerables y excluyentes o, en su defecto, los aciertos pueden darles herramientas y oportunidades a las personas en movilidad que les permitan tener una vida más digna.

Epílogo

Una vez aprobada la ley, ninguno de los actores extremistas quedó conforme. Para los defensores de los enfoques securitistas, les parecía una norma sumamente blanda que traería problemas a la seguridad nacional. Por otro lado, los principistas defensores de los derechos veían en varios

artículos de la ley no solo que se mantenía una mirada de control, sino que iba en contra de la Carta Magna, motivo por el cual interpusieron una demanda de inconstitucionalidad que nunca prosperó, pese a tener presencia en la Corte Constitucional⁶⁵.

Por otro lado, a partir de la entrada en vigor de la nueva ley, se produjo en la región un incremento de la migración venezolana, siendo el Ecuador el tercer país de recepción después de Colombia y el Perú. Esta estampida migratoria, que tomó por sorpresa a varios gobiernos de Suramérica, produjo que muchos de ellos tuvieran que crear de urgencia nuevos mecanismos para hacer frente a la llegada de cientos de miles de venezolanos (Gissi *et al.*, 2022). Sin embargo, en el caso ecuatoriano, al tener la nueva ley –que pensó en la migración regional–, se puso en práctica la ciudadanía suramericana, conocida popularmente como la visa Unasur. Con este mecanismo, que pide requisitos simples, se logró regularizar a miles de venezolanos, como veremos en el capítulo 5.

Lamentablemente, el gobierno de Lenín Moreno dio un giro en su política exterior y migratoria, motivo por el cual la ley aquí analizada les resultaba incómoda. Se empezó a gobernar vía decretos que incrementaban cada vez más las restricciones a la movilidad y se envió un nuevo proyecto de ley a la Asamblea Nacional, que fue aprobado a finales de enero del año 2021, en el cual sobresale el giro que se le da a la política migratoria gracias al establecimiento de criterios más fuertes en torno a la seguridad, la soberanía y el control.

⁶⁵ La persona que lideró la demanda actualmente es miembro de la Corte Constitucional.

Estado y prácticas burocráticas: la implementación de la visa Mercosur

Introducción

Si bien el bloque del Mercosur surge a inicios de los años noventa del siglo XX con un énfasis en la integración comercial, es al finalizar esta década y entrando al nuevo siglo que se empieza a hablar del “Mercosur social”, cuando se incluyen en la agenda de negociaciones los asuntos migratorios, lo cual dio paso al Acuerdo de Residencia Mercosur.

Dicho acuerdo buscaba superar las repentinas amnistías que cada país ofrecía para regularizar a la población inmigrante y crear un instrumento permanente y común que permitiera regularizar a las personas que se mueven de un país a otro dentro del bloque. Después de cuatro meses de negociación, los países miembros del Mercosur aprobaron el Acuerdo de Residencia en el año 2002 (Alonso, 2012). Este Acuerdo contemplaba la posibilidad de una residencia temporal por dos años y posteriormente una residencia permanente, con una serie de requisitos que evidencian que la preocupación ya no residía en los temas laborales, sino los de seguridad. Según el Alto Comisionado del Mercosur, Florisvaldo Fier⁶⁶, se otorgaron 780.000 residencias Mercosur entre los años 2002 y 2012. La firma de este Acuerdo (al igual que otros de la misma índole, fueran bilaterales o

⁶⁶ Conferencia presentada por el Alto Comisionado del Mercosur, en el marco de la Reunión de Convergencia UNASUR-MERCOSUR-CAN-ALBA-AP, Mitad del Mundo, julio de 2016.

multilaterales) produce, por un lado, reformas institucionales y de política pública y, por otro, amplía la estructura de oportunidades que otorgan derechos a migrantes.

El Ecuador, en su calidad de país asociado al Mercosur, se adhiere en el año 2011 al Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del Mercosur. Sin embargo, la Asamblea Nacional lo ratifica a finales de 2013 y entra en vigor en abril del año siguiente, cuando el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana emite el Acuerdo 31, que establece las disposiciones que guían su implementación.

El Acuerdo de Residencia Mercosur en el Ecuador constituyó al momento de la puesta en marcha el principal mecanismo implementado en los últimos años por el Estado para regularizar a la población inmigrante de la región, tanto para quienes ya estaban en el país como para aquellos que ingresaban por primera vez con el ánimo de permanecer. Vale la pena resaltar que hasta el año 2015 aproximadamente el 70 % de la inmigración en el Ecuador estaba formada por suramericanos, y de ellos, el 50 % colombianos (SICREMI, 2015); de ahí la importancia del Acuerdo.

El objetivo de este capítulo es realizar una etnografía a partir del análisis del proceso de implementación del Acuerdo de Residencia Mercosur en el Ecuador, conocido popularmente como la “visa Mercosur”. Interesa explorar cómo actúa el Estado en sus diferentes niveles y lugares (ciudades centrales y ciudades de frontera) al momento de otorgar dicha visa y, a su vez, saber quiénes son los migrantes que han optado por esta regularización y cuáles han sido sus estrategias para permanecer de manera regular en el país.

El trabajo de campo que sustenta este texto se llevó a cabo entre julio y septiembre del año 2015, período en el cual se realizaron doce entrevistas semiestructuradas a funcionarios de la Cancillería que trabajan en el Viceministerio de Movilidad Humana y a representantes de organizaciones no gubernamentales vinculadas al apoyo a migrantes y

refugiados, así como cuatro grupos focales con inmigrantes⁶⁷. El trabajo se realizó en las ciudades de Quito, Guayaquil, Lago Agrio y Santo Domingo, lugares donde hay una significativa presencia de población no nacional y donde se entregaron la mayoría de visas Mercosur.

Este capítulo de carácter etnográfico, que tiene como “pretexto” las visas Mercosur entregadas en el Ecuador, trata de visualizar que el Estado no es un ente monolítico, sino que adquiere forma tangible en las prácticas burocráticas cotidianas, en los discursos de sus funcionarios y en las interacciones con los inmigrantes. De igual manera, tiene por objetivo analizar cómo se gestiona el otorgamiento de visas *in situ*, lo que permite calibrar la dimensión translocal a partir de la desconcentración de la gestión pública observando similitudes y diferencias entre las principales ciudades (Quito o Guayaquil) con las ciudades de frontera (Lago Agrio). Así, al estudiar “las visas” nos sumergimos dentro de las instituciones para desmembrar analíticamente al Estado en niveles supra-, meso- y microestatal⁶⁸.

I. Estado y migración: breves apuntes teóricos desde la antropología del Estado

Una de las principales contribuciones de la antropología del Estado ha sido el análisis de las instituciones (Ablès, 1995; Latour, 2004), los discursos y la cultura de la política (Gupta, 2006), la génesis (Bourdieu, 1993), la burocracia (Graber, 2015), los márgenes del Estado (Das y Poole, 2004), la idea

⁶⁷ En cada uno de los talleres participaron entre seis y catorce personas. En total participaron treinta y dos personas (dieciocho hombres y catorce mujeres). Para el trabajo de campo se contó con el apoyo logístico y financiero de la ACNUR.

⁶⁸ Quiero agradecer a Iréri Ceja y a Soledad Coloma, con quienes llevamos adelante este estudio. También a Natalia Gavazzo por sus comentarios al manuscrito, cuya primera versión se publicó en la revista *Etnografías Contemporáneas*, año 3, N.º 5 (2017).

del Estado (Abrams, 2006), la relación entre cultura y Estado (Steinmetz, 1999; Taussig, 1997), los efectos del Estado en los lugares en los que se realizan las prácticas gubernamentales (Trouillot, 2003) y el estudio de las políticas (Shore y Wrigth, 1997), por señalar las principales áreas.

Esta serie de campos investigativos invitan a problematizar no tanto desde la pregunta sobre qué es el Estado, sino sobre cómo actúa, cómo funciona en la práctica y, sobre todo, a partir del método etnográfico, analizar las relaciones sociales que el Estado tiene con diversos actores y en el interior de este. Como señala Palacios (2015: 13), el Estado “no es un objeto, lugar, organización o actor; es, más bien, un poderoso conjunto de métodos de ordenar y representar la realidad social”. Sin embargo, pese a que “el Estado es un incompleto imaginario del orden y una inacabada maquinaria” (Escalona, 2011: 54), es tan poderoso este invento cultural de la modernidad que desde su interior se ha visto en la necesidad de crear un aura de poder legítimo e irrefutable en torno de sí y de su cualidad de fetiche sagrado: de ahí el uso de la E mayúscula, como nos recordaba Taussig en su libro *The Magic of the State*.

Si bien uno de los temas que más ha captado la atención de esta subdisciplina ha sido la crítica a la división tajante entre Estado y sociedad civil⁶⁹, esta serie de estudios invitan a ver su funcionamiento cotidiano en los diferentes niveles de la burocracia. En otras palabras, se proponen investigar qué es lo que efectivamente hacen quienes representan al Estado. De esta manera se requiere desmembrar en niveles jerárquicos los discursos y las prácticas burocráticas, pero a su vez ver cómo estos interpretan y ponen en funcionamiento las normas en los territorios, tanto en los

⁶⁹ Como señala Gupta (2006: 49), debe reexaminarse la división convencional entre Estado y sociedad civil en la que se basa una buena parte de los estudios académicos sobre el Estado. El autor se pregunta: “¿Es el imperialismo de las categorías lo que permite que la particular configuración de ‘estado/sociedad civil’ derivada de la experiencia histórica concreta de Europa logre naturalizar y aplicarse universalmente?”.

centros como en las periferias del propio Estado, ya que la racionalidad política y la mentalidad burocrática actúan de diferente manera. Este punto es de particular interés en el presente estudio, en el que se retoman las miradas de Graber (2015), para quien la burocracia rara vez es neutral, dado que los administradores tienen un poder individual tal al crear reglas tan complejas y contradictorias que resulta imposible cumplirlas tal y como se pide, o dada la capacidad que tiene la burocracia de crear reglas sobre las reglas.

Aunque la mayor parte de esta literatura surge desde la década de los noventa del siglo pasado⁷⁰ (no obstante, se puede decir que la antropología desde sus inicios tuvo en la mira al Estado al dividir sus estudios en sociedades con y sin Estado o al adentrarse en etnografías sobre los sistemas políticos africanos, como lo hicieron Radcliffe-Brown, Evans-Pritchard y Meyer Fortes en 1940, fecha que muchos señalan como el origen de la antropología política), esta ha entrado marginalmente en la academia regional y ecuatoriana, en donde hay escasos trabajos desde esta mirada y mucho menos desde aquellos que problematizan al Estado a partir de su relación histórica con la migración⁷¹.

Esta relación entre Estado y migración se ha mantenido desde el propio origen al marcar claramente la línea divisoria entre miembros de la *polis*, “los nacionales” y los “los no nacionales”: al remarcar las fronteras patrias donde terminan unas y comienzan otras; al reforzar jurídicamente en las leyes de migración la división entre “nosotros y los “otros” y al construir sistemas clasificatorios (visas) e imaginarios sobre los inmigrantes. Bajo este lente es que Sayad señalaba que “pensar la inmigración es pensar el Estado y es el Estado el que se piensa a sí mismo al pensar la inmigración” (Sayad, 2010: 386).

⁷⁰ Para un análisis sobre la antropología del Estado ver Schavelzón (2010), Das y Poole (2011) y Escalona (2011).

⁷¹ De los pocos trabajos en Ecuador ver Ramírez (2012, 2013, 2017) y Ackerman (2014).

Por otro lado, como recordaba Bourdieu (1996), el Estado es el resultado de un proceso de concentración de varios capitales: fuerza física y capital económico, cultural, informacional, simbólico y jurídico. Cuando el Estado cuenta con esta suerte de metacapitales logra modelar estructuras (estructuradas y estructurantes) que imponen principios de visión y de clasificación y organizan nuestra representación del mundo. En palabras de Sayad (2010), se produce un pensamiento de Estado.

Las instituciones como la escuela, según nos recuerda el sociólogo francés, han sido muy importantes para esta empresa, lo cual ha dado paso a la construcción de personas estatizadas, así como también a los marcos jurídicos, las instituciones gubernamentales y las burocracias. Para nuestro caso de análisis, partimos de entender el Estado y a los migrantes como una construcción histórica en la cual, desde finales del siglo XIX e inicios del XX, elaboró un sistema clasificatorio para no nacionales, distinguiendo entre “deseables” y “no deseables”. Los primeros eran aquellos que venían a contribuir al mejoramiento racial y al desarrollo del país para construir un tipo ideal de Estado-nación blanco mestizo civilizado (tal como se analizó en el capítulo 1). Desde el período formativo del Estado encontramos los primeros acuerdos bi- o multilaterales, similares al Acuerdo de Residencia Mercosur que analizamos en este estudio.

Con el paso de los años, desde mediados del siglo XX se refuerzan las instituciones y dispositivos encargados del control migratorio, se crean más cuerpos legales en esta materia y se amplía la burocracia, que da paso a la conformación de un *sistema-Estado* (Abrams, 1998) de carácter policial, en donde el “no nacional” es visto como una amenaza a la seguridad pública.

Sin embargo, estos sistemas clasificatorios y la construcción sobre “los otros” han ido cambiando a lo largo del tiempo. En esta construcción histórica ha jugado un papel central el capital jurídico que es el fundamento de la autoridad específica, como señalaba Bourdieu. Estas trans-

formaciones son las que se requiere estudiar al momento de etnografiar al Estado, lo cual implica “tanto el análisis de las prácticas cotidianas de las burocracias como la construcción discursiva del Estado en la cultura pública” (Gupta, 2006: 49).

Para este capítulo nos centramos en la primera parte propuesta por Gupta, es decir, en las prácticas cotidianas de los funcionarios estatales y su interacción con los “usuarios no nacionales”, que dan cuenta de los efectos en la población inmigrante. Bajo este lente teórico-metodológico retomo la propuesta de Abrams, quien, luego de una larga revisión del debate entre Poulantzas y Miliband, plantea que

... lo que realmente se necesita son dos objetos de estudio distintos: el sistema-Estado y la idea-Estado [...]. Hay un sistema-estado, un nexo palpable de la práctica y estructura institucional centrada en el gobierno y más o menos extensa, unificada y dominante en una sociedad determinada [...]. Hay también una idea-Estado, proyectada, difundida y adoptada con mayor o menor celo como creencia en diferentes sociedades en diferentes momentos (2006: 55-63).

Para dicho autor hay que analizar la relación entre ambos objetos y con otras formas de poder. Mi tesis central es que la *idea-Estado*, entendida como la construcción cognitiva y proyecto ideológico, en el caso ecuatoriano ha sido replanteada y reconfigurada desde la década de los noventa por el apareamiento de dos importantes actores sociales y políticos como son el movimiento indígena y las organizaciones de migrantes⁷², y toma cuerpo en el nuevo siglo con la llegada del gobierno de la Revolución Ciudadana, en donde el Estado –que fue pulverizado en el neoliberalismo– retoma un rol protagónico tanto como ente planificador como rector de las políticas públicas. En otras palabras, se repiensa la *idea-Estado* cuando las políticas y marcos

⁷² Tanto de emigrantes, inmigrantes y, más recientemente, organizaciones de retornados.

jurídicos en materia migratoria adquieren un giro hacia el enfoque de derechos, el cual queda consagrado en la Constitución de la República, en los diferentes planes y agendas de movilidad humana y en la Ley Orgánica de Movilidad Humana. El proyecto ideológico de esta nueva *idea-Estado* apunta hacia un Estado plurinacional, cada vez más transnacional, que se traduce en un despliegue institucional y en la elaboración de políticas para poner en práctica el enfoque de derechos y los principios consagrados en la Carta magna, sobre todo el de ciudadanía universal (ver acápite final).

Esta nueva *idea-Estado* del siglo XXI, más abierta hacia la movilidad humana y a la integración regional, se yuxtapone con el *sistema-Estado*, esta estructura y práctica institucional más cerrada hacia los no nacionales. En términos de Deleuze-Guattari (1972), podemos hablar de la doble segmentaridad, del movimiento permanente de fusión y fisión: la segmentaridad molar (que encarna a las instituciones) y la segmentaridad molecular (donde prevalecen los agenciamientos).

La etnografía de las prácticas burocráticas de entrega de visas Mercosur (y del poder clasificador) invita a ver al Estado en sus diferentes niveles; a entender las tensiones y contradicciones de los propios burócratas y las diferentes capas institucionales, discursos y prácticas cotidianas en el territorio que permiten dejar de entender al Estado como un ente monolítico y comprender las configuraciones políticas y la desigual distribución del poder que han ido modelando su carácter nacional pero a su vez translocal y transnacional.

II. El Acuerdo de Residencia Mercosur

En el año 2002, los países miembros de Mercado Común del Sur negociaron y aprobaron el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del Mercosur,

Bolivia, Chile y Asociados, el que, además de suscitar la toma de conciencia de que el tema migratorio representa un elemento fundamental para avanzar en la integración regional, permitió visibilizar su especificidad y por ende la necesidad de crear una instancia especializada en su tratamiento, y modificó así la estructura interna de la Reunión de Ministros del Interior, creado por el Foro Especializado Migratorio (Alfonso, 2012).

El Acuerdo de Residencia Mercosur nace con el objetivo de eliminar la situación migratoria de irregularidad de los nacionales de los Estados parte, además de constituirse en el instrumento que viabilice la implementación de una política de libre movilidad y facilidades de residencia que contribuyan a consolidar el proceso de integración regional. En este contexto, el punto de partida del Acuerdo de Residencia es la concepción de un único criterio migratorio que determine la posibilidad de acceder a una visa de residencia temporal o permanente en el territorio que conforma el bloque del Mercosur, que consiste en la acreditación de la nacionalidad del solicitante de uno de los Estados Parte del Mercosur y Asociados. Es decir, los principales beneficiarios son los ciudadanos nacionales de los países de la región. A este criterio o motivo migratorio se lo denominó el criterio de “nacionalidad Mercosur” (OIM, 2014).

Vale la pena resaltar que los cambios en el Mercosur, sobre todo en lo que respecta a la agenda social y a la migración intrarregional en particular, tomó impulso con la llegada de ciertos gobiernos de la región desde inicios del nuevo siglo con discursos más cercanos al regionalismo postneoliberal (Sanahuja, 2009) que al regionalismo abierto⁷³. Así, al Acuerdo de Residencia hay que entenderlo en

⁷³ Según la CEPAL (1994), el regionalismo abierto es “un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desregulación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de construir en lo posible un crecimiento para una economía internacional más abierta”.

el marco de un intento de cambio de enfoque de las políticas migratorias regionales que son el resultado contingente de procesos políticos e históricos concretos, en los cuales los Estados nacionales acuerdan herramientas multilaterales para implementar acciones comunes en el interior de sus territorios (Modolo, 2012).

Además del propósito central del Acuerdo de Residencia de “solucionar la situación migratoria de los nacionales de los Estados Parte y Asociados”, en los considerandos se indican dos temas por resaltar: la reafirmación de “fortalecer y profundizar los procesos de integración, así como los fraternales vínculos existentes” y la necesidad de “implementación de una política de libre circulación de personas en la región”.

De esta manera, se combinan tres elementos centrales como antecedentes del Acuerdo de Residencia: integración, libre movilidad y regularización. Bajo estas premisas se establecen las reglas comunes para cumplir con el objetivo de que

Los nacionales de un Estado Parte que deseen residir en el territorio de otro Estado Parte podrán obtener una residencia legal en este último, de conformidad con los términos de este Acuerdo, mediante la acreditación de su nacionalidad y presentación de requisitos previstos en el art. 4 (art. 1).

El acuerdo habla de dos tipos de residencia: la temporal, que se podrá otorgar hasta por dos años, transcurridos los cuales se podrá solicitar la residencia permanente (arts. 4 y 5). También se señala que podrán solicitar dicha residencia todos los ciudadanos del Mercosur “con independencia de la condición migratoria con la que hubieran ingresado al territorio del país de recepción, e implicará la exención del pago de multas u otras sanciones más gravosas” (art. 3). Los requisitos establecidos para otorgar la residencia temporal a los peticionarios son los siguientes, como consta en el artículo 4:

- Pasaporte válido y vigente o cédula de identidad o certificado de nacionalidad;
- partida de nacimiento y comprobación del estado civil y certificado de nacionalización o naturalización cuando fuere el caso;
- certificado que acredite la carencia de antecedentes judiciales y/o penales y/o policiales en el país de origen o en los que hubiera residido durante los cinco años anteriores a su arribo al país de recepción;
- declaración jurada de carencia de antecedentes internacionales penales o policiales;
- certificado que acredite la carencia de antecedentes judiciales y/o penales y/o policiales en el país de recepción (para los que soliciten regularización);
- certificado médico (si fuera exigido por la legislación interna del Estado Parte);
- pago de una tasa retributiva de servicios.

De estos requerimientos llama la atención la carga de requisitos vinculados con los temas de seguridad y control. Lo que se busca es que el “otro” no nacional, a quien se le piensa otorgar la residencia, no haya tenido antecedentes penales, policiales o judiciales, tanto en el país en donde residía como en el país donde solicita la residencia. Se mantiene la posibilidad de pedir certificado médico, requisito anacrónico que hasta ahora suelen pedir algunos Estados. En otras palabras, se busca que lleguen a los países de destino solamente “migrantes deseables”, ya no definidos en términos raciales o económicos, sino en términos de seguridad nacional.

La parte más llamativa de estos requisitos es que —a diferencia de lo que se pide en la Comunidad Andina— el Acuerdo de Residencia Mercosur rompe con el vínculo condicional entre trabajo y migración.

Como se observa, no se solicita ningún certificado que acredite actividad laboral en el país donde se quiere residir temporalmente. Aunque al momento de solicitar la

residencia permanente disminuyen los requisitos “securitistas”, se incorpora un requisito adicional: “Acreditación de medios de vida lícitos que permitan la subsistencia del peticionario y su grupo familiar conviviente” (art. 5, literal d).

Una vez que se ha otorgado la residencia, los beneficiarios tienen derecho a entrar, salir, circular y permanecer libremente en el territorio, así como también tienen derecho a acceder a cualquier actividad en las mismas condiciones que los nacionales del país de recepción (art. 8). De esta manera se otorga igualdad de derechos civiles, reunificación familiar, trato igualitario, derecho a transferir remesas y derechos a los hijos (art. 9) y se contemplan sanciones a personas que empleen a nacionales de los Estados Parte en condiciones ilegales (art. 10).

Si bien el proceso de implementación varió de país a país y su puesta en vigencia se demoró a nivel regional debido a la tardía ratificación del Paraguay (efectuada en el año 2009), algunos países empezaron a aplicarla de manera unilateral o bilateral, como fue el caso de la Argentina y el Brasil. Posteriormente los otros Estados Miembros y Asociados se fueron sumando⁷⁴, incluido el Ecuador, que se adhiere al Acuerdo el 28 de junio de 2011, pero es a finales de 2013 que el Viceministerio de Movilidad Humana empezó las gestiones en la Asamblea Nacional para que se ratifique el Acuerdo. Los asambleístas emitieron un criterio favorable y en diciembre de aquel año el Pleno de la Asamblea ratifica el Acuerdo, el cual aparece en el Registro Oficial del Ecuador el 21 de marzo del año 2014, lo que dio luz verde para su aplicación.

⁷⁴ El primer país en realizar el depósito de ratificación fue la Argentina, en 2004. Un año después lo hicieron el Brasil, el Uruguay y Chile. Bolivia incorpora a su legislación interna el Acuerdo sobre Residencia en el año 2004 y efectúa el depósito de ratificación en 2015. La internalización e implementación por parte del Perú es en 2011 y de Colombia, en 2012. De los países de la región, solo Venezuela no ha suscrito el Acuerdo de Residencia Mercosur.

Después de dos años de la implementación del Acuerdo de Residencia Mercosur el Estado ecuatoriano otorgó 33.846 visas entre el 2 de abril de 2014 y el 31 de marzo de 2016. El 80,71 % de quienes obtuvieron la visa Mercosur son colombianos, seguidos muy de lejos por los peruanos (con el 10,25 %) y argentinos (con el 3,49 %). Del total de residencias entregadas en los dos primeros años, el 90,56 % se otorgó en el territorio nacional⁷⁵, y el 9,43 % en los consulados del Ecuador en el extranjero –la mayoría en zonas de frontera– (MREMH, 2016). Una de esas residencias se la dieron a Paco, que es el protagonista de la siguiente sección⁷⁶.

III. “Ah, usted viene por la visa Mercosur”

Paco es un ciudadano colombiano de 35 años que entró al Ecuador en el año 2014. Al llegar a Quito lo primero que hizo fue sacar su pasaporte en el consulado de su país y luego ir directamente a las oficinas del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH) para solicitar la visa Mercosur, que se la entregaron después de una semana.

Este migrante vende empanadas en las calles de un barrio al norte de la ciudad, y es parte de un grupo de ciudadanos suramericanos que han llegado al Ecuador con la intención de radicarse y para ello han optado por sacar la visa Mercosur. La mayoría de las personas que se están postulando para esta visa, según nos cuenta Mariana, funcionaria de la Cancillería ecuatoriana, son personas que ya estaban desde hace algunos años en el país y que se quedaron de manera irregular ya sea porque nunca sacaron sus

⁷⁵ El 71,45 % de las visas entregadas fueron en Quito y Guayaquil; el 10,66 % en las provincias fronterizas de Sucumbíos, Carchi y Esmeraldas, y el 9,04 % en Santo Domingo y Manabí (MREMH, 2016).

⁷⁶ Todos los nombres de las siguientes secciones son ficticios.

“papeles” o porque caducó su permiso de estadía temporal, sobre todo la tarjeta andina. Efectivamente, una de las ventajas de esta visa es que son pocos y sencillos los requisitos para poder obtenerla:

Casi todas esas solicitudes terminan en entrega de visa. Es muy esporádica una negativa puesto que los requisitos no son difíciles y ellos pueden armar fácilmente su expediente. Es la visa que no les pide solvencia económica. Como quedaron irregulares y no abrieron ninguna cuenta bancaria que pide otras visas, con esta pueden regularizarse. Solo se niega cuando hay inconsistencias o antecedentes penales o de personas que han tenido problemas en su país. Ahí se hace una revisión más minuciosa para ver si al ciudadano extranjero se le puede o no entregar un visado Mercosur, dependiendo del problema que ha tenido en el país. Pero son muy, muy escasos este tipo de problemas. Prácticamente a todos los solicitantes se les autoriza la visa (Mariana, funcionaria de la Cancillería en Guayaquil).

Este es uno de los motivos que explican la gran cantidad de visas otorgadas en tan poco tiempo en el Ecuador. Visto así, la visa Mercosur cumplió con uno de sus objetivos, que fue sacar de la marginalidad y regularizar a inmigrantes que no tenían permisos de residencia en el país.

Aparte de estos dos principales perfiles de personas que están sacando dicha visa –por un lado personas que estaban en el país de manera irregular y por otro personas que han llegado en los últimos años, como Paco– hay un tercer perfil de personas, aunque minoritario, con el que se identifica aquellos inmigrantes que ya estaban en el Ecuador, que tenían algún tipo de visa y que han decidido cambiarse a la Mercosur; sobre todo se trata de algunas personas que tenían el estatuto de refugiado o solicitantes de refugio⁷⁷. Angélica, otra funcionaria del Ministerio que

⁷⁷ Entre 2014 y 2015, se cambiaron a la Visa Mercosur 1391 personas: 590 refugiados y 801 solicitantes de refugio (MREMH, 2016).

trabaja en Lago Agrio, ciudad fronteriza con Colombia, en esa misma línea señaló que:

Ahora incluso los que vienen por primera vez a solicitar refugio optan por la Mercosur porque vienen también con ganas de trabajar. Los que tienen estatuto de refugio se cambian a la Mercosur. Por ejemplo, ellos no renovaron a tiempo la de refugio, tenían el papelito, ese certificado tiene vigencia dos meses, que se vence y a veces se les dificulta venir. Cuando ellos trabajan les genera inconvenientes y prefieren cambiarse a la visa Mercosur. También en el trabajo no les aceptan la visa de refugio y los mismos empleadores les dicen que se cambien a la visa Mercosur. Tenemos ya empresas que saben que aquí se tramitan las visas, entonces ellos envían: por ejemplo, llegaron quince personas, y vienen con sus carpetitas bien armadas. «Ya todos tienen la visa que quieren!» (Angélica, funcionaria del MREMH en Lago Agrio).

Otro funcionario que trabaja en la ciudad de Quito complementó:

Entonces ha habido una disminución de los solicitantes de las visas de refugio, pero muy pocos refugiados han tomado la decisión de cambiar de visa: no es muy alto el número, pero los solicitantes que reciben la negativa van a pedir su Mercosur o muchos solicitantes que simplemente no quieren esperar más hasta la respuesta de la comisión simplemente dicen: “Bueno, mejor me voy por la Mercosur” (David, funcionario del MREMH en Quito).

Cualquiera que sea el motivo por el cual las personas solicitan esta visa, el elemento central tiene que ver con la facilidad para obtenerla dado el bajo costo para ciudadanos colombianos –que son la mayoría– y sobre todo porque no se pide como requisito ningún comprobante de solvencia económica o medio de subsistencia, con lo cual lo que hizo el Mercosur en la práctica fue romper, desligar temporalmente los temas laborales y la consecuente acreditación de los medios de vida como requisito para obtener

la residencia temporal –que es el enfoque que predomina en la CAN, la CARICOM o la Alianza del Pacífico, donde prevalece la condición de trabajador migrante, de mano de obra (y con contrato previo en muchos casos) para obtener la residencia–. Tal como consta en la página web del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, el o la solicitante debe presentar los siguientes documentos:

- Formulario de solicitud de visa de residente temporal.
- Pasaporte vigente y con validez de al menos seis meses.
- Certificado de antecedentes judiciales, penales o policiales del país de origen o el que hubiere residido el solicitante durante los últimos cinco años.

Es importante señalar que los requisitos solicitados por el gobierno ecuatoriano son menores a los que se indican en el Acuerdo de Residencia Mercosur expuestos en el anterior acápite. Es decir, adecúa la norma supranacional al espacio nacional. Por ejemplo, se deja de pedir la partida de nacimiento, el comprobante del estado civil y el certificado médico. Pero es importante, desde nuestra perspectiva, etnografiar al Estado, analizar tanto la parte formal de los requisitos como la parte procedimental.

Mariana narró que el procedimiento empieza cuando la o el inmigrante se acerca a las oficinas de la Cancillería. Ahí los interesados tienen que acudir a la ventanilla de información 2, donde se les indica cómo tienen que presentar los documentos. En dicha ventanilla, les instruyen no solo sobre los requisitos que tienen que presentar, sino que también los orientan, “sobre todo cuando llega gente que no tiene pasaporte, se les indica dónde está el consulado de Colombia o en dónde tienen que sacar sus antecedentes penales”. Esa ventanilla sirve de guía para todos los que solicitan algún tipo de visa, entre ellas, la visa Mercosur.

Una vez que han conseguido los requisitos señalados, los solicitantes tienen que acudir a otras ventanillas (la 19, 20 y 21 para el caso de Guayaquil). Ahí se recibe

la documentación, que es revisada por los funcionarios, y se hace la primera clasificación según la visa para la que van a postularse y la nacionalidad del solicitante. Se verifica la información ingresada en el formulario, sobre todo que sean correctos la dirección, los números de teléfono y el correo electrónico:

... el correo electrónico nos sirve para que en caso de que haya alguna observación, podamos notificar por esta vía. Entonces ahí se les escribe: “Necesitamos que nos entregue un documento que nos acredite que usted vivió los últimos cinco años en Venezuela”, por ejemplo. Entonces tenemos un correo de visas que tenemos internamente para notificar a los usuarios (Mariana, Guayaquil).

En otros lugares, sobre todo en las zonas de frontera, funciona más el teléfono que el correo electrónico. Como sabemos, no todos tienen acceso ni conocimiento a las nuevas tecnologías de comunicación, y sigue siendo el teléfono el medio más usado: “Nosotros de igual manera les damos el número de teléfono por cualquier novedad porque a veces viven en zonas rurales muy remotas, en otros lados...”, comentaba Angélica.

Los funcionarios que atienden en ventanillas conocen los requisitos de todas las categorías de visa que se otorgan y hacen una revisión de cada carpeta presentada por los solicitantes, y analizan que cumplan con todos los requisitos. Una vez que se hace esta revisión y el expediente está correctamente confeccionado, pasa al proceso de asignación de pago de derecho de solicitud. Para todas las visas que el Ecuador otorga, el solicitante tiene que pagar 50 dólares, pero solo cuando la solicitud es aprobada se paga el costo de la visa.

Hasta aquí en el proceso se da una interacción entre el funcionario gubernamental y el solicitante de visa, a quien los funcionarios públicos se suelen referir como “usuario”. De ahí en adelante el proceso es interno y consiste en que otra/o funcionaria/o del Ministerio revise en el expediente aquel requisito

vinculado con los antecedentes penales y que los documentos apostillados que el solicitante entregó estén correctos: “Se ven todas las carpetas, carpeta por carpeta. Aproximadamente en ventanilla entran unas 30 a 40 solicitudes diarias”. Esta gran afluencia de solicitudes incluso ha provocado cambios en la propia dinámica de la gestión de los funcionarios de la Cancillería. Por ejemplo, el tener que dividir los procesos para que haya gente dedicada a recibir solamente solicitudes de refugio y otros que se dedican a las nuevas visas Mercosur. Esto incluso fue considerado como parte de la reestructuración y desconcentración que se dio en la Cancillería:

Después de la desconcentración que hemos tenido, hay muchos refuerzos, sobre todo en las áreas de fronteras. Entonces Lago Agrio, Esmeraldas y Tulcán están fortaleciendo sus oficinas de refugio; ellos pertenecen a la división zonal 1, y toda la estructura administrativa y del Viceministerio se fue hasta Azogues, al sur del país. Entonces las divisiones de gabinete y administración funcionan ahora en Azogues, por lo tanto, Quito se convirtió en una coordinación zonal (David, Quito).

Como se indicó anteriormente, el Acuerdo señala la presentación del certificado de antecedentes penales de los últimos cinco años. No todos entregan completa esta información ya que suelen entregar solamente el antecedente penal de su país de origen, pero no del Ecuador en los casos que a veces se requiere para cumplir el tiempo estipulado. Cuando esto sucede,

Las personas que se están regularizando que están haciendo dos o tres años en el país presentan solo la información de Colombia y tienen que presentar los antecedentes del Ecuador y Colombia, porque tienen que justificar los cinco años. Pero igual si me presentan solo el de Colombia, nosotros internamente filtramos el del Ecuador para tener una mayor seguridad. Lo vemos internamente, ni siquiera en ventanilla les pedimos el antecedente del Ecuador porque nosotros lo podemos hacer internamente (Mariana, Guayaquil).

Lo que señala Mariana se refiere a la posibilidad de los funcionarios públicos y la ciudadanía en general de acceder a cierta información de otros estamentos estatales de manera virtual. Esto es parte de un proceso de modernización del aparato burocrático que ha tenido buenos resultados. Actualmente uno puede verificar vía *online* los antecedentes penales ingresando al portal del Ministerio del Interior.

Este tema es el que mayor trabajo da a los funcionarios en los casos que el documento de antecedentes penales que se entrega no concuerda ni con el país de origen ni con el de destino. Cuando esto sucede se comunican con el solicitante para pedir alguna aclaración:

Tuve un caso de un jovencito que era colombiano pero había estado en Estados Unidos y me presentó su credencial del *college* y su título que ha permanecido allá y por eso me presentó el antecedente penal de EE. UU. Es decir, cuando hay cosas que no están claras de manea explícita, les pedimos que nos aclaren. Si bien es cierto que el acuerdo pide antecedentes penales de los últimos cinco años y eso tenemos que confirmar internamente que se cumpla. Esto hacemos solo cuando tenemos el expediente y podemos revisar cada solicitud, porque cada solicitante es un mundo distinto. Hubo otro caso de un ciudadano que es peruano y me presenta el antecedente penal de Venezuela. Ahí nos comunicamos y se le pidió un documento que acredite que el solicitante ha estado los últimos cinco años en Venezuela para poder aceptar esos antecedentes penales de Venezuela para tener certeza de que vivió ahí, que fue residente o estudió ahí (Teresa, funcionaria del MREMH en Guayaquil).

Cuando se comprueba que toda la documentación es correcta, la carpeta del solicitante pasa finalmente a manos del coordinador o coordinadora zonal, que “es la que hace el último filtro y pone el OK”. Este tema tampoco es menor, porque anteriormente todo tipo de solicitud se realizaba en la capital del Ecuador. El Estado ecuatoriano llevó a cabo un proceso de desconcentración que acerca los servicios a la ciudadanía. En la actualidad existen nueve coordinaciones

zonales, y además oficinas gubernamentales en varias ciudades intermedias y pequeñas, donde se puede solicitar información, dejar y recibir documentos para realizar trámites. En el caso de la Cancillería, además de las oficinas de coordinación zonal también hay oficinas en ciudades fronterizas, en las que se ofrecen estos servicios. A manera de ejemplo, la sede de la Coordinación Zonal 1 es en Tulcán, en la sierra norte del país, pero hay oficinas en Lago Agrio (Oriente) y San Lorenzo (Costa), todas localidades fronterizas donde se puede solicitar la visa Mercosur o realizar cualquier otro trámite estatal. Al respecto, un funcionario señaló:

Creo que nos falta pulir muchísimas cosas, pero los avances que hemos dado son gigantes, es una política migratoria superhumana, supercercana a la gente, además siempre el Estado ecuatoriano, a través de la Cancillería, está pendiente de abrir nuevas oficinas para atender donde hay mayor flujo de personas para que la Cancillería vaya a ellos y no ellos a la Cancillería. Esto fue precisamente el objetivo de abrir las oficinas de frontera y los centros de atención de Guayaquil, Cuenca y donde sea necesario. Sin ser asistencialistas, buscamos la forma de dar un mejor servicio al ciudadano que viene por desplazamiento forzoso y brindarle el mejor servicio, brindarle la oportunidad de regularizar su situación inmediatamente para que pueda acceder a una integración en la sociedad ecuatoriana (David, Quito).

En este relato se observan claramente los esfuerzos para que la nueva *idea-Estado* que señalamos en el apartado teórico de este capítulo aterrice en la estructura de la gestión administrativa definida por nuestro informante como “superhumana” para que “la Cancillería vaya a ellos y no ellos a la Cancillería”. Pero, como veremos más adelante, no siempre es así.

Continuando con la parte procedimental de la entrega de visas Mercosur, la información del expediente que fue autorizado por el o la coordinadora es procesada posterior-

mente en un sistema informático. Una vez que se introduce la información y queda autorizado en el sistema, ese expediente físico vuelve al área de ventanillas de servicios, donde está organizado en archivos por nacionalidad. Cuando la o el solicitante retorna para ver el resultado de su solicitud, que demora cuatro días en dar respuesta, tiene que dejar su pasaporte y pagar el valor de la visa (200 dólares), excepto para colombianos y paraguayos, que por convenio bilateral están exentos de dicho pago.

Así el proceso desde que se deja la solicitud con la documentación hasta que se les devuelve el pasaporte ya con la visa temporal de Mercosur dura cinco días en las coordinaciones zonales y tiene un costo total de 250 dólares (50 dólares para colombianos y paraguayos). Como se indicó, el 80,71 % de estas visas otorgadas son a ciudadanos colombianos.

Si bien, en teoría, este proceso de gestión burocrática debería ser igual en todo el territorio ecuatoriano, cuando hablamos con otros funcionarios que trabajan en zonas de frontera se observan algunas diferencias. En primer lugar, el tiempo: mientras que en las ciudades principales el trámite dura como máximo cinco días, en aquellos lugares donde se tramitan las visas que no son lugares de coordinación zonal el tiempo es de aproximadamente veinte días:

Solo en ir la documentación hasta la oficina de coordinación en Tulcán se demora alrededor de tres días porque se envía por Correos del Ecuador. Allí ellos ingresan las visas y pasan al departamento jurídico, quienes dan el dictamen para toda la zonal 1. Según el lugar de envío a la zonal se tiene un tipo de carpeta por colores. De aquí son las carpetas amarillas (Angélica, funcionaria del MREMH en Lago Agrio).

Aquí vale la pena resaltar que, si bien en los requisitos se señala la presentación del “certificado de antecedentes judiciales, penales o policiales del país de origen o el que hubiere residido el solicitante, durante los últimos cinco

años”, vemos que en los lugares fronterizos se piden otros documentos:

... les pedimos que hagan una cartita dirigida al economista⁷⁸ en donde se identifique desde cuándo ellos ingresaron al Ecuador y por qué motivo solicitan la visa, que por lo general es por cuestiones de trabajo. Esto lo hacemos más que nada porque hay personas que ingresan y no se hacen registrar. Adicional el formulario de solicitud de visa que está en la página web, donde les indicamos cómo bajarse, copia y original del pasaporte y la cédula, por lo general cédula notariada, el certificado de la Procuraduría de Colombia. En Quito tengo entendido que aceptan el certificado de la policía apostillado, por los usuarios mismos nos enteramos. En cambio, nosotros al que le damos un poquito más de validez es al certificado de la Procuraduría también apostillado. En el Consulado los ayudan con eso. El de la policía no les pedimos apostillado, únicamente una impresión simple. Pedimos el de la Procuraduría más que nada porque en caso de existir antecedentes ahí me detalla el motivo, el porqué y hasta cuándo hay inhabilidad y todo. En cambio, el de la policía cuando han tenido algún problema solamente me sale: “Actualmente no es requerido” (Clara, funcionaria del MREMH en Lago Agrio).

De esta cita se observa el pedido de varios requisitos adicionales como la cédula (con copia) o el doble certificado de antecedentes penales, poniendo más énfasis en aquel documento que permite ver el historial del solicitante. Esto hace que, a diferencia de Guayaquil, donde se informó que prácticamente a todos los solicitantes se les otorga la visa Mercosur, en Lago Agrio sean menos las solicitudes aprobadas: “Las que se rechazan son las que tienen algún antecedente, más que nada por robo, droga, pero más por tráfico de droga”. El revisar o buscar internamente otras bases de datos, como la de movimientos migratorios, para obtener alguna información adicional o confirmación del

⁷⁸ Con “economista” se refiere al director de la Coordinación Zonal a la que pertenece Lago Agrio.

solicitante parece una práctica común en ciertas coordinaciones zonales.

Un tema que es importante resaltar es la solicitud de “*la cartita dirigida al economista*” en la que se indica la fecha en la que ingresaron al país y el motivo por el cual solicitan la visa. Al preguntarle por qué solicitan información adicional que no está entre los requisitos, sabiendo que incluso las personas irregulares pueden optar por la visa Mercosur, la funcionaria respondió que por asuntos de seguridad, ya que muchos “no están en el sistema y cruzan la frontera sin registrarse ante ninguna autoridad migratoria”.

Aunque varias personas, como veremos en la siguiente sección, indicaron que pasarse al otro lado es normal en su vida cotidiana transfronteriza e incluso nunca vieron la necesidad de regularizarse, el pedir nuevos requisitos no estipulados ni en el Acuerdo de Residencia Mercosur ni en las disposiciones de las autoridades del Ministerio de Relaciones Exteriores nos habla de la presencia del *sistema-Estado* encarnado en los funcionarios de rango medio que se autoperciben como los representantes del Estado en el territorio (que lo son) con autoridad “legal” o “simbólica” para pedir otros requisitos e interpretar la norma. Da cuenta del poder real de la burocracia, que interpreta a su manera acuerdos intragubernamentales y disposiciones de las máximas autoridades del ramo.

Como muchos “vienen para este lado” sin registrarse, el pedir “la cartita” en la práctica hace que las y los migrantes acudan al puesto fronterizo, vayan a la autoridad migratoria y saquen la tarjeta andina de ingreso al país. En algunos casos “hacer esta vuelta” constituye la primera vez que los solicitantes se registran en el Ecuador y entran en el “sistema”, que es lo que buscaba la funcionaria. Entrar al sistema (a la base de datos), hacer regresar al puesto fronterizo a los solicitantes de la visa, literalmente nos habla de la sedimentación del control y de la presencia del enfoque del *sistema-Estado* en el territorio, encarnado en los burócratas.

A pesar de esta solicitud de requisitos adicionales, que raya en una discrecionalidad administrativa, para casi todos ha sido relativamente fácil conseguirlos y acceder a la visa Mercosur. Se observa que esa discrecionalidad si bien en algunos casos se ejerce con el ánimo de tener mayor información y seguridad antes de otorgar la visa a las “personas deseables”, en otros casos también se realiza con “ánimo de ayudar”. Una informante nos comentó que hay mucha gente que llega a las oficinas sin saber bien ni qué son las visas ni los diferentes tipos existentes y tampoco conocen acerca del refugio:

Quando vienen a registrarse por primer a vez les indicamos que pueden acceder a refugio. Sin embargo, les decimos que hay otro tipo de visas que se demoran cierto tiempo. Incluso los que son solicitantes de refugio también optan por la Mercosur porque en realidad hay personas que vienen por cuestiones de trabajo. Ellos lo que quieren es trabajar, entonces no les conviene acceder a lo que es el refugio ni vienen de zonas de conflicto. A veces por curiosidad vienen y salen más contentos con esa visa del Mercosur (Antonio, funcionario del MREMH en Lago Agrio).

Otro funcionario, al preguntarle sobre aquellos casos que incluso teniendo estatuto de refugiados están cambiando de visa, señaló que:

Entendemos que la persona no requiere protección internacional desde el momento en que aplica a la visa Mercosur, y para las personas que tienen visa 12 IV de refugiado se les dice: “Usted va a perder la calidad de protección internacional”, y muchos deciden cambiarse, aunque te reitero, es muy bajo el número de personas refugiadas que cambian a la Mercosur, no es un número muy alto (David, funcionario del MREMH en Quito).

De todos modos, es necesario recalcar que la gran acogida del Acuerdo de Residencia Temporal se debe no solo a la rapidez con la que se otorga, sino a que no se pide ningún

requisito vinculado al tema laboral ni de solvencia económica, y también porque el costo de esta es bajo para el caso de los colombianos, monto que en algunos casos es cubierto por algunas organizaciones que trabajan con migrantes como la ACNUR o el Servicio Jesuita al Refugiado (SJR).

Este procedimiento, narrado en detalle, será repetido por todos aquellos que soliciten la residencia permanente del Mercosur. El temor de algunos, como Paco, es que no saben hasta cuándo va a durar este acuerdo, del cual se corrió la voz que “ya no van a dar a los colombianos”, que “nos informaron que se puede dar una renovación por dos años más” o “que van a pedir nuevos requisitos”. De estos tres temas, solo el tercero tiene fundamento, ya que para acceder a la visa permanente hay que presentar el certificado de solvencia económica:

Será superfluo que la persona demuestre que tiene aportes del IESS⁷⁹ o declaración de impuesto a la renta; es que es una residencia permanente la que se les otorgaría, es una visa de inmigrante. Ellos tienen que demostrar que tienen un medio de vida lícito, que tienen un sustento para vivir y mantener a sus familias, caso contrario las visas no serán aprobadas (David, funcionario del MREMH en Quito).

Hasta el momento de finalizar el trabajo de campo, debido a que ya se acercaba la fecha para solicitar la residencia permanente para aquellos que sacaron la visa a inicios del año 2014, y ante los diferentes rumores, desconocimientos, falta de claridad y *lobby* realizado por algunos activistas respecto al requisito de comprobación de los “medios de vida”, la Cancillería respondió con un oficio en el que señalaba:

El Estado ecuatoriano al amparo de la normativa constitucional, de los acuerdos regionales y en el marco de su política pública de movilidad humana, ha definido las facilidades y

⁷⁹ Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

pasos que deben cumplir los inmigrantes que deseen acogerse a la regularización migratoria amparados en la visa permanente MERCOSUR y en relación, específicamente, con la acreditación de medios de vida lícitos, se consideran las siguientes alternativas: Declaración del impuesto a la renta o certificado de aportaciones al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. En el caso de que el solicitante no pudiese cumplir con la entrega de la documentación antes señalada, podrán acreditar los medios lícitos que permitan la subsistencia del solicitante y su grupo familiar a partir de la entrega de uno de los siguientes requisitos: Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano (RISE) a nombre del solicitante. Declaración juramentada que acredite medios de vida lícitos con la documentación de respaldo de lo declarado. Estado de cuenta bancaria o de Cooperativa de Ahorro y Crédito del solicitante correspondiente a los últimos seis meses, en los que se demuestre depósitos de, al menos, un salario básico unificado mensual. Rol o recibo de pago a favor del solicitante de visa, correspondiente a los tres últimos meses, que demuestren un ingreso mensual no inferior a un salario básico unificado. Como usted podrá observar, el Estado ecuatoriano, a través del MREMH y su política migratoria, mantiene la mayor apertura para que los derechos de las personas en movilidad sean respetados y progresivos. Con relación al tema de referencia, como usted podrá evidenciar, el solicitante cuenta con diversas opciones a propósito de la acreditación de medios de vida lícitos, que le permitan obtener la visa de residencia permanente MERCOSUR (MREMH-2016-0057-0, 16 de mayo del 2016).

Los casos narrados de las prácticas burocráticas al momento de otorgar o no las visas Mercosur según el lugar (ciudades centrales o fronterizas) nos hablan de la importancia de desmembrar al Estado y de entender la lógica burocrática, tal como señalamos en el apartado teórico.

Por un lado, existe un nivel supraestatal donde se construyó la normativa regional para otorgar residencia a un ciudadano perteneciente a un país miembro del Mercosur. En segundo lugar, un nivel mesoestatal que corresponde al nivel del Gobierno Central, que adecuaba el instrumento a

nivel nacional. En este nivel son los funcionarios de alto rango los que toman las decisiones guiadas por los nuevos principios de la *idea-Estado* vinculados al enfoque de derechos, como se observa en la carta del párrafo anterior. Y, en tercer lugar, un nivel microestatal que corresponde a la puesta en marcha y otorgamiento de la visa Mercosur donde se ve que hay funcionarios que adecuan la norma y no siguen al pie de la letra las disposiciones que vienen desde “arriba”. Se observa con claridad el agenciamiento burocrático que interpreta la norma.

Por otro lado, hay burócratas de rango medio que ablandan la norma, piden menos requisitos, hablan y practican una política de derechos o “superhumana” en la que el Estado va a la gente y no la gente al Estado. Pero, por otro, encontramos aquellos funcionarios que endurecen, inventan y solicitan nuevos requisitos no estipulados ni en nivel macro y ni meso. Piden “la cartita”, el doble certificado y el retorno a la frontera porque tienen sedimentada la imagen del migrante como una amenaza y/o un peligro para la seguridad nacional. En ambos casos se observa el quiebre del monopolio jurídico-normativo formal, la existencia de prácticas extralegales al momento de desmembrar al Estado y el peso de la agencia burocrática sobre las estructuras institucionales. Al etnografiar al Estado en sus múltiples niveles se observa la convivencia de la *idea-Estado* y *el sistema-Estado* o la doble segmentaridad.

Por otro lado, la llegada de una nueva *idea-Estado* donde se incubó el Acuerdo de Residencia Mercosur produjo una reingeniería institucional dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana para entregar esta nueva visa⁸⁰. A su vez, abrió la posibilidad de que miles de personas no nacionales puedan tener otra estrategia para

⁸⁰ Así como otro tipo de prácticas que escapan a este capítulo, vinculadas al enfoque de la diplomacia ciudadana y la inclusión de minorías étnicas y paridad de género dentro del servicio exterior ecuatoriano, algo inédito en la historia del país.

permanecer de manera regular en el país. Sin embargo, en todo lo narrado se observa claramente el poder clasificatorio del Estado a través de trámites, requisitos, visas y renovaciones, entre otros procedimientos y formas de registrar a los no nacionales, que se da en las prácticas burocráticas cotidianas.

IV. Los diferentes estatus migratorios

Tal como señala Ackerman (2014), el Estado define la identidad legal de los individuos, genera categorías que determinan las actividades de los no nacionales en el país de destino y además decreta los procesos burocráticos que se deben tramitar para recibir el reconocimiento legal; incluso influye en el tipo de emociones e interacciones cotidianas que se mantienen entre extranjeros y ciudadanos ecuatorianos. Y a la inversa, todas estas prácticas que realizan los sujetos dan forma al Estado y lo legitiman (Domenech, 2013). De igual manera, las vinculaciones jurídicas que los migrantes establecen con el Estado generan prácticas, conocimientos e identidades específicas que no son lineales ni unificadas. De ahí la importancia del campo jurídico en términos bourdieanos y la creación de diferentes instrumentos para identificar y clasificar.

Cuando el Estado adquiere el monopolio para identificar y clasificar se produce un control sobre la identidad y los movimientos de las poblaciones, en donde un aspecto crucial de dicho proceso es que las personas se vuelven dependientes del Estado (Gil, 2009). Las visas, como ya se indicó en el primer capítulo, no son otra cosa que un timbre que otorgan los Estados en los pasaportes de los individuos luego de indagar con mayor profundidad sobre la persona que desea ingresar o permanecer temporal o definitivamente en un país. De esta manera el migrante requiere del

Estado de origen y de destino para legalizar sus movimientos migratorios y obtener una residencia.

Dicha información que se pide para otorgar una visa ha variado en el tiempo dependiendo de la actividad y el motivo por el cual las personas desean viajar y consta en las leyes y reglamentos de migración. Se suele pedir información que acredite la solvencia económica (cuentas bancarias, tarjetas de crédito, propiedades), información judicial (registro de antecedentes penales, policiales o judiciales), antecedentes laborales (certificados de trabajo), certificados de salud o vacunación y antiguamente se pedía información que acreditara la honorabilidad de la persona. Todo esto como una forma de clasificar a los no nacionales en migrantes “deseables” y “no deseables”, en migrantes “beneficiosos” y “no beneficiosos”. Actualmente, con la pandemia provocada por la COVID-19, prácticamente todos los Estados del mundo incluyeron nuevos requisitos, primero pruebas PCR y después el carné de vacunación o, en algunos casos, ambos documentos.

Aunque varias son las posibilidades de visas, históricamente se ha dividido en el Ecuador en visas de inmigrante y no migrante y en su interior una subclasificación según la actividad por realizar. A partir de la Ley Orgánica de Movilidad Humana aprobada en enero de 2017, se cambió esta clasificación por residentes permanentes, temporales y transeúntes, como lo han hecho varios países de la región. Para esta etnografía propongo un recorrido analítico de aquellos instrumentos otorgados por el Estado antes de la obtención de la visa Mercosur a fin de ver las trayectorias, estrategias y vínculos jurídicos entre el Estado y los inmigrantes.

Entrada: la tarjeta andina

El ingreso de los inmigrantes suramericanos al Ecuador se ha hecho casi en su totalidad con la Tarjeta Andina de Migraciones (TAM), la cual fue creada dentro de la

Comunidad Andina de Naciones en septiembre de 2006 (Resolución 527), y que ha servido para tener una estadía regularizada por 90 días.

La Tarjeta Andina de Migraciones es un documento de control migratorio de carácter estadístico –y de uso obligatorio cuando se encuentra acompañado del documento de identidad– para el ingreso y salida de personas del territorio de los Países Miembros de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y del Mercosur, ya sea por sus propios medios o utilizando cualquier forma de transporte. Su uso no excluye la presentación del pasaporte, visa u otro documento de viaje previsto en las normas nacionales o comunitarias, así como en los convenios bilaterales vigentes (Ministerio del Interior, 2014). Dicha TAM ha sido incorporada dentro del Estatuto Andino de Migraciones aprobado en el año 2021 por la CAN.

Con esta tarjeta ingresaron varios de nuestros informantes. Luego del plazo de vigencia que esta contempla, se observa que algunos dejaron que caduque por falta de conocimiento y otros la renovaron por dos ocasiones, que es lo máximo que se puede extender; en ambas circunstancias queda con un estatus irregular.

Si bien tramitar la TAM es un procedimiento muy sencillo, que se realiza en la ventanilla de migración al momento de ingresar al Ecuador, encontramos que varios de nuestros informantes ingresaron al país sin realizar este trámite. Particularmente, este es el caso de los informantes en Lago Agrio, quienes comentaron que cruzan por el puente de San Miguel, que separa el Ecuador de Colombia, sin la tarjeta ya que nadie les solicitó ningún documento.

Cuando han ingresado por la frontera norte, es común que lleguen al país sin registrarse ante ninguna autoridad migratoria. Vivir en zonas fronterizas, no solo en el Ecuador sino en varias partes del mundo, conlleva una serie de nociones que desdibujan los límites territoriales que imponen los Estados. Así, “pasarse al otro lado” constituye una práctica común y cotidiana en la vida en la frontera. Salvo

cuando ocurren eventos “especiales”⁸¹ los controles en la frontera se vuelven más rigurosos; si no, constituyen fronteras porosas.

En el primer contacto de los migrantes con el Estado de recepción, salieron a relucir experiencias muy diversas: desde aquellos que señalaban la no presencia del Estado en la frontera pasando por la simpleza del trámite de obtener la tarjeta e ingresar al país. Sin embargo, se observó un desconocimiento en relación con el tiempo de permanencia y tipo de actividad que pueden hacer con dicha tarjeta, lo que condiciona su estadia en el corto y mediano plazo y su condición de regular e irregular(izado).

Es importante resaltar las diferencias que se producen en la experiencia de los inmigrantes al momento de interactuar con los funcionarios gubernamentales, dependiendo del lugar por donde ingresan al Ecuador y a donde llegan. Las diferencias se centran sobre todo en el nivel de control que existe en los pasos fronterizos, siendo mucho más frecuentes y rigurosos en Rumichaca (Sierra), en contraste con el Puente San Miguel (Oriente). En cuanto a las principales ciudades, existen mayores controles en el aeropuerto de Guayaquil que en el de Quito. Una vez ingresados al territorio, se advierte que ir hacia una ciudad como Quito o Guayaquil brinda la facilidad de tener mayor acceso a las entidades estatales como el MREMH, en donde se presentan las solicitudes para los diferentes tipos de visas. Cabe señalar, sin embargo, que esta circunstancia ha cambiado en los últimos años, gracias al proceso de descentralización que se ha puesto en marcha en varias entidades públicas⁸².

⁸¹ Vale recordar que en dicha frontera operaban grupos subversivos –sobre todo las FARC–, así como también grupos paramilitares.

⁸² Lamentablemente estos procesos de desconcentración y descentralización han sido mermados con el progresivo desmantelamiento del Estado ocurrido desde el año 2018. Actualmente se han cerrado algunas coordinaciones zonales y ya desaparecieron Correos del Ecuador, empresa pública que cumplía un rol muy importante para optimizar los procesos de gestión gubernamental a nivel territorial.

Vivir sin papeles: “Mi esposo era mi pasaporte”

Durante el trabajo de campo encontramos que la gran mayoría de las y los informantes habían estado en algún momento de su estancia en el Ecuador en situación irregular, al margen del Estado, casi siempre por periodos de más de un año. Contra lo que se puede pensar, no haber tenido ningún estatus legal en muchos casos no fue un factor de angustia ya que el tejido familiar era el que proveía protección. “La Suca”, inmigrante colombiana, nos contó que vive hace diez años en el Ecuador, de ellos nueve sin papeles. “Mi esposo era mi pasaporte” nos decía haciendo referencia a que él, ecuatoriano, era el que le daba seguridad. Al igual que ella, otros informantes señalaban que tener pareja ecuatoriana o un hijo les permitía adquirir otro estatus, como la visa de amparo.

Sin embargo, estar sin papeles sí ocasionó muchos despidos o imposibilidad de conseguir trabajo. Varios informantes señalaban sentir la presencia del Estado encarnada en los propios dueños de las empresas o haciendas donde trabajaban. En los testimonios recogidos, se observa que son múltiples las causas por las cuales la población analizada ha enfrentado en algún momento de su estadía en el Ecuador la irregularidad migratoria. Entre las principales están el desconocimiento del funcionamiento de la TAM, así como la falta de claridad para realizar la solicitud para conseguir otra visa o solicitar refugio. Como se sabe, gran parte de la población colombiana en el Ecuador llegó al país huyendo de la violencia estructural que se vive en Colombia. Situación similar han pasado otros grupos como los haitianos, tema que se analiza con detalle en el capítulo 6.

El proceso más complicado: el carné de refugiado

Pese a que el Ecuador era, hasta el año 2017, el país que más refugiados acogió en la región (alrededor de 60.000), para muchas personas el trámite de solicitud resultó engorroso y

lleno de mucha incertidumbre, y no sabían cuándo tendrían respuesta del Estado. En muchos casos tramitar el refugio fue una experiencia traumática debido a que tuvieron que narrar a un funcionario desconocido todos los acontecimientos que provocaron su salida forzosa del país. Mientras el Estado analiza caso por caso, se les otorga el carné de solicitante de refugio, con la obligación de presentarse cada tres meses.

En el trabajo de campo los informantes reiteradamente señalaron lo complicado que resulta para las personas que residen en algunas localidades remotas donde no hay oficinas de la Cancillería renovar su carné cada cierto tiempo. Incluso para las personas que viven en las ciudades tener que presentarse cada tres meses les resultaba fastidioso y doloroso por tener que recordar lo traumático de su salida. A esto hay que sumar que con el carné de refugiado hay muchas dificultades para insertarse en la vida laboral. Fue común escuchar en informantes la decepción al ser negado el refugio y saber que tenían quince días para abandonar el país, tras varias apelaciones. Sin embargo, casi todos prefieren quedarse sin papeles que volver a su país.

La residencia: la visa Mercosur

Al contrario de lo complejo que es obtener el estatuto de refugiado, los informantes, al igual que los funcionarios, señalaron que solicitar la visa Mercosur es sencillo por los pocos documentos que piden y por la rapidez con la que se otorga. Sin embargo, muchos de los portadores de la visa Mercosur manifestaron que lo que complica su obtención es la falta de información al iniciar el proceso. Otro tema importante, que salió a relucir en las entrevistas con los inmigrantes, fue que los requisitos que se piden para acceder a la visa Mercosur no son los mismos en todo el territorio, tal como vimos en el anterior acápite, por lo que varios prefirieron tramitarla en Quito o Guayaquil.

Uno de los motivos señalados reiteradamente respecto a los beneficios de sacar la visa Mercosur no está relacionado solamente con la facilidad para obtenerlo ni por las mayores posibilidades laborales, sino por las facilidades de movimiento que se tienen con esta visa, que permite ir y venir del país de origen hacia el Ecuador, sobre todo para quienes viven en zonas de frontera.

Los migrantes recientes suelen optar directamente por la visa Mercosur, pues no están dispuestos a someterse a un proceso complicado de solicitud de refugio, aun cuando necesiten protección internacional. La visa Mercosur ha servido para que personas “sin papeles” puedan regularizar su situación en el país. También ha servido a solicitantes de refugio, quienes, cada tres meses, durante varios años han vivido en la incertidumbre de no saber si finalmente tendrán el refugio, además de conocer los limitantes del carné y la estigmatización de la sociedad por tener tal condición, ya que según nos manifestaron “no se puede ser refugiado toda la vida”. Claro está que es necesario reconocer las diferencias entre tener el estatuto de refugiado versus cualquier otro tipo de visas.

Como se observa, desde el momento en que un “nacional” se interna en el país, el Estado tiene un “menú” de visas y estatus según el tipo de inmigrante que llega, la actividad que realiza o el tiempo de permanencia. Pero también entran en juego temas humanitarios o geopolíticos (como en el caso de la migración haitiana y venezolana).

Hemos visto aquí cuatro posibilidades, incluida la condición de irregularidad una vez que termina el tiempo otorgado con la TAM o cuando ha sido rechazada la solicitud de refugio. La visa Mercosur, desde la perspectiva del Estado, ha permitido que muchas personas que estaban indocumentadas o con un estatus precario adquieran regularidad y entren al sistema. Desde la perspectiva de los migrantes, tener una condición jurídica con el Estado de destino les otorga certezas, capacidad de movimiento para ir y volver a su país de origen y, sobre todo, ha permitido mejorar

sus condiciones de vida y tener una mayor integración local, como lo demostró nuestro estudio (Ramírez, Ceja y Coloma, 2017).

Cierre

Si bien el Estado define las categorías y procesos burocráticos que marcan las pautas para todas aquellas personas que llegan a un país y quieren regularizar su estadía, no se trata de un proceso lineal ni unidireccional desde el Estado hacia los inmigrantes. Las personas, en función de sus preocupaciones, necesidades u otros medios de subsistencia, también negocian sus propios estatus migratorios. Hay personas que no sienten la necesidad de regularizarse, y que finalmente lo hacen más por la presión de amigos, familiares o de organismos no gubernamentales. Aunque son conscientes de tener que regularizar o contar con permiso de residencia, también saben que pueden vivir en los márgenes del Estado. Y, como nos recordaban Das y Poole (2004), tanto los márgenes como la ilegalidad son indispensables para pensar el poder central, la ley y al propio Estado. Vista desde esta perspectiva, la construcción de la irregularidad no siempre se da desde el Estado como señalan algunos autores.

En nuestro trabajo encontramos otros casos en los que regularizarse, particularmente a través de la visa Mercosur, después de pasar un largo proceso burocrático solicitando el refugio, generó estabilidad y tranquilidad. De alguna manera el interés de las personas por regularizarse y mantener una vinculación jurídica con el Estado depende también del nivel de integración local, del tejido social que han construido y del acceso a ciertos servicios y reconocimiento de derechos.

La abrumadora cantidad de residencias que se han otorgado a personas no nacionales que ya se encontraban en el país ratifica la presencia en el Ecuador de una considerable población que vivía de manera irregular; algunos de ellos porque caducó su estatus legal transitorio y otros

porque dejaron de renovar su carné de solicitantes de refugio o también porque este no se les concedió.

En este sentido, la puesta en marcha del Acuerdo de Residencia Mercosur en el Ecuador constituyó el principal mecanismo implementado por el Gobierno hasta el año 2016 para regularizar la población inmigrante, sobre todo colombiana, que se encontraba en el país. Sin lugar a duda, el Acuerdo de Residencia ha cumplido con su objetivo. Empero, como señalaron algunos funcionarios, “cada solicitante es un mundo distinto”, pero cada burócrata también lo es, por lo que los procedimientos dependen del caso y del lugar. Así que, aunque los requisitos para tramitar la visa temporal Mercosur son claros y deberían aplicarse por igual en todo el territorio bajo el principio de transparencia, según el cual las reglas deben ser claras y uniformes, en la práctica estos procedimientos se diversifican también en función de la oficina regional y de la agencia de los burócratas que tramitan, quienes han creado reglas sobre las reglas.

En algunos casos se vio que los funcionarios “agilizan el trámite” para que las personas que no cuentan con la carta de los antecedentes penales del lugar o en los lugares donde residieron los últimos cinco años logren ingresar la solicitud. Por el contrario, hubo casos en los que los funcionarios “complejizan el trámite” al pedir otro tipo de requisitos no estipulados en el Acuerdo, por considerar que son más fiables y seguros para saber a quién se está admitiendo.

En este sentido, la desconcentración de los servicios migratorios en el Ecuador ha sido un proceso complicado aunque beneficioso en términos generales, porque ha permitido en muchos casos acelerar los procesos y acercar los centros de atención a la población, pero a la vez genera arbitrariedades al pedir otros requisitos. Es por esto que es importante entender las diferencias entre el discurso jurídico del Estado y la práctica burocrática, donde existe una interacción entre el funcionario gubernamental y el migrante/usuario que excede lo formal y que da paso incluso a entender la aplicación al pie de la letra de la norma

como una utopía, parafraseando a Graeber (2015). En efecto, al poner la mirada etnográfica en las prácticas y procedimientos administrativos no solo encontramos tres niveles (supra, meso y micro), sino que observamos prácticas que pueden ser legales, ilegales o extralegales.

Por prácticas extralegales nos referimos a concepciones de derecho, moralidad y autoridad diferentes de lo que la ley formal establece como legal. Implica la existencia de “legalidades múltiples” dentro y más allá de la división legal/ilegal definida por el Estado y el derecho internacional (Smart y Zerilli, 2014: 226). La antropología, y en este caso la antropología del Estado, nos ayudan a entender dichas prácticas y comportamientos de este poderoso conjunto de mecanismos, sistemas e ideas que ordenan y representan la realidad social. De ahí la necesidad de adentrarse al cuerpo del Estado (con mayúsculas) para comprender que este es multicentrado, desagregado, translocal, transnacional y cambiante, y que se construye en la interacción con los otros. Estas interacciones varían según surgen nuevas reglas de juego, nuevos poderes clasificatorios y nuevas moralidades que definen quiénes son o no migrantes deseables.

Con la nueva Ley de Movilidad Humana en 2017 se dio paso a nuevas clasificaciones, nuevos procesos burocráticos y también nuevas estrategias de los migrantes, sobre todo con la incorporación del concepto de ciudadanía suramericana, tema que analizamos en el siguiente capítulo.

III. Políticas, decretos y discursos

De la ciudadanía suramericana al humanitarismo: geopolítica y diplomacia migratoria en torno a la migración venezolana

Introducción

“He dispuesto la conformación inmediata de brigadas para controlar la situación legal de los inmigrantes venezolanos en las calles, en los lugares de trabajo y en la frontera”, señalaba el entonces presidente Lenín Moreno a inicios de 2019; meses después impuso una visa de entrada a los venezolanos al tenor de lo que han realizado otros países de Suramérica, como el Perú y Chile. Con estas medidas, implementadas vía decreto, se terminó de concretar el giro que el gobierno del Ecuador dio en relación con la política migratoria regional al pasar de un enfoque de derechos, libre movilidad y facilidades de residencia hacia uno más restrictivo, de control y seguridad fronteriza, denominado *asistencia humanitaria*.

El objetivo central de este capítulo es examinar cuáles fueron los principales cambios en la política y diplomacia migratoria ecuatoriana con la llegada al poder del gobierno de Moreno (2017-2021). Como han resaltado algunos autores (Herrera Ríos, 2016; Ramírez, 2013), en la llamada “década correísta” (2007-2017) se produjo un nuevo tratamiento de los temas migratorios. Producto de esto, el Ecuador se constituyó en un referente a nivel regional y global

al intentar construir una política de movilidad humana con enfoque de derechos⁸³.

La incorporación de este enfoque vino acompañada de políticas que no solo dieron un aire nuevo a la forma histórica de entender la migración en el país (que llevó incluso a los límites de la imaginación política al proponer la ciudadanía universal), sino que colocaron a los asuntos migratorios como un componente central en la gestión gubernamental, lo cual posibilitó el surgimiento de una activa diplomacia migratoria que colocó al Ecuador en el radar de la geopolítica mundial.

Por diplomacia migratoria entendemos, al seguir a Adamson y Tsourapas (2019), cómo los Estados emplean la gestión de la migración en sus relaciones internacionales, es decir, en cómo esta se vincula con los objetivos diplomáticos del Estado. Como bien advierten los autores citados, la diplomacia migratoria no es sinónimo de la política general de migración: esta se vuelve relevante cuando los Estados la incluyen como parte de sus relaciones exteriores y diplomáticas y se convierte en un elemento importante y de impacto en las relaciones interestatales.

Si bien existen muy pocos trabajos que analizan el vínculo entre diplomacia y movilidad, Tsourapas ha introducido el término de diplomacia de la migración (*migration diplomacy*) para entender la utilización de instrumentos, procesos y procedimientos diplomáticos para gestionar la movilidad transfronteriza de la población, lo que incluye tanto la utilización estratégica de las corrientes migratorias como medio para obtener otros objetivos como el uso de métodos diplomáticos para lograr objetivos relacionados con la migración (Tsourapas, 2017: 2370).

⁸³ Al respecto véase: Plan de Desarrollo Humano de las Migraciones (2007-2013), Constitución de la República del Ecuador (2008), Agenda de Igualdad de Movilidad Humana (2013-2017) y Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017).

En efecto, desde 2007 el Ecuador incluyó en su agenda de política exterior –tanto bilateral como multilateral– los asuntos migratorios que no solo colocaron en la mesa de debate y negociación el enfoque de derechos, sino también propuestas concretas para una nueva forma de manejar la “cuestión migratoria”, sobre todo a nivel intrarregional. Entre las acciones más reconocidas, como se indicó en el capítulo uno, sobresalen: proponer el principio de ciudadanía universal, eliminar las visas de ingreso al país para todas las nacionalidades, reconocer como refugiados a casi 30.000 colombianos entre 2009 y 2010 (en una coyuntura de ruptura diplomática con Colombia), impulsar la propuesta de ciudadanía suramericana en el seno de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) e incorporar esta noción en su marco legal. Sin embargo, el conceder el asilo diplomático en la embajada del Ecuador en Londres al fundador de WikiLeaks, Julian Assange, en junio de 2012, constituyó el caso emblemático de la diplomacia migratoria implementada en el gobierno de Rafael Correa⁸⁴.

Cuando llega al poder el gobierno de Lenín Moreno, gradualmente va girando su diplomacia y el enfoque de la política exterior se aleja del eje bolivariano para alinearse con los países del Grupo de Lima⁸⁵ y con la agenda de Washington. Esto trajo implicaciones en la relación con el gobierno de Venezuela en cuanto al tratamiento de la diplomacia migratoria, sobre todo en lo referente al flujo migratorio de cientos de miles de migrantes venezolanos que empezaron a llegar los últimos años y el incremento de xenofobia.

⁸⁴ Para un análisis detallado de la política migratoria en este periodo véase Ramírez (2013, 2017) y Herrera Ríos (2016).

⁸⁵ El grupo de Lima está conformado por: la Argentina, el Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, el Perú, Guyana, Santa Lucía y temporalmente el gobierno de facto de Bolivia. Este espacio es apoyado desde afuera por Estados Unidos y se debe aclarar que, desde la llegada de Andrés Manuel López Obrador a la presidencia de México, este país no ha asistido a los últimos encuentros. Ecuador es país observador.

El gobierno nacional empieza a denominar a la migración venezolana como “éxodo migratorio” o “crisis migratoria” con un triple objetivo en su política exterior: en primer lugar, para ejemplificar el fracaso del llamado “socialismo del siglo XXI y la dictadura de Nicolás Maduro”; en segundo lugar, para conseguir fondos internacionales y así hacer frente a la llegada de los migrantes venezolanos; y, en tercer lugar, para revestir el discurso y las acciones con el adjetivo “humanitario”. Se habló de “emergencia humanitaria”, “asistencia humanitaria”, “corredor humanitario” y finalmente se impuso una “visa humanitaria”.

Es decir, se presentó como un gobierno humanitario, entendido como el despliegue de sentimientos morales en las políticas –en este caso migratorias, que incluyen discursos y prácticas de intervención gubernamental– en las cuales el sufrimiento aparece como un nuevo léxico que justifica las prácticas de asistencia (Fassin, 2016 y 2018) y que colocan en un primer momento a los migrantes venezolanos como víctimas que sufren las consecuencias del mal gobierno de Maduro.

Este tratamiento trae consigo acciones que Pereira (2019) denomina *humanismo de prevención*, que considera la migración como un riesgo y a los migrantes, como víctimas. Esto implica una forma de nexo entre migración y seguridad, que tiene por resultado realizar un conjunto de medidas preventivas y de control migratorio más sutiles. Sin embargo, un evento de violencia que terminó en feminicidio ocurrido en el año 2019, en el cual estuvo involucrado un migrante venezolano, más la estigmatización hacia esta población propician que el gobierno gire hacia una postura de *humanismo de expiación*, con la que los migrantes empiezan a ser vistos como una *metaamenaza* –al orden social, económico y político nacional–, lo que conduce a una securitización y control represivo de la migración (Pereira, 2019: 304)⁸⁶. En relación con el tema social, son vistos como los

⁸⁶ Vale resaltar que existe una reciente literatura que viene problematizando las miradas humanitaristas de la migración en la línea de Fassin (Ticktin, 2011 y 2015) y en la región suramericana se complejiza la relación derechos humanos-seguridad-migración. Al respecto ver Clavijo *et al.* (2019) y Domenech (2017).

causantes del incremento de la delincuencia, a nivel económico como los responsables del incremento del desempleo y en lo político como actores que impulsan las manifestaciones y desestabilizaciones al gobierno, como se verá más adelante.

De esta manera, según la coyuntura y la estrategia gubernamental, los migrantes son percibidos como víctimas o amenazas. La primera caracterización es utilizada más en el ámbito de la diplomacia migratoria y la segunda cuando se dirige al público nacional.

En el giro que da el Gobierno, la llegada de migrantes venezolanos es utilizada como un objetivo de su política exterior que terminó no solo por romper las relaciones diplomáticas con el gobierno de Nicolás Maduro, sino que le permitió crear y liderar un nuevo espacio como fue el Proceso de Quito⁸⁷, el cual tiene como objetivo dar una respuesta regional a la crisis migratoria venezolana. Sin embargo, desde este espacio también se han generado pronunciamientos sobre el problema estructural que se vive en dicho país y han declarado estar comprometidos con una solución política, pacífica y democrática, conducida por los propios venezolanos (Villareal, 2019), en un claro ejemplo de diplomacia migratoria coercitiva (Tsourapas, 2017)⁸⁸.

Si bien las leyes de migración, los acuerdos, decretos, reglamentos y las propias políticas en esta materia constituyen instrumentos valiosos de la diplomacia migratoria, en este capítulo queremos complementar este enfoque al señalar que la diplomacia migratoria no solo es utilizada como instrumento de la política internacional, sino también para la política nacional. Veremos más adelante cómo las

⁸⁷ Once países suscribieron la primera Declaración del Proceso de Quito: la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, México, Paraguay, el Perú y el Uruguay.

⁸⁸ "Defino la diplomacia migratoria coercitiva como la amenaza o el acto de un Estado, o de una coalición de Estados, de afectar tanto las corrientes migratorias hacia o desde un Estado objetivo o su población migratoria como castigo, a menos que el Estado objetivo acepte una demanda política o económica articulada. Esto recuerda el uso de sanciones positivas en las relaciones internacionales" (Tsourapas, 2017: 2370-2371).

primeras decisiones implementadas por el gobierno para contener el flujo (agosto de 2018) no lograron concretarse, sino que es a partir de la creación del Proceso de Quito (septiembre de 2018) y de las declaraciones y planes de acción que de ahí emanan que estas son utilizadas como justificativos para las nuevas medidas “humanitarias” que se empiezan a implementar para contener el flujo migratorio. Esto con la particularidad, como nos recordaba Ticktin (2015), que estas políticas humanitarias incluyen elementos de seguridad y control de las migraciones.

Si bien este texto se centra en las políticas implementadas para responder a la migración venezolana, hay que recordar que a lo largo del tiempo otros migrantes también han sido vistos como un problema para el Estado, como fueron en su época los migrantes chinos, cubanos o haitianos. Sobre estos últimos, por ejemplo, no hay miras a una política de regularización permanente, como se verá en el siguiente capítulo. Incluso, ha sido tal la magnitud mediática y política en el tratamiento de la migración venezolana que se ha invisibilizado al resto de inmigrantes (Pugh *et al.*, 2020).

Varios gobiernos de Suramérica (como Macri en la Argentina, Bolsonaro en el Brasil, Piñera en Chile, Moreno en el Ecuador y Duque en Colombia) se han mostrado más receptivos con la migración venezolana que con otros flujos al mostrar su rostro más “humanitario” (al crear permisos especiales y nuevas visas o al otorgar refugio), pero el trasfondo muestra parte de su estrategia de política exterior y diplomacia migratoria que ha girado en torno a la relación con el gobierno de Maduro, para criticar el modelo e incluso impulsar alguna intervención armada.

Para entender este cambio, y en específico el tratamiento de la migración venezolana, es necesario, en primer lugar, analizar ciertos elementos que explican el incremento de flujos desde este país, para luego analizar el giro producido en el Ecuador. Vale resaltar que el caso ecuatoriano no es aislado, pues diferentes países

de América del Sur han experimentado cambios en sus políticas migratorias, ya sea con la llegada de gobiernos conocidos como de la “nueva derecha”, como en la Argentina (Penchaszadeh y García, 2018) y el Brasil (Uebel y Ranincheski, 2017), o aquellos donde han continuado en el poder gobiernos conservadores, como el caso de Colombia o el Perú (Gissi *et al.*, 2020).

Este trabajo es de carácter analítico etnográfico, y metodológicamente se basa en el estudio del corpus de los principales decretos, resoluciones, informes, leyes y discursos oficiales en materia migratoria. Este material constituye la fuente central para ver los cambios y/o continuidades de la política a lo largo del tiempo, así como las respuestas gubernamentales a ciertos “eventos” (incremento de llegadas o problemas sociopolíticos) ocurridos en torno a la migración.

El estudio se complementa con información cuantitativa sobre flujos migratorios y visas otorgadas a venezolanos y venezolanas desde 2010 hasta el año 2020 (fecha en que terminó la entrega de las denominadas visas humanitarias⁸⁹), y también de algunos datos estadísticos de una encuesta realizada en febrero de 2020 a migrantes mayores de 18 años, tanto hombres como mujeres⁹⁰. Esta información estadística nos permite tener una radiografía del perfil migratorio y de las condiciones de vida en las que se

⁸⁹ Todos los datos de flujos y visas son oficiales, y provienen del Ministerio de Gobierno entregados vía oficio (Oficio número mdg-vdi-sdm-dsm-2019-6951-O) y del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMHU, 2020) (Números de oficio: mremh-ssmc-2020-0004-O; mremh-vmh-2020-0319-O).

⁹⁰ Se elaboró un formulario de 74 preguntas, divididas en 11 secciones, las cuales se definieron con el fin de establecer una “línea de tiempo” entre diferentes momentos y espacios de la vida de las personas migrantes encuestadas. La encuesta fue realizada en la provincia de Pichincha a migrantes radicados en dicho lugar, de los cuales el número de casos muestrales de migrantes venezolanos fue de 1431. La encuesta tiene un margen de error de $\pm 2,4\%$.

encuentran los migrantes en el país, así como complementar y/o contrarrestar con la información oficial⁹¹.

I. Venezuela, de país receptor a país expulsor

Venezuela es un país cuya matriz productiva depende de la extracción y exportación de petróleo, que lo ha configurado como una “nación petrolera” (Coronil, 1997). Su economía depende de la monoproducción y de los precios en el mercado internacional del “oro negro”, lo cual ha incidido en las dinámicas migratorias del país, tanto para la inmigración como para la emigración.

Durante el siglo XX, Venezuela fue receptor de inmigrantes. Podemos identificar tres olas inmigratorias hacia dicho país: la primera, a inicios del siglo XX, cuando, luego del descubrimiento del primer pozo de petróleo, el país fue receptor de trabajadores calificados provenientes de Estados Unidos. Usualmente estos eran vinculados a las trasnacionales y concesionarias petroleras, tales como Shell, Exxon Mobil, Chevron y Texaco, que consiguieron concesiones de explotación con el Estado venezolano, gobernado en ese entonces por la dictadura de Juan Vicente Gómez.

En principio, la política migratoria venezolana reflejaba códigos excluyentes, enfocada en recibir principalmente inmigrantes de Europa, pero la dinámica económica fijada por la actividad petrolera influyó para que la política migratoria se flexibilizara, permitiendo el ingreso y permanencia de colectivos de origen africano y asiático, los cuales hasta entonces tenían prohibida la entrada al país (Arámulo, 2016: 162). Esto coincide con el desplazamiento de

⁹¹ La versión original de este texto se publicó en la revista *Estudios Fronterizos*, vol. 21, 2021 (<https://doi.org/10.21670/ref.2019061>). Para este capítulo también se recogen ciertos tópicos publicados en el capítulo “(Geo)políticas migratorias, inserción laboral y xenofobia” del libro *Después de la llegada. Realidades de la migración venezolana* (2019).

venezolanos del campo hacia las ciudades petroleras, movimiento migratorio interno que se llamó “éxodo campesino”. En este sentido, el *boom* petrolero de inicios del siglo XX motivó las primeras corrientes migratorias en Venezuela.

Una segunda oleada se produce después de la Segunda Guerra Mundial, cuando el gobierno dictatorial de aquel entonces, de Marcos Pérez Jiménez (1948-1958), lanza el Plan de Modernización y Progreso de Venezuela, donde se empiezan a construir grandes obras de infraestructura. En esta época, arriban migrantes de la posguerra, sobre todo italianos, españoles y portugueses, como mano de obra calificada para dirigir y trabajar en las grandes obras públicas que se iniciaban. En dicho gobierno, se impone una política de puertas abiertas, que permite no solo la llegada sino la naturalización de dichos migrantes europeos, que se convirtieron en mano de obra calificada, por lo que su llegada es considerada como una contribución a los objetivos de modernización e industrialización del país. El periodo de esta oleada migratoria va desde 1948 hasta 1961.

En los años 70 del siglo XX se da la tercera oleada inmigratoria debido a la bonanza petrolera que se conoció como la “Venezuela saudita”. A la vez, surgen el recrudecimiento del conflicto interno colombiano y las dictaduras del Cono Sur. Además, coincide con el alza progresiva de los precios del petróleo y, por ende, un crecimiento económico notable en el país caribeño. Posteriormente, en 1975, se logra la nacionalización de la industria petrolera, lo que generó un aumento en el producto interno bruto, mejoró las condiciones económicas y se logró una bonanza que atrajo inmigrantes de Colombia –fundamentalmente– y de la Argentina, el Uruguay y Chile, que venían huyendo de las dictaduras militares (Arámbulo, 2016; Useche y Linárez, 2018).

De la Vega (2005) señala que en los años ochenta del siglo XX se empezó a ver ya un cambio demográfico migratorio en Venezuela: de país receptor neto a emisor progresivo de población. A partir de 1989, “el comportamiento

de los inmigrantes comienza a ser negativo, conformando una nueva tendencia que se mantiene hasta el presente” (Torrealba, citado en Álvarez, 2007: 91). Esto se debe a las bajas de los precios del petróleo y al plan de ajuste del gasto público del Estado, durante el gobierno de Carlos Andrés Pérez, que ocasionó un episodio de protestas llamado “el caracazo” (27 de febrero de 1989), que afectó el ámbito social y dio paso a una crisis política a nivel de agotamiento de los partidos conocidos hasta entonces. Esto significó que “durante el siglo XX, se forjaron condiciones para que la sociedad busque una salida a la situación de deterioro sostenido que se vivía en Venezuela” (Vargas, 2018: 100).

Sin embargo, vale resaltar que, hasta entrada la primera década del siglo XXI, Venezuela y la Argentina constituían los dos principales países de Suramérica receptores de inmigrantes, que representaban el 3,9 % de su población, la mayoría de ellos colombianos (SICREMI, 2015). Venezuela y el Ecuador fueron los países que más migrantes necesitados de protección internacional recibieron de Colombia, como efecto del denominado “Plan Colombia”, que dio como resultado el incremento de migrantes internos (desplazados) e internacionales (refugiados).

El siglo XXI inicia con el gobierno de Hugo Chávez, quien, luego de sufrir un golpe de Estado enmarcado en el paro petrolero de 2002 (con lo que se da un primer flujo emigratorio)⁹², logra generar un estado de bonanza en la primera década gracias al alza de los precios del petróleo a partir del año 2004. Ahora bien, luego de la muerte de Chávez (marzo de 2013), Nicolás Maduro toma el poder en Venezuela y coincidentalmente los precios del petróleo

⁹² Como consecuencia del intento de derrocamiento al presidente Hugo Chávez en el 2002, después de un paro industrial petrolero convocado por Petróleo De Venezuela S.A, (PDVSA) se produjeron despidos en dicha empresa petrolera que ocasionó la migración de muchos de ellos sobre todo a Estados Unidos, Canadá y España (Niebrzydowski y De la Vega, 2008). Hasta finales del 2010 se produjo un incremento de emigrantes calificados, sobre todo vinculados al área petrolera, ingenieros y médicos.

caen. Por esta razón, empieza a percibirse un panorama de crisis económica en el país, que depende exclusivamente de la exportación de petróleo. Entre 2017 y 2018, inicia una segunda oleada emigratoria de venezolanos pertenecientes en un inicio a las clases media y alta, y posteriormente media-baja, que salen en busca de mejores oportunidades de desarrollo económico y profesional. Durante este periodo los precios del petróleo siguen en descenso.

Si para el 6 de marzo de 2013 el precio del petróleo se ubicó en 112 dólares por barril (luego de haber llegado a 146 dólares por barril durante el año 2008), en el primer trimestre del año 2015 el barril de petróleo llegó a 45 dólares y en diciembre de ese mismo año se ubicó en 29 dólares, lo que ocasiona una crisis económica que hasta la actualidad no ha podido ser controlada por el Estado. Esto demuestra el agotamiento del modelo económico rentístico petrolero, que ha generado un éxodo masivo de venezolanos a partir de ese año.

A esto se suman otros factores importantes: un control de cambio que favorece a las mafias importadoras y cambiarias a expensas del Estado (existente desde 1983, con la primera devaluación de la moneda); un aparato productivo nacional casi inexistente y altos índices de inflación; sanciones financieras internacionales provenientes de Canadá, Estados Unidos y la Unión Europea; desabastecimiento y especulación, que someten a los ciudadanos a una situación de precariedad; la falta de condiciones mínimas de vida buena. Por eso, algunos autores definen este tiempo como de “crisis humanitaria” o “crisis interna” (Vargas Rivas, 2018).

En los peores momentos de la crisis, el pueblo venezolano estuvo sometido, desde el punto de vista socioeconómico, a los más altos niveles de escasez⁹³, una hiperinflación

⁹³ Según la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (diciembre de 2017), el 64 % de los venezolanos había perdido un promedio de 11 kilogramos de peso en el último año como resultado de la escasez.

(la más alta de Latinoamérica) y la pérdida progresiva del poder adquisitivo (pese a que el salario se incrementó en tres ocasiones). Todo ello ha llevado a tener cifras escandalosas de pobreza (87 %) y extrema pobreza (61 %), según la Encuesta de Condiciones de Vida (ENCOVI) de diciembre de 2017. Para noviembre de 2018, el salario mínimo de un venezolano era de 1800 bolívares⁹⁴, lo que equivale a 7,50 dólares⁹⁵. A la luz de estas cifras, se puede afirmar que una parte de la población venezolana se encontró en una situación de *sobrevivencia extremis*, puesto que estaba sobreviviendo con menos de 10 dólares al mes. Es por ello que los venezolanos empezaron a salir en busca de mayores ingresos en otros países para poder mejorar su condición de vida y la de sus familiares que se quedaban en Venezuela, a través del envío de remesas. Uno de esos destinos es el Ecuador.

II. El marco jurídico-político en el contexto del arribo de venezolanos

La Constitución de la República del Ecuador aprobada en el año 2008 constituyó un hito en este país, dado que por primera vez se incluían una serie de principios en materia de movilidad humana que planteaban un diferente tratamiento de los temas migratorios. Dicha Carta Magna no solo incorpora un nuevo enfoque para tratar el tema a nivel nacional, sino que plasmó una nueva óptica para entender el tema a escala planetaria. Además de reconocer el derecho a migrar⁹⁶, planteó el principio de ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el

⁹⁴ Según Gaceta Oficial Número 41.472 del 31 agosto de 2018.

⁹⁵ De acuerdo con la tasa cambiaria del mercado negro, que es el implícito en la economía venezolana, del 7 de noviembre de 2018, que cotizaba el dólar en 239,81 bolívares.

⁹⁶ En la Constitución quedó establecido que “no se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria” (art. 40).

progresivo fin de la condición de extranjero como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países, especialmente en las relaciones Norte-Sur (art. 416/6). Estos artículos constituyeron la piedra angular del gobierno de la Revolución Ciudadana en su diplomacia migratoria.

En la Constitución de Montecristi (denominada así por el lugar donde se redactó) quedaron establecidos 57 artículos que hablan sobre los derechos humanos, sociales, económicos y políticos que tienen las personas en movilidad humana, tanto los ecuatorianos en el exterior como los extranjeros en el país bajo el nuevo paradigma del buen vivir (Ramírez, 2019).

Una de las primeras medidas que tomó el gobierno del expresidente Rafael Correa fue eliminar las visas de ingreso para todas las nacionalidades del mundo en junio de 2008, en “aplicación al principio de libre circularidad de personas y con el fin de fortalecer las relaciones entre el Ecuador y todos los países del mundo y promover el turismo” (MREMHU, 2008). Esta decisión causó preocupación y malestar en varios gobiernos, dado que el Ecuador se convirtió en la puerta de entrada para muchos migrantes en tránsito, provenientes de varias latitudes que iban al norte (EE. UU) y al sur (el Brasil o la Argentina)⁹⁷, siendo tema de discusión y tensión en varios foros intergubernamentales.

A nivel internacional se buscó la firma de convenios bilaterales y multilaterales; uno de ellos se concretó en 2010 con la República Bolivariana de Venezuela, el denominado Estatuto Migratorio. En el preámbulo de dicho acuerdo se observa una serie de principios con un enfoque de derechos: “No existen seres humanos ilegales, no a la criminalización y penalización de la migración irregular, respeto irrestricto a los derechos humanos de las personas migrantes y a la libre movilidad”. Este convenio bilateral constituye uno de los primeros postconstituyente en aterrizar en una política promigrantes.

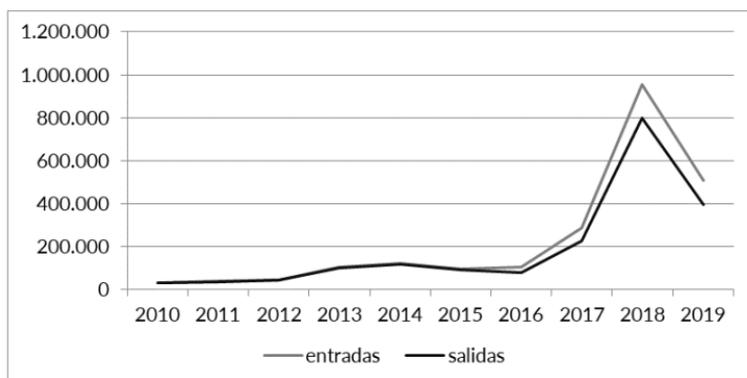
⁹⁷ Al respecto ver Moreno (2019) y Menard (2016).

Bajo este enfoque, en dicho estatuto migratorio se estipulan varios artículos que tienen como objetivo dar facilidades para que los ciudadanos de ambos países que quieran residir en el otro, de manera temporal o permanente, puedan hacerlo. Hay que resaltar que al momento de suscribir el acuerdo había más presencia de ecuatorianos en Venezuela que venezolanos en el Ecuador⁹⁸.

Los requisitos que se establecieron para obtener la residencia temporal por dos años con este instrumento son los siguientes: pasaporte, certificado de antecedentes penales, acreditación de medios lícitos de vida y pago de tasas arancelarias. Como hemos visto en otros casos (ver capítulo 4), el no pedir un contrato laboral facilita la regularización. El estatuto también permite que la residencia temporal pueda ser renovada por un mismo período, con lo cual pueden estar hasta por cuatro años con residencia temporal antes de solicitar la permanente. Una vez que una persona ha obtenido dicha visa, esta también puede ser extensiva al grupo familiar (cónyuge, hijos menores de 18 años o con capacidades especiales de cualquier edad y ascendientes en primer grado). De ahí se entiende el beneficio que trajo el estatuto migratorio a los primeros venezolanos que decidieron radicarse en el Ecuador.

Vale señalar que hasta el año 2015 los venezolanos no estaban dentro de los principales grupos de inmigrantes en el Ecuador. Su crecimiento aparece en 2016, se dispara en 2017 y continúa exponencialmente hasta la cifra de casi un millón de personas que entraron hasta finales de 2018 (Gráfico 1). A diferencia de lo que ocurría anteriormente, se observa que desde 2016 las entradas y las salidas ya no van de la mano, lo cual advierte sobre el incremento de personas que llegan del país llanero y se quedan en el Ecuador.

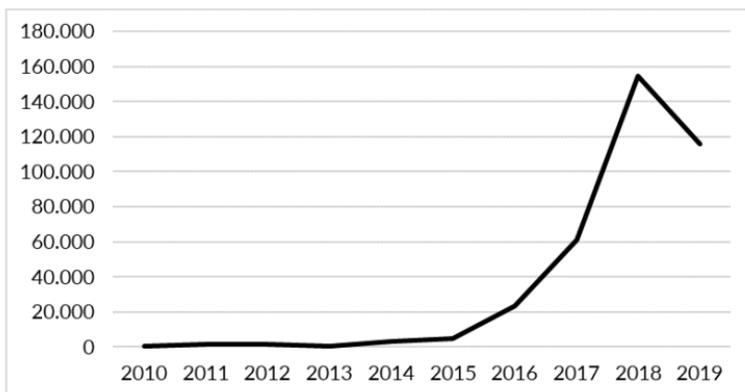
⁹⁸ Ver Banda y Lesser (1987). Vale recordar que anteriormente Venezuela ya había firmado algunos convenios con otros países del eje bolivariano, entre ellos con Cuba, para intercambiar “petróleo venezolano por médicos cubanos”, como otro ejemplo del uso de la diplomacia migratoria.

Gráfico 1. Entradas y salidas de venezolanos al Ecuador (2010-2019)

Fuente: elaboración propia con base en datos del Ministerio de Gobierno, Ecuador.

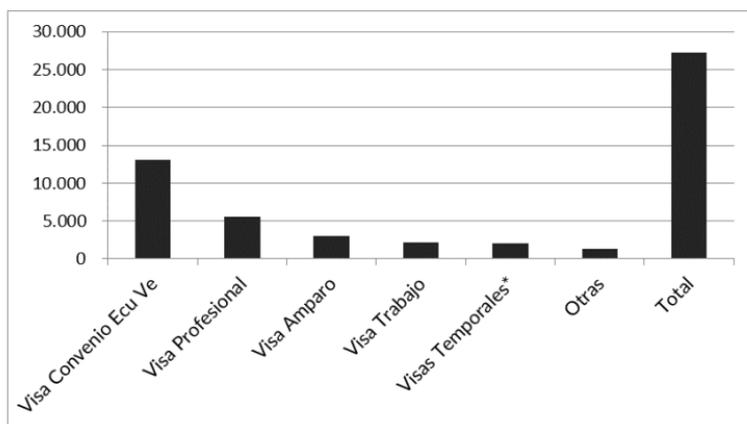
Para el año 2019 disminuyen los flujos y el saldo migratorio (Gráfico 2) como efecto de las políticas restrictivas implementadas por el gobierno de Moreno. Hay que resaltar que el Ecuador es principalmente un país de tránsito de esta migración. De toda la población venezolana que entró al Ecuador en la última década, solo el 16 % decidió quedarse. Si se toma como referencia de análisis el periodo 2016-2019 (tiempo en que se produce la estampida migratoria de venezolanos), llegaron al país aproximadamente 1.850.000, y el porcentaje de los que se quedaron llega a 19 %.

Gráfico 2. Saldo migratorio de venezolanos en el Ecuador (2010-2019)



Fuente: elaboración propia con base en datos del Ministerio de Gobierno, Ecuador.

Las primeras personas que se asientan en el Ecuador logran hacerlo justamente a través del estatuto migratorio conocido como la “visa convenio”. En efecto, entre enero de 2013 y diciembre de 2016, el Estado ecuatoriano otorgó 27.224 visas a ciudadanos venezolanos. De ellas, más de 13.000 se dieron gracias al estatuto. De ahí, siguen las visas profesionales (5500), de amparo (3000) y de trabajo (2200), aproximadamente (Gráfico 3). Hay que destacar que, al ser las visas profesionales las segundas más solicitadas, esto nos da una idea del perfil migratorio de los primeros venezolanos, muchos de ellos con altos niveles de escolaridad, lo que se conoce como migrantes calificados. Efectivamente, de la encuesta realizada se desprende que, de los primeros migrantes venezolanos que entraron al país, el 37,5 % tenía estudios universitarios completos. Veremos más adelante cómo este porcentaje baja entre los migrantes recientes.

Gráfico 3. Visas entregadas a ciudadanos venezolanos (2013-2016)

* Visas temporales con fines de: turismo, deporte, salud, estudio, ciencia, arte y actos de comercio.

Fuente: elaboración propia con base en datos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, Ecuador.

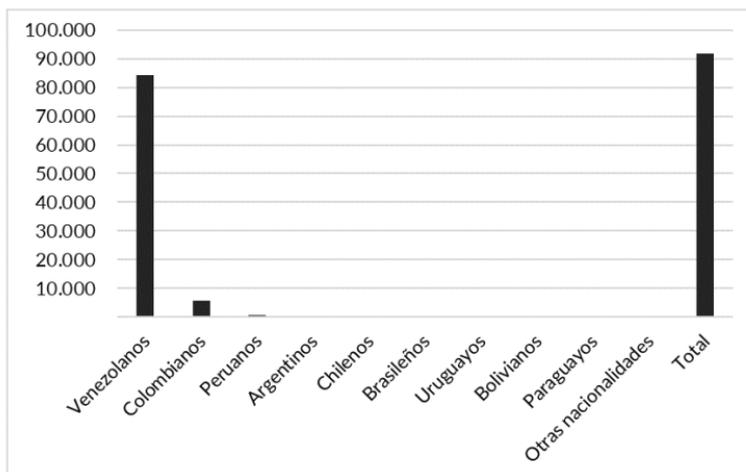
Con la aprobación y puesta en marcha de la Ley Orgánica de Movilidad Humana a inicios de 2017, se incorporaron nuevas categorías, una de ellas la categoría de ciudadanía suramericana. Bajo este concepto y propuesta teórico-política, impulsada desde la Unasur, se dieron facilidades para que puedan obtener la residencia las personas de la región. El concepto de ciudadanía suramericana es incorporado por el Ecuador y constituye el único país de la región que lo incluye en su marco normativo (Ramírez, 2017). Por dicha noción se entiende:

... la condición jurídica de acceso progresivo a derechos, deberes y obligaciones por parte de los ciudadanos y ciudadanas de la UNASUR. Es una ampliación, no sustitutiva, de las ciudadanía nacionales. Asimismo, es la condición de identidad, pertenencia y arraigo a la tierra suramericana, a sus tradiciones y costumbres, a sus culturas diversas, a sus lenguas e idiomas y a sus cosmovisiones, cuyo fundamento primario es la historia compartida de los países miembros de la UNASUR (UNASUR, 2014: 4).

Aunque se basa en una propuesta proderechos (implícita incluso en el propio concepto de ciudadanía) y da facilidades para la regularización con la sola presencia de una solicitud de residencia, pasaporte o cédula y el pago de la tarifa, no se dejaron de lado ciertas miradas de control y seguridad⁹⁹.

Pese a ello, al no solicitar ningún requisito vinculado a la actividad laboral ni a la solvencia económica del solicitante, la conocida como “visa Unasur” se constituyó en el principal mecanismo de regularización para los ciudadanos suramericanos. Con este instrumento se regularizaron 91.762 en tres años (2017-2019), el 92 % migrantes venezolanos, el 6 % colombianos y el 2 % del resto de países de la región.

Gráfico 4. Visas Unasur según nacionalidad (2017-2019)



Fuente: elaboración propia con base en datos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, Ecuador.

⁹⁹ La ley incluyó entre los requisitos para obtener la residencia como ciudadanos suramericanos “no ser considerado una amenaza o riesgo para la seguridad interna según la información que dispone el Estado ecuatoriano” (art. 85, numeral 3).

Miles de venezolanos optaron por esta vía para obtener su estatus legal. Desde febrero de 2017, cuando el gobierno ecuatoriano empezó a otorgarla, hasta diciembre de 2019 se entregaron 84.350 visas Unasur. Las visas Convenio dejan de ser utilizadas por los venezolanos desde que entró en vigencia la nueva ley y con ella la categoría de ciudadanía suramericana. Se observa claramente que la estrategia de residencia de los venezolanos en el Ecuador cambió al dejar de solicitar la “visa convenio”, utilizada hasta 2016, y optar por la “visa Unasur”. Vale resaltar también la disminución de la visa profesional, lo cual confirma el cambio de perfil de los últimos venezolanos en arribar al país y la dificultad por obtener ciertos documentos apostillados como el título profesional.

Los datos de los venezolanos que han optado por quedarse en el Ecuador y obtener un permiso de residencia dejan ver que muy pocos caen en la categoría de refugiados o necesitados de protección internacional. Apenas el 3 % de los venezolanos, en los dos últimos años, optó por el refugio¹⁰⁰. Como se verá más adelante, el gobierno de Moreno introduce a finales del año 2019 una nueva visa “por razones humanitarias” que también empieza a ser utilizada.

Algo que llamó la atención al analizar los datos es que una de las vías utilizadas para obtener la residencia es la conocida “visa Mercosur”. Si bien Venezuela no es parte del Acuerdo de Residencia Mercosur, algunos venezolanos que se han regularizado por esta vía dan a entender la existencia de matrimonios mixtos (entre venezolanos y probablemente colombianos), lo que les ha permitido obtener

¹⁰⁰ Al preguntarles a los venezolanos radicados en el Ecuador cuáles fueron los tres principales motivos para salir de su país las respuestas (múltiples) fueron: dificultades para acceder a alimentos (64,4 %); falta de trabajo o precarización (40,2 %); falta de servicios de salud y acceso a medicamentos (29,5 %). De la encuesta realizada solo el 3,3 % señaló que tiene el estatuto de refugiado o es solicitante de refugio.

la residencia a aproximadamente a unas 8300 personas.¹⁰¹ Otro dato interesante es que algunos migrantes entran como venezolanos y en el Ecuador tramitan su documentación como colombianos. Esta información, proporcionada por el consulado de dicho país en Quito, confirma la presencia de venezolanos con doble nacionalidad que están migrando por la región.

El número total de visas entre temporales y permanentes otorgadas a migrantes venezolanos entre 2017 y 2019 fue de 112.315, de las cuales el 75 % fueron las visas Unasur. Si bien esta visa ha dado facilidades para la regularización, la mayor presencia, en el último año, de migrantes venezolanos de clases sociales bajas ha hecho que muchos no puedan acceder a esta por el excesivo costo que implica para ellos pagar dicho timbre, razón por la cual una buena parte de esta población está sin papeles. El costo de la visa Unasur era de USD 250. En efecto, el 35,8 % de los encuestados señaló que la principal dificultad para regularizarse era no poder pagar el costo de las visas.

Otra de las dificultades para regularizarse es la exigencia de ciertos documentos apostillados, no contar con todos los requisitos o tener que pagar multas en caso de haber sobrepasado su tiempo en calidad de turistas (aunque los suramericanos están exentos de ese pago según la ley, en febrero del año 2018 se emite el Acuerdo Ministerial 904, que estipula multas por distintos tipos de incumplimientos)¹⁰². De la encuesta realizada, el 30,9 % de los venezolanos señaló que no cuenta con documentos que les posibiliten estar regularmente en el país; el 15,4 % cuenta con la tarjeta

¹⁰¹ Así como la visa Unasur fue el mecanismo más utilizado por los venezolanos, la visa Mercosur es la más utilizada por los colombianos. Ver capítulo 4.

¹⁰² Este constituye el primer Acuerdo de una serie que el gobierno empieza a implementar para desmotivar la migración. Se empieza a multar con dos salarios básicos a aquellas personas que sobrepasen el tiempo que se les otorga para estar como turistas y también se establecen multas por “realizar actividades económicas que su visa no permite”.

andina, que les permite estar solo 90 días, y un 28,4 % manifestó que su visa está en trámite. Datos proporcionados por la Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes Venezolanos (R4V) señalaban que en el Ecuador residían 385.000 venezolanos hasta diciembre de 2019. Si tomamos como referencia el saldo migratorio, la cifra en el país es de 367.000. Los flujos migratorios se alteran profundamente a partir de 2020 con la llegada de la pandemia, que produjo incluso mayores retornos de venezolanos a su país y dejaron estos de ser el principal grupo que arriba al Ecuador.

III. El giro

Hasta el tercer trimestre de 2018, específicamente hasta mediados de agosto, los migrantes venezolanos pudieron entrar sin mayores complicaciones tal como establecía la Constitución, la Ley Orgánica de Movilidad Humana y el Estatuto Migratorio Ecuador-Venezuela descritos anteriormente. Sin embargo, en dicho mes, el gobierno de Moreno da un giro a su política exterior y migratoria ante el incremento de llegadas de venezolanos. Dejó de recibirlos “con los brazos abiertos” y declaró situación de emergencia del sector de movilidad humana en las provincias de Carchi, El Oro y Pichincha, las de mayor tránsito migratorio, a través de la Resolución Ministerial Número 152 (MREMHU, 2018a). En dicha resolución también se habla de “mantener el estado de alerta y operativos para realizar acciones inmediatas que se requieran, así como afrontar cualquier situación negativa que se pudiera generar por el flujo migratorio inusual”. Posteriormente, el Ministerio del Interior realiza un informe técnico sobre el flujo migratorio de venezolanos en el que se concluye lo siguiente:

... en vista de la tendencia actual de aproximadamente 300 ingresos por día y la creciente tendencia de ingresar al país únicamente con el documento nacional de identidad, que no

presenta dispositivos de seguridad que permitan comprobar la autenticidad del mismo o sin ningún documento reconocido por el país, podría impactar negativamente en el país en la capacidad nacional de prevención, control y protección de estos fenómenos, afectando los derechos de las personas en movilidad, y generando ambientes propicios para el fenómeno de los delitos asociados a la movilidad, por lo que es necesario se establezcan políticas que permitan prevenir la migración irregular y riesgosa (Ministerio del Interior, Ecuador, 2018).

Inmediatamente, realizado dicho informe técnico, el Ministro del Interior envía un oficio a la Cancillería (Oficio Número MDI-DM-S-20018-0006) en el que solicita que “se establezcan lineamientos, directrices e instrumentos técnicos de gestión para la ejecución del control migratorio, con el fin de garantizar la protección y promoción de derechos”. Esto motivó a un nuevo Acuerdo Ministerial de la Cancillería (Número 242) en el cual “se establece como requisito previo al ingreso a territorio ecuatoriano la presentación del pasaporte con una vigencia mínima de seis meses previa a su caducidad a los ciudadanos de la República Bolivariana de Venezuela” (MREMHU, 2018b).

Como se observa en todos estos informes técnicos, oficios y acuerdos ministeriales tanto del Ministerio del Interior como de la Cancillería, hay un reforzamiento del enfoque de control y seguridad migratoria¹⁰³, amparados como es de costumbre en el discurso de precautelar la migración riesgosa, los derechos de los migrantes (Castro, 2018) y el humanitarismo. Llama la atención que tanto el informe técnico como el oficio enviado a la Cancillería por parte del Ministerio del Interior, la resolución ministerial

¹⁰³ Que también se puede ver en el incremento de deportaciones, inadmisiones y “salidas voluntarias”, así como en el acuerdo ministerial número 904 de 2018, que sanciona a las y los extranjeros por “realizar actividades económicas que su visa no permite”.

número 242 y el boletín 445 de la Secretaría de Comunicación tienen todos fecha del 16 de agosto de 2018.

Incluso ese mismo día, el presidente de la República se reunió en el Palacio de Gobierno con un grupo de personas venezolanas para “solidarizarse” con ellos. Moreno se presentó como un gobierno humanitario, en los términos definidos en la introducción, que decide tomar acciones de prevención (declarar estado de emergencia). Los nombra “hermanos migrantes”, les da la bienvenida y señala que “jamás desconocerá sus derechos humanos”. Se observa con nitidez cómo se construyen los nexos entre humanitarismo de prevención y seguridad.

En un despliegue gubernamental nunca antes visto que incluyó a varias carteras de Estado y al propio presidente Moreno, en un solo día, se dio un giro a las políticas migratorias que se venían construyendo¹⁰⁴. Esto ha sido catalogado por algunos juristas, expertos en la materia, organizaciones no gubernamentales y defensores de derechos como una clara violación tanto a la Constitución de la República y a la Ley de Movilidad Humana, así como a acuerdos bilaterales y multilaterales firmados en el seno de la CAN, el Mercosur, la Unasur, en lo referente al derecho a migrar, a la ciudadanía suramericana y a la movilidad intrarregional con la presentación del documento nacional de identidad.

Por lo expuesto, estas medidas provocaron reacciones de diferentes actores de la sociedad civil, quienes se pronunciaron en contra del gobierno e interpusieron medidas cautelares¹⁰⁵. Si bien se logró eliminar el requisito de entrar solo con pasaporte (documento muy complicado de

¹⁰⁴ Vale resaltar que ese mismo mes, agosto de 2018, se aprueba nueva Ley para Fomento Productivo y Atracción de Inversiones, en la cual se dan facilidades y beneficios a migrantes con perfil empresarial e inversionistas, y se les permiten múltiples admisiones.

¹⁰⁵ La Defensoría Pública, la Defensoría del Pueblo, la Misión Scalabriniana y el Centro de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica, entre otras instituciones y actores vinculados con los migrantes, rechazaron los decretos e interpusieron medidas cautelares.

conseguir en Venezuela), la Cancillería ecuatoriana emitió un nuevo acuerdo ministerial (número 244), en el que se señala que los ciudadanos venezolanos podrán ingresar al Ecuador con cédula de identidad siempre y cuando cumplan con uno de los dos tipos de validación:

... con la presentación de un certificado de validez de la cédula de identidad, emitido por un organismo regional o internacional reconocido, o con la presentación de un certificado de validez de la cédula de identidad emitido por las entidades autorizadas al efecto por el gobierno de la República Bolivariana de Venezuela debidamente apostillado (MREMHU, 2018c).

El resultado de tales políticas no fue el descenso en el ingreso de venezolanos, que era lo que buscaba el gobierno, tal como se lee en los informes técnicos¹⁰⁶. Vale señalar que, según un estudio realizado por la OIM (2018), en los mismos meses que se daban estos cambios en las políticas migratorias (agosto y septiembre), el 69 % de los migrantes venezolanos que ingresaron al Ecuador lo hacían con pasaporte y un 30 % ingresaron con cédula de identidad. Dicho estudio también revela que un 9 % ingresó a territorio ecuatoriano por un cruce informal que puede haber sido un efecto de las medidas tomadas. Es decir, las medidas no disminuyeron las llegadas como se esperaba, pero provocaron que un porcentaje ingrese por pasos fronterizos clandestinos:

No es secreto para nadie que los venezolanos están pasando por las trochas, se paga por pasar 30 dólares, fui a la frontera a inicios de diciembre y pude ver galpones donde hay venezolanos esperando para que los pasen por las trochas. En los galpones vi que estaban como 200 personas sentadas esperando que las pasen, en la Panamericana se ven personas

¹⁰⁶ Dos meses después de aplicada la norma, el ingreso de venezolanos llegó hasta 806.616.

que están caminando (Presidente de la Asociación Migrante Universal, 2 de diciembre de 2019 en Coloma, 2020).

Esto, sumado a un evento de feminicidio ocurrido a principios del año 2019 en la ciudad de Ibarra (que se describe en detalle en el capítulo 8), dio paso a concebir a los migrantes venezolanos como una *metaamenaza* al orden social y a la seguridad nacional; por ende, se pasa de un humanismo de prevención hacia uno de expiación. Moreno cambió su discurso piadoso y compasivo de meses anteriores e hizo visible su “xenofobia presidencial” (Sol, 2019). En su cuenta de Twitter manifestó:

[El] Ecuador es y será un país de Paz. No permitiré que ningún antisocial nos arrebate... He dispuesto la conformación inmediata de brigadas para controlar la situación legal de los inmigrantes venezolanos en las calles, en los lugares de trabajo y en la frontera. Analizamos la posibilidad de crear un permiso especial de ingreso al país. Les hemos abierto las puertas pero no sacrificaremos la integridad de nadie. Es deber de la Policía actuar duramente contra la delincuencia y la policía tienen mi respaldo... (Moreno, 20 de enero, 2019).

Un día después de este anuncio el Ministerio del Interior y la Cancillería ecuatoriana sacan un nuevo acuerdo interministerial (número 001) en cuyos considerandos se recuerda la facultad del Estado de registrar ingresos y salidas e inadmitir a personas extranjeras “que sean consideradas una amenaza o riesgo para la seguridad interna”, entre otros, y se establece:

Requerir a los ciudadanos venezolanos que deseen ingresar a territorio del Ecuador, además de los documentos establecidos en el Acuerdo Ministerial N.º 244, del 22 de agosto del 2018, la presentación del Certificado de Antecedentes Penales del país de origen, del país de residencia durante los últimos cinco años, debidamente apostillado o legalizado (MREMHU y Ministerio del Interior, 2019).

De esta disposición quedaron exentos los menores de edad, personas que tengan vínculos familiares con ecuatorianos hasta segundo grado, los que tengan visa vigente y aquellos que utilicen el Ecuador como ruta de tránsito pero que acrediten poseer una visa del país de destino (acuerdo N.º 002). Esta nueva medida, de solicitar pasaporte judicial apostillado, no solo viola una vez más el marco legal, sino que en la práctica convierte al Ecuador en un “Estado tapón” de dicha migración que viene por Colombia y que se dirige a algún país de la región¹⁰⁷. Este acuerdo vino acompañado de mayores controles, incluida la militarización de la frontera norte y de protestas por parte de los migrantes venezolanos al no poder seguir su camino. Una vez más, varias instituciones de defensa de derechos de los migrantes interpusieron una acción pública de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional para dejar sin efecto tales medidas, y lograron su objetivo de suspender provisionalmente dichas políticas en marzo del año 2019.

Si bien se logró frenar temporalmente a nivel jurídico las medidas puestas por el gobierno, a nivel social se ha dado rienda suelta a odios, brotes de xenofobia e intolerancia en contra de los migrantes, que convirtieron al venezolano en el chivo expiatorio de varios problemas que enfrenta el país como la delincuencia, el desempleo, la criminalidad y el incremento de divorcios, entre otros. Varias encuestas de percepción ciudadana, realizadas desde 2018, colocan a la migración entre los principales problemas que enfrenta el Ecuador¹⁰⁸.

Este asunto llegó a su nivel máximo de expresión cuando a finales de enero ocurrió un feminicidio en la ciudad de Ibarra, el cual fue grabado y transmitido en vivo por redes sociales. Después de ocurrido este crimen, se supo que el

¹⁰⁷ El 25 % de los venezolanos que están en el Ecuador señalaron que su destino final era otro país, principalmente el Perú y Chile.

¹⁰⁸ En las encuestas de la CELAG (noviembre de 2018) y Clima Social (noviembre de 2019) la migración aparece como uno de los principales problemas, después del empleo y la inseguridad.

marido de la víctima era venezolano y tras las declaraciones del presidente de la República, señaladas anteriormente, la población de Ibarra literalmente fue a la “caza” de ellos en hostales y hoteles.

El resultado de esta barbarie, denominada por los ibarreños como “limpieza social”, fue la salida masiva de venezolanos de aquella ciudad, que se escondieron y no salieron a las calles en otras ciudades del país por temor a ser agredidos; marchas en contra de venezolanos en las que se pedía su expulsión; el endurecimiento de políticas securitistas para impedir su llegada con la resolución de nuevos acuerdos y reforzamientos de controles en la frontera; una nueva escalada de tensiones diplomáticas entre el Ecuador y Venezuela y el retorno de miles de venezolanos hacia su país. Hay que señalar que el hostigamiento, la xenofobia y la explotación son la segunda causa por las cuales los venezolanos deciden regresar a su país¹⁰⁹. De la encuesta realizada el 48,5 % de los venezolanos señaló que se ha sentido discriminado.

El anuncio de la entrada en vigencia de la visa a venezolanos para ingresar al Perú (a partir del 15 de junio de 2019) produjo un nuevo incremento de migrantes venezolanos en tránsito. A diferencia de lo ocurrido entre agosto y septiembre del año 2018, cuando el gobierno ecuatoriano implementó un corredor humanitario para trasladar por todo el territorio ecuatoriano¹¹⁰, esta vez el apoyo a los miles de migrantes que entraban al país desde Colombia lo dio el gobierno de la provincia de Pichincha, algunas ONG y

¹⁰⁹ Con el Plan Vuelta a la Patria, implementado por el gobierno de Venezuela, se habían inscrito a nivel regional para retornar 100.426 personas y regresaron 17.522 venezolanos (hasta febrero de 2020). Desde el Ecuador lo hicieron 3242 personas en 36 puentes aéreos, siendo el lugar donde más vuelos de retorno se han realizado. Ver MPPRE, 2020.

¹¹⁰ En aquella ocasión se movilizó y se dio asistencia a 2141 venezolanos desde el puente Rumichaca (frontera con Colombia) hasta Huaquillas (frontera con el Perú) en 53 unidades de transporte.

organismos internacionales¹¹¹. Funcionarios de varias carteras de Estado señalaron que, dadas las políticas de austeridad implementadas por el Gobierno Central en el área social, no les era factible colaborar. Incluso las precarias condiciones en las que se encuentran los Centros Binacionales de Atención Fronterizos (CEBAF), sin acceso a agua ni aire acondicionado se debe a estos recortes en el área social.

La medida impuesta por el Perú tuvo su efecto dominó en Chile y el Ecuador, que realizaron acciones similares. Sin embargo, para el caso ecuatoriano hay dos elementos centrales de su política exterior y diplomacia migratoria que son necesarios analizar para entender las últimas medidas tomadas por el gobierno. A nivel de su política exterior, en marzo de 2019 el ministro de Relaciones Exteriores comunicó formalmente a la Presidencia Protempore de la Unasur la decisión del gobierno ecuatoriano de “iniciar los procedimientos internos para la denuncia del tratado”. Dichos procesos terminaron con la aprobación por parte del pleno de la Asamblea Nacional.

Si bien el principal motivo de la salida de este espacio regional era alejarse de la política internacional realizada por el anterior gobierno de Correa, dar una señal a la región de su giro al incorporarse al Grupo de Lima, pedir formalmente su inclusión como Estado asociado en la Alianza del Pacífico y ser miembro fundador del Foro para el Progreso de Suramérica (PROSUR)¹¹², la salida de la Unasur implicaba cambiar alguna de su normativa interna, entre ellas la Ley de Movilidad Humana.

Es por esto que el gobierno, a finales de julio del año 2019, envía un Proyecto de Ley Orgánica reformativa de la ley de Movilidad Humana a la Asamblea

¹¹¹ Como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) o el Programa Mundial de Alimentos (PMA). Tres días antes de que entre en vigencia la visa para ciudadanos venezolanos en el Perú se logró movilizar a aproximadamente a 650 personas en 16 unidades de transporte.

¹¹² Espacio creado en el año 2019 en remplazo de la Unasur y conformado inicialmente por Colombia, Chile, el Ecuador, el Perú y Paraguay.

Nacional, en el que se eliminó cualquier mención a la Unasur y se dejó abierta la posibilidad de poner visas de entrada: “El Estado ecuatoriano podrá establecer mecanismos temporales de autorización de ingreso para ciudadanos suramericanos ante casos de necesidad debidamente fundamentados (artículo 34, Proyecto de Ley Orgánica reformativa).

De igual manera, las reformas a la ley (que se aprobaron y entraron en vigencia en febrero del año 2021) apuntan a optimizar los procesos de deportación de ciudadanos extranjeros que infrinjan la ley. En términos generales, en la nueva norma sobresale el giro que el gobierno da a la política migratoria, estableciendo criterios más fuertes en torno a la seguridad, la soberanía y el control.

Vale resaltar que, al momento que el Poder Ejecutivo envió el proyecto de ley a la Asamblea, había un dictamen favorable de la Corte Constitucional con relación a la denuncia del tratado constitutivo de la Unasur, donde se señala que la salida de el Ecuador de este espacio regional podría tener un carácter regresivo en caso de que disminuya o menoscabe el ejercicio de los derechos migratorios de las personas pertenecientes a la Unasur y que podría tener efectos inconstitucionales. El dictamen textualmente señala:

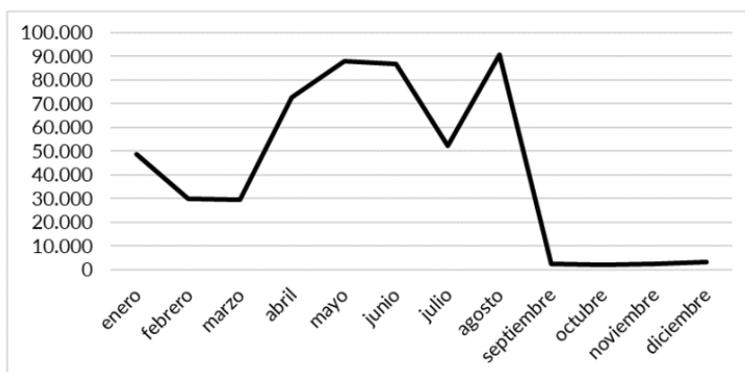
Establecer que los derechos de las personas adquiridas, en virtud de lo establecido en los artículos 83 al 89 (referente a la ciudadanía suramericana) de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, deberán ser respetados y garantizados, mediante las medidas administrativas, legislativas y judiciales que correspondan (Corte Constitucional, 2019).

El gobierno de Moreno hizo caso omiso a tal dictamen no solo enviando un proyecto de ley reformativo que vulneraba derechos a los migrantes, sino que emitió un nuevo decreto (N.o 826) para imponer una visa de ingreso a las y los venezolanos:

Requerir a todo ciudadano venezolano, para el ingreso a la República del Ecuador, la presentación de la visa de residencia temporal de excepción por razones humanitarias, la visa consular de turismo o cualquier otra visa prevista en la Ley Orgánica de Movilidad humana (Artículo 5, Decreto N.º 826).

Dicho decreto provocó un nuevo incremento de flujos en la frontera norte de migrantes venezolanos que querían ingresar al país antes de que este entre en vigencia (26 de agosto del año 2019). Según datos de la Cancillería, hasta antes de la entrada en vigor del decreto entraron en promedio 7704 personas por día. Como se observa en el gráfico siguiente, antes del anuncio del decreto 826, las entradas de venezolanos empezaban a disminuir (julio), pero se vuelven a disparar en el mes de agosto y llegan a su pico más alto en todo el año, para luego descender abruptamente a partir del mes de septiembre (Gráfico 5). En un mes se pasó de 91000 a 2500 entradas aproximadamente. El gobierno había cumplido su objetivo de controlar y restringir el paso regular por territorio ecuatoriano y provocó que miles de venezolanos se quedaran varados en la frontera entre Colombia y el Ecuador, o que usaran pasos clandestinos, conocidos como “trochas”.

Gráfico 5. Entradas de venezolanos durante enero-diciembre de 2019



Fuente: elaboración propia con base en datos del Ministerio de Gobierno del Ecuador.

Se resalta que las visas de ingreso se entregaron solamente en las oficinas consulares de Caracas, Bogotá y Lima, tal como quedó estipulado en el artículo 5 del Acuerdo Ministerial 103 MREMHU (2019a).

El otro elemento a nivel de la diplomacia migratoria liderado por el Ecuador es el denominado Proceso de Quito, que se inició en septiembre de 2018, en el cual sobresalen dos temas. Por un lado, se enfatiza la necesidad de mayor cooperación internacional hacia los países de tránsito y destino de la migración venezolana. Por eso se observa en las declaraciones finales el énfasis que ponen para que “se incremente el apoyo técnico y financiero internacional”, “la necesidad de una mayor cooperación financiera y técnica” y “urgir que la cooperación y recursos se incrementen”. Esto en dinero se tradujo, solo por parte del gobierno de Estados Unidos, en un fondo “para la respuesta a la crisis regional por la situación de Venezuela”, cuyo monto para el año 2020 fue de 232 millones, de los cuales 75 millones fueron

asignados a Ecuador (USAID, 2020)¹¹³. Por otro lado, se hace un llamado a “la apertura de mecanismos de asistencia humanitaria”, a desarrollar mecanismos de “regularización, armonización y coordinación regional”. Es por esto que en los considerandos del decreto 826 se cita reiteradamente al Proceso de Quito y se decide otorgar una “amnistía migratoria para todas las ciudadanas y ciudadanos venezolanos que no hayan violado las leyes del Ecuador” (artículo 1, decreto N.º 826). Se decide crear una nueva visa llamada de “residencia temporal de excepción por razones humanitarias” (VERHU), la cual se empezó a otorgar desde finales de octubre de 2019.

En dicho decreto se establece que serán beneficiados los venezolanos que

... hayan ingresado regularmente a través de los puntos de control migratorio al territorio del Ecuador hasta la fecha de entrada en vigencia del Decreto Ejecutivo, o que habiendo ingresado regularmente al Ecuador a través de los puntos de control migratorio, se encuentren en condición migratoria irregular por haber excedido el tiempo de permanencia otorgado a la fecha de entrada en vigencia del presente Decreto Ejecutivo.

Esta imposición de visa –a la cual el canciller del Ecuador de aquel entonces consideró como un gesto de “hermandad real” y “extremadamente solidaria”– solo aplicó para aquellos que entraron hasta el 25 de julio de 2019 y tenía como prerrequisito obligatorio la inscripción en línea a través del portal virtual del Ministerio de Gobierno.

¹¹³ El Ecuador, en su “Informe sobre la Emergencia migratoria venezolana y su impacto en el Ecuador”, señala que en el año 2018 empleó 76.823.009 millones de dólares del presupuesto ordinario para hacer frente al flujo de venezolanos (MREMHU, 2019b) y recibió aproximadamente 20 millones de dólares de cooperación internacional. Según cifras oficiales, el gobierno nacional requiere, para dar una respuesta integral a las personas venezolanas, 550.000.000 dólares (MREHMH, 2018d).

Llamó la atención que el proceso de otorgamiento de esta “visa humanitaria” lo implementó el Ministerio de Gobierno, a través de la Subsecretaría de Migración, y no el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, que es el encargado de otorgar todas las visas (según la ley).

El interesado en obtener dicha visa tenía que llenar un formulario en línea y proporcionar información respecto a los siguientes ítems: información personal, viaje, trabajo, familia e información médica. En total se tenían que responder 44 preguntas, a partir de las cuales el Estado recolectaba información detalla sobre cada solicitante. Varias preguntas tenían que ver, por un lado, con el tema económico-laboral: “¿Tiene ocupación?”, “¿Tiene trabajo?”, “¿Tiene salario menor al básico (USD 394)?”, “¿Tuvo trabajo fijo durante el último mes?”, “¿Tiene contrato?”. Y, por otro, había preguntas vinculadas a obtener información sobre su salud: “¿Han contraído alguna enfermedad infecto-contagiosa?”, “¿Padecen de alguna enfermedad crónica?”, “¿Acuden o han acudido a un centro de salud público o privado en el Ecuador?”. Y en esta sección se incluye una pregunta sobre su pasado judicial: “¿Han cometido infracción o delito?”. Esta información se pide con respecto al solicitante y también a su familia.

Una vez que se termina de llenar el formulario, se genera un código de autenticación y se solicita un turno, que es enviado al correo electrónico. Ya el día de la cita, a la cual debían acudir a las oficinas del Servicio de Apoyo Migratorio del Ministerio de Gobierno, portando algún documento de identificación, el proceso continuaba con la verificación de toda la información ingresada digitalmente y terminaba con el llamado empadronamiento biométrico: toma de fotos y huellas digitales. Las personas calificadas, antes del otorgamiento de la visa, tienen que pagar el valor de 50 dólares.

En dicha amnistía, que culminó el 31 de marzo de 2020, se otorgaron aproximadamente 25.500 visas humanitarias, el 74 % de ellas en Quito y el 22 % en Caracas, que fueron

los lugares donde más visas se emitieron. El dato de visas humanitarias otorgadas, con relación al número de personas que se registraron en línea (229.000), confirma que son muy pocas las visas entregadas: apenas el 11 % (Naciones Unidas Ecuador, 2020). Según la décima encuesta de Monitoreo de Flujo de Población Venezolana, realizada entre febrero y marzo de 2021, el 81 % de los migrantes venezolanos en el Ecuador se encuentran en condición migratoria irregular (OIM, 2021), lo cual ratifica el fracaso en la entrega de las visas VERHU. Esto se debe, según algunos informantes, a que dicha amnistía no contempló mecanismo de regularización alguno para las personas que hicieron su ingreso en migración presentando otro documento distinto al pasaporte. Dichos venezolanos no solo quedaron fuera de la amnistía, sino que también son susceptibles a la deportación, tal como lo dispone el decreto, y, como algunos informantes comentaron, se empezó a deportar bajo la figura de “salida voluntaria”.

Son evidentes las diferencias entre la visa Unasur y la visa humanitaria. Mientras la primera estaba pensada como un mecanismo permanente para todos los ciudadanos suramericanos, bajo un enfoque de derechos, y era otorgada por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana¹¹⁴, la segunda fue emitida por el Ministerio de Gobierno, y de exclusividad para ciudadanos venezolanos, de carácter transitorio y concebida bajo el enfoque no solo de seguridad y control, sino de salud pública antes de la llegada de la pandemia.

En síntesis, desde que el presidente Moreno asumió el poder se observó un giro no solo en la política sino también en el discurso de su equipo de gobierno en torno a la migración venezolana, desde la solidaridad con “los hermanos migrantes que huyen de la dictadura de Maduro”, pasando

¹¹⁴ Vale resaltar que en 2020 (entre enero y septiembre) se entregaron apenas 5848 visas Unasur. Pese a que aún para esas fechas continuaba vigente, el gobierno dejó de otorgarlas.

por “hay que resguardar las fronteras para que no llegue gente mala”, hasta “vienen a desestabilizar el país”, tal como ocurrió en el contexto de las manifestaciones de octubre de 2019, que se analizará con detalle en otro capítulo.

Estos hechos nos recuerdan lo señalado por Adamson y Tsourapas (2019): los Estados pueden usar la diplomacia migratoria por motivos de seguridad nacional cuando consideran que los flujos migratorios son conductos para el terrorismo, el crimen organizado o la desestabilización interna. Además, los Estados también pueden activar la diplomacia migratoria para justificar mayores controles fronterizos, imponer nuevas restricciones de ingreso o con el fin de expulsar o deportar. Esto ha realizado el gobierno del Ecuador, en cuyas prácticas se han violentado los derechos humanos.

Con la llegada de la COVID-19, una vez más se reforzó el control migratorio, cerrando las fronteras y restringiendo los movimientos tanto de nacionales como de extranjeros. Esto produjo una mayor vulnerabilidad a la ya precaria vida que llevaban los migrantes¹¹⁵, por lo que muchos de ellos precipitaron su retorno a Venezuela. Sin embargo, la gran mayoría se vieron imposibilitados –una vez más– por el cierre de la frontera con Colombia y la negativa del gobierno de abrir un corredor humanitario para su retorno. Pese a ello, algunos utilizaron nuevamente pasos clandestinos para poder regresar a su patria.

¹¹⁵ Sin poder retornar a su país, el 82 % de los venezolanos se quedó sin trabajo, el 84 % experimenta problemas para acceder a alimentos suficientes y uno de cada tres niños se acuesta con hambre, según un estudio realizado por UNICEF a mediados de 2020 (El Pitazo, 2020). Un análisis detallado puede encontrarse en JRS (2020).

Conclusiones

Sin lugar a duda la migración venezolana cambió el “paisaje migratorio” de la región latinoamericana y en particular de los países de la costa del Pacífico Sur, que fueron los principales receptores. Uno de ellos, Ecuador –país tradicionalmente de emigración–, actualmente es más de tránsito y destino.

La historia de las migraciones nos enseña la importancia del análisis longitudinal para ver los cambios, continuidades y patrones de los flujos migratorios. Venezuela dejó de ser el principal país de atracción de migrantes en Suramérica (junto con la Argentina) para convertirse en el principal expulsor de la región.

Aunque ya se ha dicho mucho sobre las causas de la migración venezolana (Blouin, 2019; Gandini *et al.*, 2019), hablar sobre los efectos en los países receptores y sobre todo las políticas implementadas, así como la diplomacia migratoria en torno a este flujo, todavía es tarea pendiente. Este texto ha querido contribuir al entendimiento de las políticas y la diplomacia migratoria implementada en el Ecuador a través del análisis de las medidas tomadas por el gobierno de Moreno.

Al revisar el accionar gubernamental, está claro el rumbo que este tomó. Si bien se observa en los principales planes de política pública en esta materia un enfoque de derechos¹¹⁶, cuando dejamos de creer a pie juntillas en los planes elaborados “por arriba” y nos sumergimos en el análisis de los decretos, las resoluciones, el proyecto de ley migratoria y el registro migratorio para obtener visa humanitaria y las declaraciones de las autoridades aquí analizados se ve con nitidez su nueva orientación, la cual pasó de ver a los

¹¹⁶ Véase Plan Nacional de Movilidad Humana (2018), Plan Integral para el Mejoramiento de los Servicios Ciudadanos (2018) y Plan Integral para la Atención y Protección de Derechos en el Contexto del Incremento del Flujo Migratorio Venezolano en el Ecuador (2018).

migrantes venezolanos como víctimas para considerarlos una amenaza. Esto implicó una restricción de los flujos, el incremento de la xenofobia, el reforzamiento y mayores controles en las fronteras y el retorno del enfoque de seguridad nacional, el cual –con la llegada de la pandemia– se agudizó aún más.

El Ecuador, durante el gobierno de Correa, aprobó un marco constitucional y jurídico en materia migratoria que utilizó como instrumento para su política exterior al proponer libre movilidad, ciudadanía universal y derecho a migrar, entre otros tópicos que se pusieron sobre la mesa de diálogo a nivel internacional.

Desde una preocupación por la integración regional y con una política proderechos, concretó varios acuerdos interestatales para dar facilidades a la movilidad intrarregional, uno de ellos con el gobierno de Venezuela. A esto hay que sumar la inclusión de la categoría de ciudadanía suramericana en la Ley de Movilidad Humana, que permitió sobre todo a los venezolanos ingresar libremente y residir en el país presentando requisitos sencillos.

Lamentablemente, el gobierno del presidente Moreno empezó a imponer restricciones para su llegada, las cuales concluyeron en la imposición de una visa denominada “visa de residencia temporal de excepción por razones humanitarias”.

La imposición de esta visa de ingreso, sumada a la promulgación de una nueva ley de movilidad humana, la salida de la Unasur, el retiro del asilo diplomático a Julian Assange, la expulsión del embajador de Venezuela en el Ecuador (por motivos vinculados con la migración), el culpar a algunos migrantes venezolanos de estar atrás del estallido social de octubre de 2019, la integración al Grupo de Lima y al Prosur y, por supuesto, el reconocimiento de Juan Guaidó como presidente de Venezuela configuran hitos centrales que hacen evidente el alineamiento de Moreno a la agenda de Washington y el giro en su política exterior.

Para cumplir tal empresa, el gobierno realizó una diplomacia migratoria como una estrategia para uno de los objetivos centrales de su política internacional: atacar al gobierno de Nicolás Maduro y utilizar el flujo de migrantes y refugiados como la prueba más palpable del fallido “socialismo del siglo XXI” en Venezuela. A esto hay que sumar el impulso del Ecuador en la conformación del llamado Proceso de Quito (espacio que al surgir estancó por dos años la Conferencia Suramericana de Migraciones), que fue utilizado como plataforma multilateral para la búsqueda de fondos de cooperación internacional, que era otro de los objetivos de su diplomacia migratoria, así como para justificar las nuevas medidas implementadas, las cuales adquirieron un tinte securitista.

Finalmente, no se debe dejar pasar por alto que, en el marco de la gestión de los procesos y la gobernanza migratoria en la región, hay un trasfondo geopolítico complejo que ha determinado de manera significativa las relaciones y la internacionalización de la política en América Latina y que los temas migratorios, en particular la migración venezolana, han sido incorporados como parte central de la diplomacia regional, de las relaciones internacionales y de las tensiones políticas y territoriales de mayor trascendencia en la realidad del continente.

6

Vidas migrantes en los márgenes del Estado¹¹⁷

La migración haitiana por la región Andina y Ecuador

IRÉRI CEJA Y JACQUES RAMÍREZ

Introducción

Estudiar la migración haitiana en sus tránsitos y permanencias por la región Andina, y particularmente por el Ecuador, implica una serie de desafíos para los estudios migratorios. Primero, porque nos obliga a pensar en los límites de ciertas categorías clásicas de los estudios migratorios como la propia noción de migrante (Stefoni, 2017) dados los diferentes movimientos y las distintas violencias a los que la población haitiana se ha visto expuesta (del capital, desastres naturales, desplazamiento forzado, racismo, intervencionismo político, militar y humanitario) y la forma en la que las desigualdades y violencias económicas, políticas y ecológicas se intersectan en las distintas geografías, lo que Audebert (2017) llama de vulnerabilidad multidimensional. En segundo lugar, porque durante la última década los flujos y los destinos se han transformado continuamente, a la par que las políticas de movilidad y control migratorio frente a

¹¹⁷ Texto escrito en colaboración con Iréri Ceja.

esta población (Joseph y Audebert, 2022), lo que hace difícil pensarla desde trayectos unilaterales origen-destino y frente a nuevas posturas estatales que fueron ambiguas en un primer momento –en una mezcla entre políticas de hospitalidad y hostilidad– y a un segundo momento abiertamente restrictivo, como parte del fortalecimiento del régimen global de gobernabilidad migratoria (Mezzadra y Neilson, 2013). La retórica humanitaria, envuelta en la creación de visas *ad hoc*, procesos de regularización acotados, diversos decretos gubernamentales y acuerdos regionales (explícitos o implícitos), así como discursos sobre la compasión y el sufrimiento de los migrantes (Fassin, 2016), han empañado la mirada crítica sobre las prácticas de control, securitización y la precarización migrante.

Aunado a esto, los proyectos migratorios (Ma Mung, 2009) se van transformando frente a las coyunturas, en movimientos que muchas veces son imposibles de etiquetar bajo categorías tradicionales como tránsitos, destinos e incluso orígenes¹¹⁸; más aún considerando que un porcentaje importante de la población haitiana en Suramérica había residido en República Dominicana y que durante la última década una misma persona ha podido residir en distintos países de la región. Sostenemos que la migración haitiana en esta región puede ser pensada dentro de un *continuum* migratorio, en el que los Estados y la sociedad, por acción y omisión, producen y sostienen prácticas y relaciones que mantienen las vidas migrantes al margen, y generan así la incomodidad, violencia y discriminación necesaria para mantener a los haitianos en movimiento, como un

¹¹⁸ “El proyecto migratorio es una proyección sobre el futuro, una forma de organizar y sobre todo de imaginar el devenir” (Ma Mung, 2009: 35). Dicho autor propone una comprensión migratoria que diluye la polarización entre agencia y estructura que ha predominado en los estudios sobre migraciones internacionales. Se toma en consideración tanto las condiciones exteriores como las propias capacidades de los migrantes para constituir y mantener mundos, tomar decisiones, construir relaciones de alteridad individuales y colectivas y proyectar su futuro, a partir de los conceptos de autonomía y proyecto migratorio.

mecanismo de control y exclusión. Dentro de este *continuum*, la región Andina y Ecuador disputan distintos sentidos en distintos momentos, ora como entrada a una región, ora como espacio de tránsito flexible y clandestino, ora como región de permanencia. Dentro de este *continuum*¹¹⁹, los haitianos y haitianas construyen y reconstruyen proyectos migratorios, con un cierto grado de autonomía, capacidad de hacer, para organizar y proyectar el devenir, así sea precariamente. Por márgenes nos referimos tanto desde una mirada periférica (espacial y socialmente hablando) como el espacio entre la norma y los cuerpos de los migrantes en movimiento, parafraseando a Das y Poole (2004).

Además, los procesos de racialización –en territorios ya racializados–, frente a una población leída como negra, mulata o afrodescendiente (el término varía entre los países de Suramérica), tienden a homogeneizar a personas heterogéneas con capitales y estrategias distintas de movilidad e inserción, y en tensión permanente frente a políticas de restricción migratoria, de control racializado (Trabalón, 2020) y producción estatal de irregularidad migratoria (De Génova, 2002).

El objetivo de este capítulo es analizar las transformaciones de las políticas estatales en la región Andina frente a la migración haitiana en el periodo 2010-2019 y con ello el ajuste de los proyectos migratorios de dicho flujo en el Ecuador. Adicionalmente se mira cuantitativamente los perfiles de dicha población asentada en la provincia de Pichincha, lugar donde se concentra la mayoría de esta migración.

¹¹⁹ El concepto de *continuum* migratorio propuesto aquí dialoga con otras nociones que permiten capturar de mejor manera la migración haitiana; por ejemplo, el de territorios circulatorios (Tarrus, 2000), que, desde la antropología, muestra cómo el movimiento es un recurso constante de las identidades, que se activa en la dupla nomadismo/sedentarismo, o el de circularidad migratoria (Gildas Simon, 1981), que hace énfasis en los itinerarios, transporte y prácticas efectivas y afectivas en el espacio.

Metodológicamente este texto se alimenta de diferentes fuentes. En primer lugar, de estudios preliminares que han trabajado sobre la migración haitiana en la región Andina y Ecuador; en particular se revisitan algunos datos del trabajo etnográfico realizado en la ciudad de Quito (Ceja, 2014). En un segundo momento, se analiza el marco jurídico y las políticas migratorias (leyes, decretos, visas, entre otros) y los datos oficiales de flujos migratorios durante la década 2010-2019. Y, finalmente, se alimenta de las fichas de atención a la población haitiana por parte del Gobierno de la Provincia de Pichincha¹²⁰.

Para una mejor comprensión, este texto se divide en tres partes: en la primera de ellas se analiza la configuración de la región andina, y particularmente del Ecuador, como región de tránsito y de permanencia; en la segunda se evidencia la exacerbación de las medidas restrictivas, correspondiente con un régimen global migratorio que continúa fortaleciéndose y precarizando los tránsitos; finalmente, el tercer apartado caracteriza la población haitiana¹²¹.

I. La región Andina en las trayectorias migratorias

Al consolidarse el Brasil como destino preferencial de los flujos haitianos a partir del año 2010 (Metzner, 2014), la región Andina tomó una importancia central en las trayectorias de estos migrantes, y formó parte de un nuevo sistema migratorio regional haitiano (Audebert, 2017). En ese

¹²⁰ En total se levantaron 135 fichas de población haitiana, cuyo primer registro es de enero de 2014 y el último, de abril de 2018. De esta fuente pudimos tener información sobre edad, género, nivel educativo, lugar de residencia, año de llegada, grupo étnico, lugar de procedencia y ocupación laboral, entre otros ítems.

¹²¹ Una versión reducida de este texto fue presentado en la revista *Estudios Fronterizos*, vol. 23, 2022 (<https://doi.org/10.21670/ref.2215099>). Queremos agradecer los comentarios pertinentes realizados por Handerson Joseph, Cédric Audebert y Carina Tralalón.

paisaje, Ecuador se convierte en un nodo articulador de la migración haitiana tanto para aquellos que van en dirección sur-norte como en dirección sur-sur (Ramírez, 2021).

Si bien la presencia haitiana en Suramérica, y particularmente en el Ecuador, antecede al terremoto de 2010 –de ahí la importancia de recordar los vínculos de larga data–, esta migración alcanza otra magnitud posterior a dicha fecha, y genera respuestas estatales y crea redes que antes no existían¹²². Tras una década de reconfiguraciones permanentes de la migración haitiana, proponemos pensarla como un *continuum* migrante dentro del que se generan disputas, luchas, deseos y búsquedas, así como políticas de exclusión, irregularización e invisibilización estatal que se sostienen a lo largo del tiempo y del espacio.

La diversidad de experiencias, capitales (sociales, económicos y culturales), niveles educativos y expectativas de quienes llegaron a la región desde el año 2010 y a lo largo del tiempo son imposibles de capturar en un único perfil migrante, tal como dan cuenta investigaciones previas (Silva *et al.*, 2021; Trabalón, Glesyde y Damas, 2021; Montinard, 2020; Berganza, 2017; Ceja, 2015 y 2014; Vásquez, Busse e Izaguirre, 2015; Nieto, 2014). Joseph (2015) rescata dos categorías nativas haitianas que dan cuenta de la heterogeneidad y de las jerarquías establecidas entre los migrantes. Estas son *kongo* (los recién llegados y provenientes del campo) y *vyewo* (que generalmente son aquellos que vienen de las ciudades y/o que han logrado enraizarse y empoderarse en las nuevas localidades). Tal como señala este autor, entre estas categorías no hay diferencias de clase, etnicidad ni nacionalidad, y sin embargo son fuertes marcadores de desigualdad.

¹²² Eso no quiere decir que la migración haitiana se explica solo a través de dicho acontecimiento: por el contrario, insistimos en la necesidad de ser críticos frente a la narrativa humanitaria que racializa y controla a los migrantes como *víctimas* del terremoto.

Es decir, un gran porcentaje de quienes llegaron a la región tenían experiencias previas de migración, tanto interna –del campo a la ciudad– como internacional, por quienes habían residido en República Dominicana. Eso da cuenta de un capital migrante que los haitianos y haitianas poseían frente al desarraigo (Bourdieu y Sayad, 2017; Durand, 2022), el dominio de varios idiomas, la vivencia de políticas de control y exclusión y el desarrollo de estrategias frente a estas, así como la elaboración y mantenimiento de redes transnacionales; sin embargo, esto simultáneamente evidencia experiencias migratorias frustradas en las que no se logra solucionar la precariedad (Ceja, 2015). A estas vivencias previas se sumará una década de movimientos, experiencias y exclusiones para muchas personas que continúan transitando, buscando y luchando a través del continente. Trabalón (2021) sostiene que la *decepción* generalizada que experimentan los migrantes haitianos, producto de la racialización y el control, es un motor central para entender sus tránsitos en los países del sur y las dinámicas de circulación hacia el norte global.

Podemos pensar las llegadas y traslados de la migración haitiana por la región Andina, en un primer momento, a partir de dos tipologías: la primera incluye traslados aéreos, sorteo de marcos de discrecionalidad y entradas por puestos de control; el segundo proceso es realizado por tierra, y generalmente sorteando puestos de control. Así, de modo general, la llegada a la región a partir del año 2010 iniciaba en Puerto Príncipe, Haití o Santo Domingo, en República Dominicana, y por vía aérea se llegaba a Quito o Guayaquil, en el Ecuador. Estos vuelos, al no ser directos, implicaban una escala en Panamá o Bogotá, como se observa en el siguiente mapa (Imagen 1). La ruta preferida fue por Panamá debido a las prácticas restrictivas y de acoso por parte de las autoridades colombianas en el aeropuerto de Bogotá. Para quienes lograron esquivar Colombia a su llegada y que tras algunos años decidieron seguir hacia el norte,

este país se volvió un paso obligatorio, y tuvieron además que enfrentar un tránsito peligroso por la selva del Darién, ubicada entre dicho país y Panamá. Ya en el Ecuador el viaje es emprendido por tierra hasta el Brasil, evitando los puestos de control migratorio en la frontera del Ecuador y el Perú. En algunos casos el tránsito incluía a Bolivia¹²³.

Imagen 1. Rutas de ida y vuelta y su paso por Ecuador



Fuente: elaboración propia.

¹²³ Los proyectos migratorios en y a través de Bolivia han sido menores que en el Ecuador y Perú. Un estudio realizado en dicho país no detectó “flujos significativos” (OIM, 2014), y los tránsitos presentes cesaron a partir del refuerzo de los controles migratorios en el año 2014 (Peraza-Breedy y Lussi, 2014). Sin embargo, Bolivia permanece como una pregunta en muchos sentidos.

II. Trayectos y políticas de tránsito y residencia en el Ecuador

Si bien tras el sismo del año 2010 en Haití los gobiernos de turno en el Brasil, el Ecuador, Venezuela¹²⁴ y Chile promovieron algunas políticas de regularización migratoria a través de amnistías y visas humanitarias, que se ampararon en un discurso humanitario, pasado el tiempo la tendencia ha sido generar políticas abiertamente restrictivas para con la población haitiana. De tal forma, el caso haitiano nos permite mirar cómo el gobierno humanitario va consolidándose a través de los vínculos entre un discurso de cuidado y protección para las “víctimas” del terremoto y las prácticas de control (señaladas en el anterior capítulo), presentes desde el primer momento, como una forma de activar mecanismos de inclusión/exclusión diferencial, reafirmando el rol del Estado en la producción de la irregularidad migratoria (Trabalón, 2018).

En el Ecuador, con Rafael Correa en la presidencia, se habilitó la entrega de visas por cinco años con exención de pago a quienes hubieran entrado en el país antes del 31 de enero de 2010. Tal como se señaló en el Decreto 248/2010,

... la catástrofe del 12 de enero de 2010 afectó sustancialmente a la sociedad haitiana en su territorio y en el exterior, por lo que la República del Ecuador –integrante de la comunidad internacional– se halla en la obligación de promover y desarrollar políticas que garanticen los derechos humanos y la protección de las hermanas y hermanos haitianos en el Ecuador (Asamblea Nacional, 2010).

¹²⁴ Tras el terremoto, los miembros de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) se reunieron de manera extraordinaria en Caracas el 25 de enero de 2010, con la finalidad de ayudar a Haití. Luego de ello, Hugo Chávez emitió un decreto para regularizar a la población haitiana que ya se encontraba en Venezuela.

Esta medida fue pensada para regularizar a la población haitiana que ya residía en el Ecuador y permitir la reunificación familiar, pero simultáneamente buscaba desincentivar la llegada de más haitianos, al regularizar solamente a quien entrara antes del 31 de enero de ese año, es decir, hasta 19 días después de ocurrido el terremoto. Como se observa en la siguiente tabla, el número de beneficiados por esta medida fue de apenas 392 personas, quienes –nos arriesgamos a decir– en su mayoría ya vivían en el Ecuador, concentradas particularmente en la capital ecuatoriana. Fue una visa especial entregada por un periodo de cinco años.

Tabla 1. Visa 12XI para ciudadanos haitianos (2010)

Quito	Guayaquil	Manta	Cuenca	Total
380	9	3	0	392

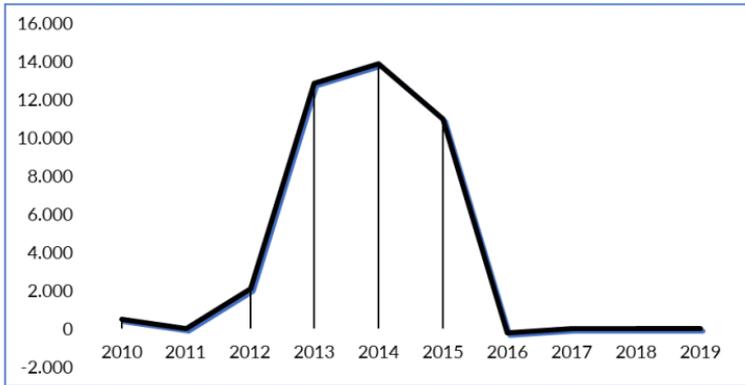
Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador. En Ortiz (2016).

Los haitianos siguieron entrando, debido al cambio en las políticas migratorias ecuatorianas implementadas desde el año 2008, que habilitaba el ingreso a personas de cualquier nacionalidad sin necesidad de una visa, en calidad de turistas¹²⁵. De 2012 a 2013 hubo un incremento exponencial de ingresos de personas haitianas, con una tasa de crecimiento del 515 %. En marzo del

¹²⁵ Dos años después de implementada tal política de eliminación de visas de ingreso, a partir de septiembre de 2010 se impuso una visa para ingresar a Ecuador a ciudadanos provenientes de países como Afganistán, Bangladesh, Eritrea, Etiopía, Kenia, Nepal, Nigeria, Pakistán y Somalia, aduciendo un inusual flujo migratorio. A estos posteriormente se sumaron tres más: el Senegal, Cuba y Haití (registro turístico). En 2019 el gobierno de Lenín Moreno exigió visa a 11 países y en el 2020, a cinco más, siendo en total 30 las nacionalidades que actualmente requieren visa de ingreso.

año 2013, el gobierno ecuatoriano anunció la decisión de solicitar una *carta de invitación* para personas de nacionalidad haitiana. Esta medida, que sin embargo fue suspendida antes de ser aprobada, fue una primera tentativa de cierre selectivo de fronteras, desincentivación e impedimento de libre tránsito por el país (Ceja, 2015). Sin embargo, en la práctica, tal como fue observado en el trabajo anterior (Ceja, 2014), se aplicaba ya un cierre selectivo a través de agentes migratorios en los aeropuertos de Quito y Guayaquil que, bajo el principio de discrecionalidad, se atribuían la potestad de impedir el ingreso, alegando que quienes llegaban eran “falsos turistas” o víctimas de tráfico.

Las llegadas de migrantes haitianos continuaron en 2014 y 2015 (en 2014 el saldo migratorio llegó a su pico más alto al registrar aproximadamente 14.000 haitianos). A partir de agosto de 2015, el gobierno implementa un *Sistema de Validación Turística para población haitiana*, un trámite que se debía realizar desde el exterior y que no garantizaba la respuesta positiva por parte del gobierno ecuatoriano una vez solicitado; por el contrario, se rechazaba un amplio número de solicitudes de haitianas y haitianos que no podían comprobar ser *turistas*. Esta medida (que, como se verá más adelante, fue efecto de una reunión multilateral solicitada por el Brasil) constituyó una externalización del control migratorio que redujo considerablemente los ingresos al país desde 2016 en adelante, tal como lo muestra el siguiente gráfico.

Gráfico 1. Saldo migratorio de haitianos en el Ecuador (2010-2019)

Fuente: elaboración propia con base en datos del Ministerio de Gobierno.

Dichas restricciones no solo se aplicaron en el Ecuador, sino también en otros países de la región. Uno de ellos fue el Perú, país que es fundamental analizar para la comprensión de la movilidad haitiana por Ecuador (Burbano, 2017; Ceja, 2014; Ortiz, 2016; Vásquez, Busse e Izaguirre, 2015). El 25 de enero del año 2012, el gobierno del Perú implementó una visa de turismo para personas de nacionalidad haitiana. Eso no detuvo los tránsitos, simplemente los precarizó al tornarlos irregulares fuera de los puestos fronterizos. Por tal motivo, no es posible saber cuántas de las personas que ingresaron al Ecuador permanecieron en el país y cuántas continuaron los tránsitos por el Perú. Si en el caso del Ecuador es difícil capturar esta información a partir de lo que se conoce como “saldos migratorios”, en el caso del Perú es todavía más complicado debido a que tanto los ingresos como los egresos se realizaron en mayor medida de forma irregular (Ceja, 2015).

Sin embargo, gracias a otras investigaciones es posible reconocer tendencias disímiles entre ambos países andinos. A diferencia del rol cambiante del Ecuador (tanto como

tránsito y destino), el Perú siempre ha tenido un carácter predominantemente transitorio para las y los haitianos (Vásquez, Busse e Izaguirre, 2015). Las esperas en algunas ciudades generalmente eran para recibir remesas enviadas por familiares en el exterior, como estrategia de protección frente a robos y extorsiones, o con la intención de trabajar por breves periodos de tiempo para reunir dinero y para pagar a los coyotes, *raketè* o *ajans* (Joseph, 2015) que los llevaran al Brasil. En Madre de Dios se volvió más evidente la presencia de migrantes trabajando en la construcción, tala de árboles y minería irregular de oro, así como de algunas personas que se quedaron y formaron familias (Vásquez *et al.*, 2015).

A partir del año 2012, el gobierno brasileño habilitó la posibilidad de conceder visas a través de sus consulados, lo que puede ser entendido también como una práctica de control migratorio y fronterizo (Trabalón, 2018) y de gestión migratoria desterritorializada. Sin embargo, esta nueva política, que posibilitaba la solicitud desde el Caribe, evitando el trayecto por la región Andina, no cambió en un primer momento radicalmente los tránsitos, ya que “menos del 20 % de quienes tenían como destino final Brasil volaban desde Haití al territorio brasileño” (Ceja, 2015).

Esto puede tener distintas explicaciones: los rumores, la desinformación, los discursos contradictorios o poco claros entre agentes de Estado, facilitadores y migrantes y experiencias negativas previas, como parte de una precariedad migratoria, también son centrales en las decisiones o caminos elegidos (Ceja, 2022). De modo que, si bien la desinformación sobre el cambio en las políticas juega un papel importante, no es el único factor. A esto habría que sumarle la desconfianza por parte de los migrantes frente a las burocracias estatales –en principio de Haití, República Dominicana y el Brasil, pero a esto se agrega la del Ecuador y el Perú–, donde conviven algunas prácticas de derechos con lógicas de restricción y discrecionalidad, además de la ineficiencia, que generan un sentimiento de ambigüedad e

incertidumbre por parte de los migrantes en el contacto con los agentes de los distintos Estados. Frente a esto, muchas veces resulta más confiable y efectiva la información brindada por sus propias redes, agencias y *raketè*.

Así que Ecuador siguió siendo un punto nodal y articulador de los tránsitos hacia el sur, pues muchos haitianos solicitaban la visa brasileña en el consulado de la capital ecuatoriana, con la intención de tomar un vuelo desde ahí al Brasil. Sin embargo, esto también resultó complejo. Primero porque las citas que el consulado brasileño otorgaba a los haitianos para la solicitud de la visa muchas veces excedían el periodo de los tres meses en que estaban habilitados para permanecer en el Ecuador. Paradójicamente, y como parte de una política de la espera (Silva y Miranda, 2020; Ceja, 2022), quienes querían ingresar por los canales regulares al Brasil eran irregularizados en el Ecuador. Pero, además, ello incrementaba los costos de manutención en el país andino, por lo que muchas personas acababan “comprando turnos”, acortando las esperas, o continuaban el trayecto al Brasil por vía terrestre, atravesando Perú, sin la visa.

En este primer momento de tránsitos hacia el sur, distintos han sido los proyectos migratorios en el Ecuador: quienes buscaban permanecer en el país debido a las redes de apoyo con las que contaban; quienes llegaron al Ecuador con la intención de continuar al Brasil y acabaron quedándose, y quienes pretendían permanecer en el país andino –con una economía dolarizada que lo volvía atractivo– pero no encontraron las condiciones de vida para permanecer (por ejemplo, regularizarse, poder estudiar, conseguir trabajo) y continuaron.

Por otro lado, solicitar refugio, que podría ser considerado una salida para brindar protección a las personas afectadas por el terremoto, en la práctica no fue una posibilidad habilitada por el Estado ecuatoriano. La siguiente tabla nos muestra que en el periodo comprendido entre 2010 y 2016 762 personas de nacionalidad haitiana solicitaron refugio atendiendo a la necesidad de protección internacional; sin embargo, solo se les otorgó a seis, el equivalente al 0,78 %.

Tabla 2. Solicitantes de refugio y refugiados reconocidos de nacionalidad haitiana (2010-2016)

Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Solicitantes de refugio	374	173	37	35	39	60	44	762
Refugiados reconocidos	2	3	1	0	0	0	0	6

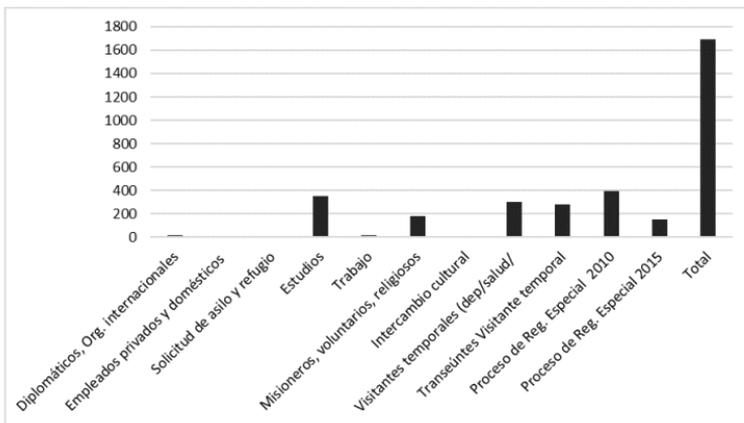
Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. En Ortiz (2016).

Estas cifras nos ayudan a problematizar las concepciones estáticas que los Estados, en este caso el Ecuador, tienen sobre el refugio, donde poblaciones como la haitiana no son acreedoras de esta protección. En este sentido, los flujos haitianos han significado un cuestionamiento importante para categorías como la de migrante y la de refugiado, y para el propio sistema de protección en América Latina. La disminución en el número de solicitudes y en el reconocimiento como refugiados a lo largo del tiempo es resultado de un endurecimiento de las políticas y un aprendizaje migrante para buscar nuevas vías de regularización.

Al analizar el número y tipo de visas otorgadas entre 2010 y marzo de 2016, se observa en primer lugar que se otorgaron 349 visas de estudiante y solamente 11 de trabajo. Se entregaron 180 visas para misioneros y voluntarios religiosos y 301 de visitantes temporales con fines específicos (deporte, salud, ciencia, arte, comercio). Solo 277 de transeúntes y visitantes temporales. Finalmente, como ya se comentó, se entregaron 392 como parte del proceso de regularización de 2010 y 153 como parte del proceso de regularización especial de 2015, que como se verá más

adelante acompañaba a la imposición de la solicitud de visa de turista para haitianos, lo que en términos eufemísticos y legales se denominó el *Sistema de Validación Turística*. Como muestra el gráfico siguiente, el número total de visas entregadas a ciudadanos haitianos durante el periodo analizado fue de 1695, un número bastante reducido para la cantidad de personas que permanecieron en el país, lo que nos habla de un fuerte proceso de irregularización.

Gráfico 2. Visas de no inmigrante emitidas a ciudadanos haitianos en el Ecuador, 2010-2016 (marzo)



Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. En Ortiz (2016).

A inicios del año 2013 se inauguraron en la capital la Embajada y el Consulado de Haití, lo que generó muchas expectativas con relación a una representación diplomática que pudiera ejercer presión frente al Estado ecuatoriano para habilitar vías de regularización migratoria. Este espacio facilitó el acceso a documentación, en la medida en que ofrecía servicios de renovación de pasaportes, actas de nacimiento y documentos de pasado judicial, gestiones que

antes no podían realizarse en el Ecuador y que impedían diversos trámites burocráticos. Sin embargo, esto no tuvo mayor impacto en torno a las gestiones diplomáticas que facilitaban mecanismos de regularización: por el contrario, las medidas restrictivas continuaron incrementándose.

El Sistema de Validación Turística y la transformación de los proyectos migratorios

Desde 2012 el Brasil venía ejerciendo presión a los gobiernos del Perú y Ecuador para contener los flujos haitianos, una de las razones por la que el gobierno peruano de Ollanta Humala implementa la visa. Sin embargo, dichas medidas no habían sido acatadas en el Ecuador, lo que ocasionó ciertos roces diplomáticos entre ambos países. Sin embargo, a partir de 2015, y con mayor fuerza en 2016, cambia las condiciones que habían permitido a la población haitiana trasladarse por el territorio suramericano, pasar por la región andina y asentarse en el Brasil.

La crisis económica en el Brasil y las políticas restrictivas cada vez más evidentes en Suramérica, y particularmente en la región Andina, hicieron que los haitianos volvieran a repensar sus proyectos migratorios y reconsiderar destinos de larga data como Estados Unidos o Canadá, a la par que se incrementaron los flujos a lugares que ya eran frecuentes, pero no centrales, como Chile y en menor medida la Argentina, las Guayanas o México.

En julio del año 2015 se llevó a cabo una reunión multilateral en Brasilia, convocada por el Brasil, con representantes gubernamentales del Perú, Ecuador y Bolivia, para discutir sobre la migración irregular haitiana que llegaba a este país y crear medidas, que en palabras institucionales, “fortalecieran la migración segura y ordenada”. En dicho encuentro, el Brasil reconoció las medidas de control y restricción de movilidad haitiana llevadas a cabo por el Perú y Bolivia e invitó al Ecuador a crear medidas que disminuyeran el paso por vía terrestre desde ese país, bajo el discurso

del combate a las redes de tráfico y la protección de los derechos humanos.

Es a partir de esta reunión que desde el 15 de agosto de 2015 Ecuador comienza a implementar el *Sistema de Validación Turística* para ciudadanos haitianos que quieran ingresar a territorio nacional. Dicho trámite debe realizarse en línea, a través del portal del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, donde se debe llenar, descargar, firmar y escanear un formulario de información personal, al que debe adjuntarse la copia del pasaporte con vigencia de seis meses. La misma página señala que “los ciudadanos haitianos que deseen viajar al Ecuador solamente podrán adquirir los pasajes de manera presencial a través de la aerolínea o de una agencia de viajes”, en caso de haber sido aprobados. Además, recibirán un código alfanumérico que deberá ser entregado a la aerolínea para la adquisición del pasaje aéreo y al agente de migración a su arribo a Ecuador.

Si en el año 2015 entraron 14.658 personas haitianas, en 2016 la cifra disminuyó drásticamente a 467. Los datos muestran claramente cómo a partir de la puesta en funcionamiento de dicha medida se impidió radicalmente el ingreso de población haitiana en el Ecuador: de agosto de 2015 a marzo de 2016 solicitaron la validación turística 3588 haitianos y solo se la aprobó a 722 personas; es decir, apenas el 20,12 % obtuvo el permiso para ingresar al país, mientras que al 79,88 % le fue negado (Ortiz, 2016).

El *Sistema de Validación Turística* oculta una realidad jurídica y otra fáctica, además que se intenta legitimar los dispositivos de control (Ceriani, 2016) y constituye un ejemplo claro de la externalización del control e incremento de requisitos migratorios, como parte de un régimen global de las migraciones que genera un ingreso (o rechazo) diferenciado por nacionalidad, grupo étnico o clase.

La transformación de los proyectos migratorios y el flujo de población haitiana que dejó el Brasil y comenzó a dirigirse hacia Estados Unidos se incrementó desde el año 2015 y ha continuado el último lustro con altibajos. Sin

embargo, en 2021 se observó un importante aumento de migrantes haitianos en tránsito por la región Andina, ahora en dirección sur-norte. Se trata de una ruta que ya era frecuentada desde el Ecuador a Estados Unidos por población cubana y de otras nacionalidades y que en 2015 había sido interrumpida por el cierre intempestivo de las fronteras de Costa Rica y Nicaragua para los cubanos que se dirigían hacia Estados Unidos (Moreno, 2019; Correa, 2019). Es importante señalar que, desde antes de 2016, esta ruta por la región Andina como tránsito para llegar a destinos históricamente valorados por parte de la diáspora haitiana como Estados Unidos y Canadá ya era concurrida. El incremento de controles migratorios en los países de tránsito ha hecho que los haitianos sean devueltos al primer punto donde iniciaron su viaje (Constante, 2016).

La otra ruta para dirigirse desde el Brasil al norte del continente fue ingresando a Colombia directamente por su frontera en la selva amazónica (Leticia). Durante 2016 el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia detectó el tránsito de cerca de 34.000 migrantes irregulares en su paso hacia el norte, en su gran mayoría de nacionalidad haitiana (20.366), seguido de población cubana (8167), de la India (874), del Congo (570) y de Nepal (553) (Ministerio de Relaciones Exteriores, Colombia, 2016).

Sin embargo, el flujo de población haitiana hacia los Estados Unidos fue disminuyendo considerablemente debido a las inadmisiones y deportaciones constantes en Estados Unidos desde el gobierno de Obama, y con la decisión del gobierno de Trump de poner fin al Estatus de Protección Temporal para haitianos, en noviembre de 2017. El número de inadmitidos haitianos a Estados Unidos en su frontera con México pasó de 334 en el año 2015 a 6424 en el 2016 y a 9163 de enero a septiembre de 2017 (Mejía, 2018).

Como se indicó anteriormente, en la actualidad se observa una reactivación de los flujos migratorios en dirección sur-norte, sobre todo en la zona del Darién (frontera colombo-panameña), donde se ha detectado un mayor

incremento, que llega a 45.150 migrantes en tránsito (de enero a mediados de agosto de 2021). De ellos los haitianos son el grupo mayoritario que está atravesando la peligrosa selva (Gordón, 2021). Según dicho autor, los haitianos representan el 38 % de todos los migrantes en tránsito que durante los últimos 12 años han atravesado por el Darién; los cubanos, el 32 % y los nepalíes, el 5 %. También aparecen entre las principales nacionalidades chilenos y brasileños; la mayoría de ellos son hijos de haitianos que obtuvieron la nacionalidad y que en los últimos meses también han incrementado las detenciones y deportaciones desde México (Torre-Cantalapiedra, 2021). Los que lograron internarse se han asentado en varias ciudades fronterizas con la esperanza de poder cruzar a Estados Unidos.

De esta manera, estamos presenciando una nueva movilidad al iniciar la década de los veinte. Los flujos haitianos en el continente que se mantuvieron en una dirección sur-sur, particularmente con destino a Chile y en menor medida al Brasil, ahora se están redireccionando con destino a Estados Unidos y Canadá. En estos tránsitos hacia el sur y dentro del sur, la región Andina ha perdido centralidad para muchos de los migrantes haitianos; de hecho, se advierte que los ingresos entre 2015 y 2019 a Chile, la Argentina y el Brasil han sido por vía aérea o de modo terrestre entre estos tres países (Debandi y Patallo, 2017).

Las políticas de cierre de fronteras selectivas, de manera paulatina en los países que en su momento fueron progresistas (como Ecuador) o mucho más reactivas (como el Perú y Colombia), así como las coyunturas particulares, han disipado y precarizado fuertemente los tránsitos y circulaciones por la región Andina, y quienes continúan en este territorio son personas que se asentaron de manera indefinida y quizá más permanente –la mayoría irregularizadas, o regularizadas a través de la visa de amparo al tener hijos ecuatorianos–. No hay miras a una política de regularización para la población haitiana radicada en

el país¹²⁶. Tampoco se ha presentado ninguna iniciativa o decreto como la de 2010, a raíz del nuevo terremoto que sufrió Haití en agosto de 2021.

Lo que se ha visto de manera general, y particularmente en este segundo momento, es la creación de políticas reactivas y selectivas frente a coyunturas particulares, más aún para migraciones extracontinentales que han sido irregularizadas y racializadas. La región Andina, en el marco del régimen de control de las migraciones, ha reproducido prácticas como el cierre selectivo de fronteras, la detención y expulsión de migrantes, la permanente producción de irregularidad migratoria, la retórica del combate al tráfico y la trata, así como la militarización y cierre parcial o total de las fronteras, como se vio en medio del contexto de la pandemia de la COVID-19, en el Perú, Ecuador y Colombia. Por otro lado, la población migrante haitiana en la región Andina, que en un momento fue un foco mediático importante y de discusión política, ha quedado invisibilizada frente a los flujos de población venezolana.

Nos parece necesario cuestionar la mirada estatal e institucional en el combate al tráfico, que invisibiliza el rol de los Estados como actores centrales en la construcción de políticas (desde visados y sistemas de validación turística hasta muros) que no solo causan la irregularidad migratoria, sino el surgimiento de todo un sistema legal, ilegal y extralegal en torno a la movilidad humana (Ramírez, 2018). Otras categorías por fuera de las institucionales resultan más adecuadas para entender las *rezo* (redes en creole), es decir, las prácticas y relaciones que los haitianos y las haitianas activan para comunicarse, obtener documentos, enviar y recibir dinero y movilizarse en distintos territorios y

¹²⁶ No así para otros grupos de inmigrantes, como los venezolanos, para quienes el gobierno de Moreno en el Ecuador sí implementó una amnistía migratoria y la entrega de una visa de residencia temporal de excepción por razones humanitarias, tal como vimos en el anterior capítulo.

fronteras¹²⁷. Figuras como los *raketè* y los *ajans*¹²⁸ (Joseph, 2015; Montinard, 2019) son centrales para romper las dicotomías entre víctima y victimario que proponen las miradas securitarias en el combate a la trata y el tráfico (Viteri, Ceja y Yépez, 2017) y entender los distintos vínculos que van desde lo solidario hasta lo comercial y que transitan en la tensión entre lo informal y lo ilegal, y que habilitan los tránsitos migratorios.

Tomar distancia crítica frente a las políticas criminalizantes del “combate a la trata y el tráfico” y superar las categorías institucionales permite tener una comprensión más amplia sobre las violencias y desigualdades en las que interactúan migrantes, agentes del Estado, iglesias, facilitadores, transportistas, comerciantes locales y también grupos que actúan al margen de la legalidad, donde conviven la agencia, miedos y deseos de los haitianos y las haitianas con la solidaridad, el lucro y los abusos constantes en la experiencia migrante.

III. Perfil socio-demográfico en Pichincha-Ecuador

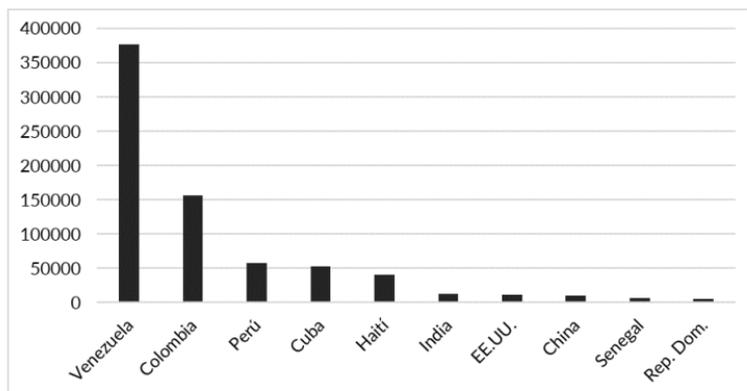
Al hacer un análisis de los saldos migratorios de los diez principales grupos de inmigrantes asentados en Ecuador en la segunda década del siglo XXI, salta a la vista la variedad

¹²⁷ Tal como lo señala Montinard (2019), y según un estudio de Garbey-Burey (2017), el uso de las TIC, particularmente del Whatsapp, fue central para la población haitiana que se dirigía a los Estados Unidos como medio para actualizar las rutas más seguras, menos vigiladas y mantener a la familia al tanto.

¹²⁸ El estudio de Ortiz (2016) realizado en la ciudad de Cuenca (al sur del Ecuador) muestra a un grupo de jóvenes haitianos realizando estudios universitarios, a través de la gestión de un líder religioso anglicano que gestionó la ubicación de los estudiantes. Este ejemplo “dista de las características comunes de una red tradicional que lucra con el tráfico de personas” (Ortiz, 2016: 159), y se aproxima más a la figura ambigua del coyote, *raketè* o *ajans*, que en la mayoría de los casos se trata de un sujeto que teje vínculos de confianza con los migrantes y cobra por sus servicios.

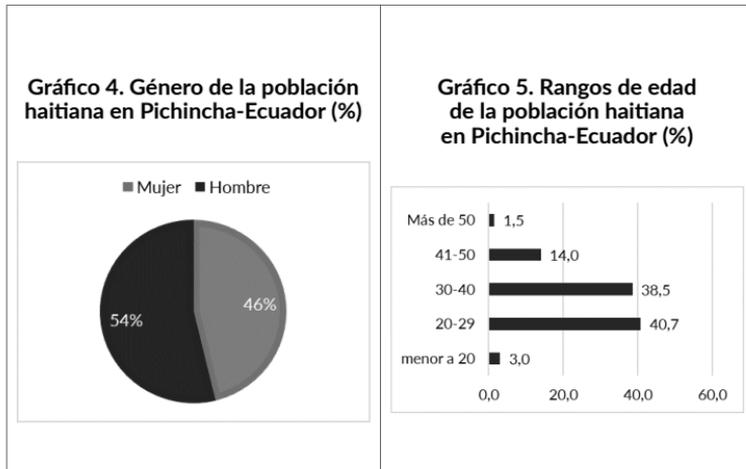
geográfica: un primer grupo de inmigrantes provenientes de la región Andina (Venezuela, Colombia y el Perú); un segundo del Caribe (Cuba, Haití y República Dominicana); un tercero, proveniente de Asia (la India y la China) y finalmente aquellos provenientes de Norteamérica (Estados Unidos) y África (el Senegal). No se entiende semejante dispersión de procedencia si no es a partir de las políticas aperturistas implementadas por dicho país desde el año 2007 que colocaron al Ecuador en el radar mundial de los flujos migratorios globales. Como se observa en el Gráfico 3, la población haitiana ocupa el quinto puesto en los saldos migratorios, con una población de 41.200 personas asentadas en dicho país. Sin embargo, hay que tomar estos datos con pinzas sobre todo porque, como ya se dijo, muchos inmigrantes haitianos registraron su entrada, pero no así su salida (la cual hicieron por pasos fronterizos terrestres no oficiales).

Gráfico 3. Saldo migratorio 2010-2019 de las diez principales nacionalidades



Fuente: elaboración propia con base en datos del Ministerio de Gobierno del Ecuador.

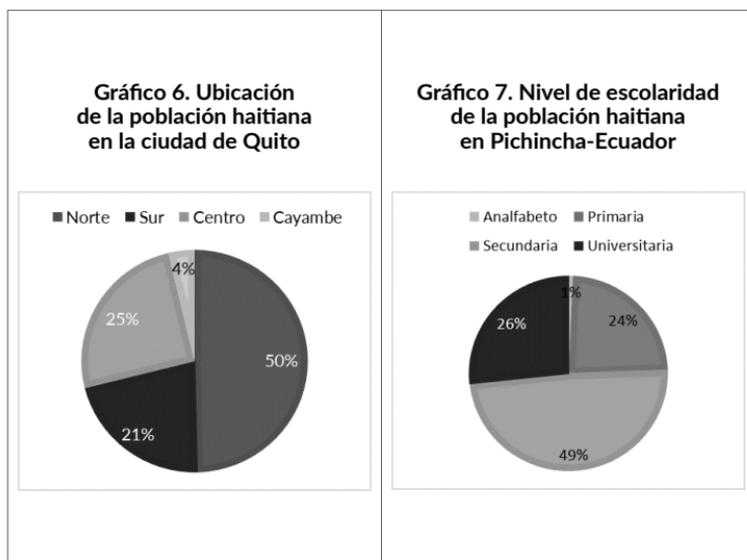
Como ya se señaló, no se puede afirmar que las y los haitianos tengan un perfil migratorio bien marcado. Los datos levantados en la provincia de Pichincha, donde se encuentra la capital del Ecuador, y donde se concentra la mayor cantidad de haitianos y haitianas, señalan una mayor presencia masculina: 54 % de hombres y 46 % de mujeres. Es una población joven, cuyo principal rango de edad va entre los 20 y 29 años (40,7 %) y de 30 a 40 años (38,5 %). Es decir, aproximadamente el 80 % de las y los migrantes haitianos son población económicamente activa y en edad reproductiva.



Fuente: elaboración propia con base en los datos de la Coordinación de Movilidad Humana. Gobierno de Pichincha. 2014-2018. (N = 135).

La mayoría de ellos se han asentado en la ciudad de Quito, la capital del Ecuador, concentrándose principalmente en la zona norte de la ciudad, para ser más exactos en el noroccidente, en barrios como la Comuna del Pueblo o Colinas del Norte (ver Gráfico 6). Según constatamos en el trabajo de campo (Ceja, 2014), algunas iglesias evangélicas haitianas, como parte de las redes que se tejen, han tenido

un papel central en la construcción de comunidad, sentidos de pertenencia e inserción local. Tal es el caso de la Iglesia cristiana haitiana y la Iglesia cristiana nazarena de resurrección, que además de ser un refugio social y espiritual para muchos haitianos, es un espacio en donde se brinda información concreta sobre las posibilidades de inserción local. Estos espacios han ayudado a consolidar la presencia haitiana en algunas zonas al norte de la ciudad. En relación con su nivel educativo, la mayoría tiene nivel de estudios secundarios (49 %). Sin embargo, un porcentaje importante tiene estudios universitarios (26 %), pero un porcentaje similar solo llegó hasta la primaria (24 %).

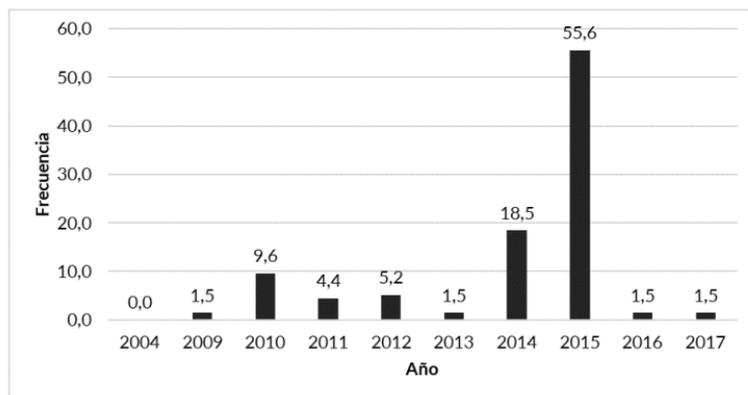


Fuente: elaboración propia con base en los datos de la Coordinación de Movilidad Humana. Gobierno de Pichincha. 2014-2018. (N = 135).

En cuanto al año de llegada esta fuente coincide con los datos oficiales, que señalaban que fue a mediados de la década pasada cuando se incrementó el número de arribos y

el descenso una vez implementadas las medidas restrictivas en torno al sistema de validación turística.

Gráfico 8. Año de llegada de la población haitiana al Ecuador



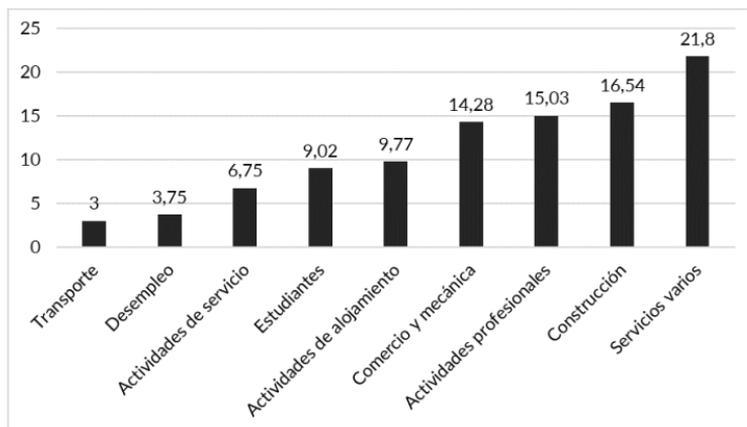
Fuente: elaboración propia con base en los datos de la Coordinación de Movilidad Humana. Gobierno de Pichincha. 2014-2018. (N = 135).

Finalmente, al analizar la principal ocupación de las y los haitianos, la respuesta más recurrente fue “polifuncional”. Es decir, es población que está dispuesta a realizar cualquier actividad para ganarse la vida. Varios hombres respondieron trabajar como guardias de seguridad o cuidando autos, y varias mujeres dijeron trabajar en peluquerías o salones de belleza. El porcentaje de aquellos que entran en la categoría de servicios varios llega al 22 % (ver Gráfico 9). La siguiente actividad es el sector de la construcción (17 %), sobre todo haitianos hombres que se dedican a trabajos de albañilería o peones de cuadrilla. En tercer puesto están aquellos que se insertaron en actividades profesionales (15 %), donde encontramos sobre todo varios profesores y algunos médicos.

También vale resaltar aquellos vinculados al comercio (14 %), principalmente en el sector informal y venta de todo

tipo de productos, y otros atendiendo en hoteles y salones de comida (10 %), ya sea en la recepción o como meseros; un 9 % respondió estar estudiando, aunque varios de ellos señalaron que estudian y trabajan.

Gráfico 9. Ocupación de las personas haitianas en el Ecuador (%)



Fuente: Elaboración propia en base a los datos de la Coordinación de Movilidad Humana. Gobierno de Pichincha. 2014-2018. (N =133).

Estos datos deben complementarse con una reflexión profunda sobre la diversidad de experiencias cotidianas y el repertorio de estrategias de los haitianos y las haitianas en la interacción con otros actores, como migrantes de otras nacionalidades, organizaciones que trabajan con población migrante, agentes de diversas instituciones del Estado, contratistas y población local. Y aunque en los siguientes párrafos no pretendemos dar cuenta de todo ello, nos detenemos brevemente en esbozar algunos elementos que nos parecen centrales para pensar algunas estrategias que los migrantes usan para subvertir la desigualdad y exclusión en su vida diaria.

La “raza”, como un marcador de desigualdad, juega un papel central en las relaciones que se establecen en una sociedad también escindida racialmente, como es la capital ecuatoriana. El relato de Tania, una estudiante haitiana, en su trato con una compañera afroecuatoriana en la universidad nos ayuda a problematizar eso. Tania cuenta que cuando llegó a clases, las compañeras le hicieron notar a la estudiante afroecuatoriana “que ahora había dos negras en el curso”. Tania cuenta que la estudiante afroecuatoriana respondió con desagrado y distinción: “No, no tengo nada que ver con esa, yo soy chocolate”, estableciendo una clara distinción entre ser negra y ser mulata.

Tania dice que no contestó nada pues apenas hablaba español en ese momento, pero al poco tiempo comenzó a dominar la lengua y a hacerse amiga de sus compañeras. En cierto momento, Lizeth, la compañera afroecuatoriana, se le acercó a Tania y le preguntó si ella hablaba francés:

Y yo le dije: “Obvio, soy haitiana, Haití habla francés y creole y la lengua oficial del país es francés, o sea que todo el mundo habla el creole, pero si tú has pasado tus ciclos de la escuela normalmente tienes que hablar el francés porque todo se hace en francés en la escuela”. Entonces ahí comenzó a acercarse y en diciembre me habló en francés, y yo le corregí [Tania se ríe]. Lizeth [compañera afroecuatoriana] le dijo: “Sabes, lo siento mucho”. “¿Por qué?”. “Es que... porque la primera vez te juzgué mal, tú no eres como los negros que conozco”. “¿Cómo?”. “Es que aquí los negros son sinónimo de ladrones, vagos y... un montón de calificativos así denigrantes”. Entonces le dije: “Qué bueno, porque puedo ser negra, soy negra, pero no soy ecuatoriana, acuérdate siempre de eso”. Yo fui dura, lo sé, pero tenía que poner las cosas en su lugar (Tania, en Ceja, 2015).

Poco antes, Tania había comentado que antes de llegar al Ecuador pensaba que en el país las personas vestían solo con taparrabos. Es decir, haciendo uso de sus propios estereotipos raciales, ser ecuatoriano era ser indígena, y de

manera peyorativa ser indígena era usar taparrabo¹²⁹. De tal manera, Tania, desde su propio lugar racializado como negra, establecía distinciones raciales jerárquicas con los indígenas. De tal forma, las racializaciones no se superan o deconstruyen, sino que se encarnan, reproducen y negocian con otras categorías raciales y en intersección con otros marcadores sociales.

Así, el dominio del francés, no así del creole, representa un capital importantísimo para evadir los prejuicios colonialistas y racistas a los que constantemente son sometidos. El francés funciona como una herramienta para acceder, así sea simbólicamente, a una cultura que jerárquicamente se ha posicionado como superior frente al racismo del que son víctimas (Ceja, 2015). Ello permite a los haitianos y haitianas como Tania no solo distinguirse de los afroecuatorianos, sino también de otras poblaciones migrantes estigmatizadas como la cubana o colombiana, siendo así el manejo del idioma un diferenciador no solo étnico, de nacionalidad, sino también de clase.

Otro elemento que resulta central para diferenciarse de otras poblaciones migrantes afrodescendientes es el apelo a la identidad nacional esencializada. Si bien los haitianos dejan un país con profundas desigualdades, suelen exaltar un nacionalismo en el espacio social transnacional migrante (Glick Schiller y Fouron, 2003) que resalta vínculos sanguíneos, pasados gloriosos y cualidades morales que hacen de Haití una nación esencialmente buena. De tal forma, los esencialismos ayudan a construir lazos de pertenencia con connacionales en el Ecuador y a “sobrellevar la experiencia migratoria en un país ajeno y predominantemente hostil” (Ceja, 2015).

¹²⁹ Algo similar a lo señalado por una migrante venezolana en el año 2017, quien respondió a una pregunta realizada por un periodista que “los ecuatorianos son feos, porque parecen indios” (Ramírez *et al.*, 2019).

Conclusiones

El objetivo de este capítulo ha sido entender algunas de las complejidades del caso haitiano en la región Andina, en particular en el Ecuador, un país que ha jugado un rol bisagra dentro del régimen de control migratorio en Suramérica, al habilitar, deshabilitar y rechazar selectivamente y en distintos periodos a los migrantes haitianos. Los territorios de la región Andina y del Ecuador en particular han sido testigos de la reconfiguración de los proyectos migratorios de haitianos y haitianas en sus recorridos hacia el sur, por el sur y hacia el norte; los Estados de esta subregión también han sido actores clave de un régimen que precariza los tránsitos migratorios y que sostiene su movilidad a lo largo del tiempo como parte de una política de exclusión y control. A lo largo de estas páginas hemos analizado la transformación de las prácticas estatales frente a la población haitiana, así como la composición en términos socio-demográficos de quienes hicieron de la capital de Ecuador parte de su proyecto migratorio y se encuentran, o se encontraban, radicados en algún momento entre 2010 y 2019.

La migración haitiana en y por el Ecuador, que viene acompañada después por otras migraciones caribeñas (principalmente cubana), africanas (sobre todo senegalesa) y asiática (en particular la china) y sus tránsitos por Latinoamérica desestabilizan un determinado modelo de circulación migratoria regional en Suramérica. Ese modelo, donde sobre todo persistían migraciones entre poblaciones vecinas (colombianos al Ecuador, bolivianos a la Argentina y peruanos a Chile, por señalar algunos), que había generado una serie de políticas de regularización a través de acuerdos bilaterales o multilaterales que facilitaban la residencia en el seno de la Comunidad Andina de Naciones, el Mercosur y la Unasur (Ramírez y Ceja, 2017), invisibilizó la presencia de migraciones extrarregionales como la haitiana y la existencia de políticas restrictivas. En este contexto político particular se generan una serie de decisiones hospitalarias bajo la retórica humanitaria con la población haitiana tras el

terremoto del año 2010. Sin embargo, en el caso del Ecuador, esas políticas fueron tibias y habilitaron posteriormente la restricción migratoria, apoyada en el discurso del combate del tráfico de migrantes y por presiones internacionales, lo que produjo irregularidad migratoria. De manera general y con sus matices, este ha sido el patrón de la región Andina, más aún con la llegada de gobiernos de derecha como en Chile, la Argentina, el Brasil y Ecuador –que analizamos en el siguiente capítulo–, donde se ha observado una xenofobia gubernamental.

Por otro lado, las experiencias migratorias haitianas han excedido cualquier patrón de circulación conocido en la región, ya que no se trata de flujos sur-norte ni tampoco de un modelo típico de migración sur-sur, sino que se trata de una población que en distintos momentos ha ajustado sus proyectos migratorios y recorrido miles de kilómetros a lo largo del continente americano, alternando estancias breves con estancias mayores y con esperas prolongadas.

La migración haitiana nos obliga a repensar categorías como tránsitos migratorios, orígenes y destinos y nos pone de cara frente a una población que no solo ha sido violentada en su país de origen, sino que constantemente es violentada en sus tránsitos y esperas a partir de políticas y prácticas que vulneran sus derechos, espacializan la desigualdad y hacen que vivan en los márgenes de los diferentes Estados. Son también los desarraigados de los que nos hablaba Jorge Durand:

... aquellos que perdieron los anclajes esenciales que los fijaban en su lugar de origen [...]. Son pobladores de grandes o pequeñas ciudades donde no se sienten seguros, donde la noche y la oscuridad son un riesgo, donde el miedo campea desde el amanecer, y la angustia por encontrar o perder el trabajo es constante. Son migrantes para quienes la nación de origen ya no tiene sentido, solo les aportó sinsabores, educación deficiente, servicios de salud limitados y trabajos precarios [...]. Son migrantes que dejaron todo, porque en realidad no tenían nada. Nada que perder. Quizá algo que ganar (2020: 57-58).

Tras cumplirse más de una década desde que la migración haitiana irrumpió en los paisajes del Ecuador, la región Andina, Suramérica y en todo el largo continente, señalamos que esto no se trata simplemente de procesos de circularidad migratoria, sino de un *continuum* migrante que se produce y mantiene con políticas de Estado y prácticas xenófobas y racistas en las sociedades de acogida que continúan excluyendo a las y los haitianos, quienes persisten en armar, desarmar y rearmar sus proyectos migratorios, en uno y otro país del continente a lo largo del tiempo.

IV. Ideología, emociones y elecciones

El reforzamiento del pensamiento de Estado¹³⁰

Decisiones gubernamentales sobre migración en el giro a la derecha en la Argentina, el Brasil y el Ecuador

MARÍA DEL PILAR OSPINA Y JACQUES RAMÍREZ

Introducción

Una de las temáticas que ha cobrado fuerza dentro del amplio campo de los estudios migratorios tiene que ver con el análisis de la política migratoria. Si bien hay un reconocimiento del papel de los Estados y en general de la “politicidad” de los temas migratorios, desde finales del siglo XX (Sayad, 1996; Torpey, 2000), en América Latina este tema cobra centralidad a partir de la segunda década del nuevo siglo, cuando se puso la lupa sobre el rol regulador de los flujos migratorios y las políticas de inclusión/exclusión para las personas en movilidad.

Por lo general, la mayoría de los estudios se basan en análisis de casos de las políticas migratorias implementadas por los diferentes gobiernos de la región. Si bien estos trabajos han ayudado a entender tanto los enfoques como la

¹³⁰ Texto escrito en colaboración con María del Pilar Ospina.

implementación de políticas y programas, muchos de ellos han caído en un nacionalismo metodológico (Glick Schiller, 2004) que ha imposibilitado tener una perspectiva comparada e histórica. De igual manera, se ha planteado el estudio de las políticas desde la perspectiva de cómo estas regulan la vida de las poblaciones (Shore y Wrigth, 1997), pero descontextualizando el rol de los Estados y de los gobiernos, o viendo a estos como entes constantes y desideologizados. En otras palabras, se dejó a un lado la “política” de las políticas migratorias.

Compartiendo la tesis de que el “Estado es una máscara” y que lo que hay que investigar es la función ideológica y sistémica del Estado (Abrams, 2006), este capítulo se centra en el análisis de las ideologías gubernamentales en torno a las políticas migratorias en tres países de la región (la Argentina, el Brasil y Ecuador) en el período en el que se da el giro a la derecha de sus gobiernos.

Algunos estudios sobre el giro a la derecha en América Latina dan cuenta no solo de la regresión de derechos, sino también de la exaltación de odio hacia migrantes en toda la región (y otras minorías étnicas, religiosas, mujeres, GLBTIQ+, etc.) que incitan, promueven o justifican el odio racial, la xenofobia, la misoginia, la homofobia y otras formas de rechazo hacia colectividades y grupos humanos que interactúan en calidad de minorías (Díaz Crovetto y Oehmichen-Bazán, 2020).

Se escogieron estos tres países por varios motivos. En primer lugar, los tres venían de largos procesos de gobiernos progresistas o de izquierda. En la Argentina desde 2003 hasta 2015 (el kirchnerismo), en Brasil desde 2003 hasta 2016 (los gobiernos de Lula y Dilma) y en el Ecuador desde 2007 hasta 2017 (el correísmo). En segundo lugar, en los tres países se vivió una fuerte polarización social, que se pudo observar en los resultados electorales: Dilma Rousseff ganó la presidencia con el 51,64 % de los votos sobre su contrincante; en la Argentina Mauricio Macri venció con apenas el 51,33 %, y en el Ecuador Lenín Moreno triunfó

con el 51,16 % de los votos válidos en el balotaje. Y, finalmente, en los tres países la derecha llegó al poder por diferentes mecanismos: vía electoral en la Argentina en 2015, vía golpe institucional (o *impeachment*) en Brasil en 2016 y vía rupturas internas en el Ecuador en 2017.

En este contexto, la pregunta central que guio nuestro estudio fue: ¿cuáles son los cambios y continuidades de las decisiones gubernamentales en torno a las migraciones internacionales producto de los giros políticos en la Argentina, el Brasil y Ecuador entre los años 2015 y 2020?

Por decisiones gubernamentales nos referimos al conjunto de racionalidades políticas, instituciones, procedimientos, discursos, normativas, dispositivos y tácticas utilizadas por los gobiernos de turno para contener los flujos migratorios. De esta manera, nos acercamos a la propuesta foucaultiana de gubernamentalidad (*governmentality*).

Es necesario resaltar que el período de este análisis estuvo marcado por el incremento de la migración venezolana, la cual no solo alteró el paisaje migratorio de toda la región (Blouin, 2019), sino que fue usada en términos políticos como una de las caras más visibles del fracaso del llamado “socialismo del siglo xxi”. Incluso, dentro del campo migratorio (gobiernos, academia, ONG, etc.) hubo discusiones –sin consenso– en torno a definirlos, “etiquetarlos”, como migrantes o refugiados.

Sin embargo, como señala Zetter (2007), las “etiquetas” no son neutrales y estas se movilizan mientras son políticamente útiles. Pese a que ciertos organismos internacionales hicieron un llamado a los gobiernos de la región para brindar protección internacional a las personas que salían de Venezuela (como un “acto humanitario y no político”), este tema adquirió tintes eminentemente políticos e ideológicos entre quienes estaban a favor o en contra del régimen de Maduro. De ahí que la política migratoria, en particular el tratamiento en torno a la migración venezolana, debe verse en el marco de la política exterior y la posición de rechazo y oposición al gobierno venezolano que mantuvieron los

gobiernos de Macri, Bolsonaro y Moreno, e internamente, en el marco de las disputas políticas, de la lucha por el poder y de las orientaciones ideológicas de los gobernantes de turno. Es decir, es una cuestión que atañe a las disputas políticas domésticas, pero también como un referente clave de la geopolítica en América Latina.

Metodológicamente, este estudio privilegió el enfoque histórico-hermenéutico (Habermas, 1978), en tanto que tuvo como propósito central el acercamiento al contexto político y socio-antropológico; hay un interés por el significado y la interpretación de las relaciones políticas, enfatizando la importancia del contexto y los procesos a través de los cuales estas realidades se han configurado (Vasilachis, 2007).

En complemento con dicha mirada, se realizó un análisis de redes del conjunto de normas, leyes y decretos sobre migración emitidos en los tres países en el período que va de 2015 a 2020. Una vez que se tiene una base de datos textual, se utiliza la conectividad de las palabras a partir de la secuencialidad que tienen estas en los documentos. En otros términos, este análisis nos permitió identificar algunas de las palabras más importantes en el conjunto de documentos que sirvieron de base para el análisis de las principales decisiones en materia migratoria. Para ello se diseñó un algoritmo heurístico conocido como “Tabú”. A partir del resultado obtenido por este algoritmo, se garantiza que la red contenga las entidades (en este caso las palabras), que dan sentido a los documentos utilizados por la investigación. El producto final, luego de este análisis de redes, son las comunidades, que nos ayudaron a ubicar y graficar los términos relevantes en la lectura detallada del corpus normativo que constituye nuestra fuente de información¹³¹.

Para una mejor comprensión de estas cuestiones, el texto se divide en cuatro grandes secciones: en la primera se ve el marco conceptual que encuadra nuestro análisis; en la

¹³¹ El *software* que se utilizó para el análisis de redes fue Gephi (Versión 1.9).

segunda se presentan los contextos políticos que dieron paso a la llegada al poder de gobiernos de derecha en los tres países seleccionados; en la tercera sección se centra en los resultados del análisis de redes, donde se observan con detenimiento los giros en la política migratoria implementados entre 2015 y 2020 en la Argentina, el Brasil y Ecuador; finalmente, se exponen las conclusiones a las que dio lugar la investigación¹³².

I. El pensamiento de Estado y el pensamiento de gobierno

Los pensadores Pierre Bourdieu y Abdelmalek Sayad señalaban en sus trabajos que existe una estructura estructurante que predetermina, organiza y clasifica nuestra representación del mundo; son estructuras estructuradas en el sentido de que son productos sociales e históricamente determinados. Para dichos autores, existe un “pensamiento de Estado” o “espíritus de Estado”, que es un modo de pensamiento estructural que organiza la representación social entre “nacionales” y “no nacionales” o extranjeros.

Como ha señalado Sayad (2010), la inmigración, la presencia de “no nacionales”, obliga al desvelamiento del Estado, al desvelamiento de la manera en que se piensa el Estado y cómo este se piensa a sí mismo, lo que delata en su caso su manera propia de pensar la inmigración. De esta manera,

... reflexionar sobre la inmigración viene a ser en el fondo interrogar al Estado, interrogar sus fundamentos, interrogar sus mecanismos internos de estructuración y funcionamiento; e interrogar al Estado de esta manera, a través de la

¹³² Este capítulo recoge los hallazgos del proyecto “Los giros políticos en América Latina entre el 2015 y 2020: un análisis desde las retóricas y las decisiones sobre las migraciones en Argentina, Ecuador y Brasil”, que fue publicado originalmente en la revista *Izquierdas* N.º 50 (2021).

inmigración, viene a ser en última instancia “desnaturalizar”, lo que se tiene por “natural”, “rehistorizar” al Estado o lo que en el Estado parece haber sido afectado por una amnesia histórica, es decir, recordar las condiciones sociales e históricas de su génesis (Sayad, 2010: 388-389).

Al revisar la historia de los Estados suramericanos nos encontramos con que entre los “nacionales” y “extranjeros” se construyó otra figura jurídica intermedia: el ciudadano regional, que tuvo trato privilegiado en las nuevas repúblicas, como lo analiza detalladamente Acosta (2018). Esto dio paso, como vimos en el capítulo uno, a una política de aperturismo segmentado. De ahí que, en los albores de las naciones, encontramos lemas patrios como “civilización o barbarie”, “orden y progreso” o “blanqueamiento poblacional”, en los que la migración jugó un papel importante en la construcción de los proyectos de Estado-nación en toda Suramérica.

Si bien encontramos hasta la actualidad elementos que hablan de un *continuum* histórico (con altibajos) para otorgar trato preferencial a los migrantes regionales (por ejemplo, en lo que va del siglo xxi podemos resaltar la implementación del Acuerdo de Residencia Mercosur impulsado por el Brasil y la Argentina, el Programa Patria Grande que se aplicó en la Argentina o la incorporación de la categoría de ciudadanía suramericana en la legislación ecuatoriana), pervive ese “espíritu de Estado” que ve al migrante como un extraño, como una metaamenaza introducida en el cuerpo social del Estado receptor, a quien hay que regular, controlar y, en última instancia, encarcelar o expulsar. Como nos recordaba otra vez el sociólogo argelino, “la expulsabilidad del extranjero es el signo por excelencia de una de las prerrogativas esenciales de la soberanía nacional, y es ella también la marca del pensamiento de Estado” (Sayad, 2010: 403)¹³³.

¹³³ Al respecto, ver Domenech (2020).

Compartiendo en buena parte estas miradas (pos)estructuralistas, fundamentales para comprender el papel de los Estados en la configuración de los procesos migratorios, hay que entender que el pensamiento de Estado no es esencial, que puede cambiar (y ha cambiado a lo largo de la historia) no solo por la propia dinámica socio-política, sino también por la acción específica de ciertos actores, como pueden ser los gobiernos de turno o los movimientos sociales (en este caso las organizaciones y movimientos de migrantes)¹³⁴. Para este análisis, la atención se pondrá solo en el primero, es decir, en los gobiernos. La tesis que se plantea es que, si bien existe un pensamiento de Estado, también existe un pensamiento de gobierno¹³⁵.

A pesar de que por lo general pueden ir de la mano (y el pensamiento de gobierno tiende a reforzar al pensamiento de Estado), en ocasiones se pueden producir irrupciones gubernamentales que alteran, modifican o directamente cambian el pensamiento de Estado. Esto tiene que ver con la postura ideológica de los gobernantes de turno.

Si, por un lado, llegan al poder actores políticos que impulsan nuevas formas de fascismo (Butler, 2017), también llamado actualmente momento neofascista del neoliberalismo (Fassin, 2018), caracterizado por promover y

¹³⁴ Aquí es importante retomar también a Stolke (2000), quien nos recuerda cómo a lo largo del periodo formativo de los modernos Estados-nación la nacionalidad fue progresivamente naturalizada, lo que conformó una suerte de “segunda naturaleza”. En efecto, según la autora, las leyes de nacionalidad cumplieron una función de definición de la pertenencia a un grupo sociopolítico y, en contrapartida, de exclusión.

¹³⁵ Sayad habla de un pensamiento de Estado y un pensamiento del Estado que serían inseparables; las dos se retroalimentan mutuamente. Vale recordar que el autor retoma la noción de Estado que Bourdieu desarrolló en el libro *Sobre el Estado* (2014). En el capítulo referido al “curso del 25 de enero de 1990”, Bourdieu distingue dos tipos de Estado: El Estado 1 sería el aparato burocrático de gestión de los intereses colectivos; se trataría del gobierno y de sus aparatos burocráticos estatales con temas relacionados con la migración y la nacionalidad. Este sería el pensamiento del Estado. Por otro lado, el Estado 2 sería la autoridad, el espíritu de Estado. Agradezco a mi amigo y colega Gustavo Días por la precisión.

practicar una xenofobia institucional, indudablemente que potenciará el pensamiento de Estado, lo cual se traducirá en el incremento de deportaciones, judicialización de la migración, expulsiones, confinamiento, construcción de muros, bloqueo de pasos, extorsiones, encarcelamientos, deportaciones y hasta la muerte. Por otro lado, si gobiernan actores ubicados en el ala progresista o de izquierda y empiezan a impulsar discursos y prácticas a favor de los migrantes, esto se puede traducir en el derecho a migrar, la libre movilidad, la igualdad entre nacionales y extranjeros, derechos políticos a los “no nacionales” y el repensamiento de la noción de ciudadanía, entre otros temas, que pueden alterar el pensamiento de Estado. En otras palabras, se pueden dar casos en los que, con la llegada al poder de determinados gobiernos, se incluye un nuevo repertorio discursivo, político y jurídico que puede modificar el pensamiento de Estado: un momento de disrupción o subversión del orden establecido¹³⁶. Tamayo (2006), al analizar la noción de ciudadanía, señala que esta se puede modificar debido a circunstancias locales, nacionales y globales, por cambios sustantivos en los regímenes políticos, por revoluciones o cuando se evidencian las diferencias entre gobiernos (totalitarios, democráticos, republicanos, etc.).

Vale aclarar que no son fórmulas puristas y que las decisiones y discursos de gobiernos conservadores o autoritarios pueden incluir algunas acciones que favorezcan a los derechos de los migrantes y, viceversa, encontrar decisiones de gobiernos de izquierda que permiten recordar la sedimentación del pensamiento de Estado.

Esta entrada teórica nos permite comprender de mejor manera nuestros datos y el giro a la derecha en los tres países seleccionados, y salirnos de miradas y taxonomías

¹³⁶ Fruto de conflictos sociales, disputas por el poder o luchas de clase, el *pensamiento de Estado* se puede modificar y, por ende, el sentido de pertenencia, identidad o ciudadanía. No verlo así es caer en un esencialismo teórico, como bien han señalado las tesis constructivistas.

rígidas que no permiten captar las complejas y hasta en apariencia contradictorias decisiones gubernamentales. Por ejemplo, entender por qué Bolsonaro, un mandatario de extrema derecha que llegó a Planalto con un discurso abiertamente xenófobo, racista, misógino y homofóbico y que se salió del Pacto Mundial de las Migraciones, otorgó el estatuto de refugiados a aproximadamente 50.000 venezolanos.

Así, el otorgamiento del estatuto de refugiado a miles de venezolanos por parte del gobierno brasileño sirvió para denunciar la supuesta violación a los derechos humanos, mostrarse como un gobierno humanitario, oponerse al régimen de Maduro y, en el ámbito geopolítico, presentarse como pivote para dar la batalla en contra de los gobiernos de izquierda. Como han planteado algunas autoras brasileñas (Martino y Moreira, 2020), el refugio se movilizó como parte de la estrategia de posicionamiento político ante la comunidad internacional en relación con el país vecino.

En este caso se observa que hay un pensamiento (estratégico) de gobierno en apariencia a favor de los migrantes y refugiados, sin dejar de mantener (y reforzar) un pensamiento de Estado. No en vano, el presidente de dicho país ha señalado que la prioridad es “la defensa de la soberanía nacional”, que “no cualquiera entrará al Brasil” y el que lo haga “debe estar sujeto a nuestras leyes, reglas y costumbres, así como deberá cantar nuestro himno y respetar nuestra cultura” (Méndez, 2019). De ahí la importancia de no perder de vista los contextos macropolíticos al analizar las políticas migratorias.

II. Contextos políticos del giro a la derecha

El giro a la derecha en América Latina se identifica como el momento de declive de los gobiernos progresistas de la región, que iniciaron en 1999 con la llegada al poder de Hugo Chávez en Venezuela y se expandieron durante

principios del siglo xxi en varios países, entre ellos el Brasil, el Ecuador, la Argentina, Chile, Bolivia, el Paraguay y el Uruguay: Lula Da Silva (2003), Néstor Kirchner (2003), Tabaré Vázquez (2005), Evo Morales (2006) y Rafael Correa (2007), entre otros, abrieron una nueva etapa en la política de América Latina.

En el año 2015 se empieza a cerrar el ciclo de la “primera ola de gobiernos progresistas” con la llegada al poder en la Argentina de Mauricio Macri, después de varios años de gobierno kirchnerista. A esto hay que sumar el inicio del juicio político a Dilma Rousseff, que llevó al poder a Michel Temer, a través de un golpe parlamentario en el año 2016. De ahí en adelante, el giro a la derecha se dio ya sea a través de triunfos electorales (Kuczynski en el Perú en 2016, Piñera en 2018, Lacalle en el Uruguay en 2020); de rupturas (Moreno en el Ecuador en 2017) y golpes de Estado (Áñez en Bolivia en 2019). El cuadro se completó al finalizar la segunda década con la llegada al Poder Ejecutivo de Jair Bolsonaro en el Brasil en 2019. Adicionalmente, en Colombia y en el Perú resultaron electos gobiernos conservadores, en los que la derecha se mantiene como el continuismo de las tradiciones políticas de esos dos países (Giordano y Rodríguez, 2019).

La Argentina

La era Kirchner llegó a su final con el triunfo electoral de Mauricio Macri en 2015. Este cambio de liderazgo en la Argentina perfiló un horizonte distinto en la gestión de las relaciones internas y externas del país. Después de 12 años en el poder, el partido Frente para la Victoria, el cual promovió el liderazgo de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, es derrotado en la contienda por la presidencia de la República Argentina. La coalición de varios partidos como el PRO (Propuesta Republicana), la Unión Cívica Radical y la Coalición Cívica ARI (Afirmación de una República Igualitaria), entre otros, formaron “Cambiamos”,

la alianza que permitió el triunfo de Mauricio Macri y el giro en la perspectiva ideológica y doctrinal del Poder Ejecutivo en ese país. Hay un cambio de tendencias que van del peronismo progresista y de izquierda a una propuesta conservadora neoliberal.

Así, se termina un período de un gobierno progresista y se da paso a lo que se ha denominado el giro a la derecha, primero en ese país y luego en otras naciones de América Latina. Esta ruptura en la Argentina se ha explicado desde distintas causas relacionadas con lo económico, lo institucional, lo familiar y lo personal, que terminaron consolidando la integración de los movimientos de oposición.

Para empezar, entre 2008 y 2009 el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner se enfrentó a un momento coyuntural con el sector agropecuario del país, debido a la decisión, vía administrativa, de aumentar el pago de tributos por el concepto de exportación de productos primarios. Esa decisión fue clave en la movilización de los grupos de oposición, así como en las rupturas internas de los sectores peronistas que acompañaron durante todos esos años al gobierno. La pérdida de legitimidad y de popularidad de Fernández de Kirchner se agudizó aún más con la derrota electoral de su partido en las elecciones legislativas del año 2009 (Olmeda, 2017), hecho que marcaría la polarización política en la Argentina y el camino hacia la transición y la pérdida de poder del kirchnerismo, la cual empieza a consolidarse –paradójicamente– tras su victoria reeleccionista en el año 2011.

Según el autor antes citado, una de las cuestiones que marcaron este segundo período de gobierno de la presidenta fue la concentración de la administración y el proceso de toma de decisiones en la exaltación de su figura personal y en un cerrado grupo de confianza que aminoraría las posibilidades de acercamiento y fortalecimiento del partido y de la coalición, lo que dejaba como saldo la fractura estratégica que permitiría el continuismo en las siguientes elecciones y

la supuesta amenaza a la democracia de un estilo cercano al modelo chavista, impopular en la mayoría de países de América Latina y convertido en el discurso de la oposición a través de argumentos de miedo tras el aparente fracaso económico y político de Venezuela (Olmeda, 2017: 103-104).

A lo anterior, se suma el estancamiento económico y el aumento de la inflación, así como la mediatización de denuncias de corrupción dentro de los círculos más cercanos a Cristina Fernández de Kirchner, que paulatinamente prepararon el terreno para su salida del gobierno y el traspaso al poder y el giro a la derecha en la Argentina en las elecciones de 2015.

Este fue un giro que dio por terminada una era importante de la política interna y externa de la Argentina. Concluye con una propuesta de Estado en la que se había hecho una apuesta al fortalecimiento de la inversión en política social, la reducción de la desigualdad, el balance económico, la renegociación de la deuda externa, la crítica al sistema monetario internacional y la visibilización del liderazgo regional y de la integración política y económica de América Latina, incluidas las relaciones dentro del Mercosur.

El acercamiento ideológico entre el presidente del Brasil Michel Temer y Mauricio Macri, los dos aliados más fuertes del Mercosur y protagonistas del giro a la derecha en estos países, dejó de manifiesto una vuelta histórica en cuanto a la integración regional de los países del sur y a las relaciones internacionales de América Latina con el mundo, para retomar las alianzas más cercana con la Unión Europea y Estados Unidos (De Oliveira, 2017) y abandonando los discursos integracionistas de la Patria Grande.

El Brasil

El ya mencionado Michel Temer es uno de los protagonistas de las transformaciones de la política brasileña y de la llegada de la derecha al Poder Ejecutivo de ese país. El 31 de agosto de 2016, Dilma Rousseff fue destituida como

presidenta del Brasil a través de un proceso de *impeachment* que duró aproximadamente ocho meses. El Poder Ejecutivo fue asumido por Michel Temer, representante del Partido del Movimiento Democrático Brasileño, quien fungía como vicepresidente; antes aliado, ahora era enemigo político de la expresidenta (Jiménez Barca, 2016).

Como puede verse, el giro a la derecha en el Brasil es el producto de una tensión y contradicción profunda del poder, el Estado, la gobernanza y la legitimidad política que inicia con el desprestigio del Partido de los Trabajadores (PT), que logró posicionarse fuertemente a través del liderazgo del expresidente Luiz Inácio Lula da Silva y Dilma Rousseff desde el año 2003 hasta 2016.

El carisma y la gestión de Lula da Silva le permitieron a este terminar su mandato con una aprobación histórica del 80 % (Goldstein, 2016), un resultado que aseguraría la continuidad de su partido en el poder, delegando su cargo a Dilma Rousseff (2011-2014). Su gestión está mediada por encargos estratégicos como la asignación del Brasil como sede para la realización del Mundial de Fútbol 2014 y los Juegos Olímpicos 2016, y, en el interior, con la responsabilidad de sostener la inversión en política social y mejorar la percepción acerca de la corrupción en los círculos cercanos al gobierno.

En relación con ese último asunto, la dignataria exige la renuncia de varios funcionarios y ministros importantes del gobierno expuestos mediáticamente por actos de corrupción; sin embargo, esta decisión tiene, por un lado, el impacto de mejorar la aprobación de su gestión, pero, por otro, rompe las coaliciones políticas internas (Goldstein, 2016). A esta crisis de gobernanza y de gobernabilidad se suman una serie de movilizaciones sociales que serían el principio del fin del gobierno de Rousseff, alentado no solo por las élites políticas brasileñas, sino por la fuerza de importantes medios de comunicación y por un papel destacable de las redes sociales.

El escándalo de *Mensalão* (2005) fue uno de los detonantes más importantes de la ruptura del gobierno que se inició desde la presidencia de Lula. Estas denuncias dejaron entrever aparentes procesos de corrupción en el interior del PT, que consistieron en pagos a algunos congresistas a cambio del apoyo en algunas agendas legislativas, un hecho fuertemente mediatizado por la oposición y bastión para la campaña contra la presidenta y su partido. La situación que detonó la caída del gobierno de Dilma Rousseff fueron las movilizaciones de 2013. Estas protestas se originaron por el aumento del pago del transporte público; no obstante, se expandieron a todo el país debido a la indignación que generó la represión policial y escaló a otros reclamos como la corrupción o el despilfarro de dinero público para la construcción de obras necesarias para la realización del mundial (Zarembeg, 2017). Estas situaciones prepararon el camino para la campaña electoral de 2014 y fueron parte del arsenal discursivo de la derecha para disputar el poder político presidencial en el Brasil.

Sin duda, la campaña política de 2014 por la disputa por la presidencia dejó ver un escenario transversalizado por la polarización y las divisiones clasistas y racistas que daban contenido al enfrentamiento entre importantes élites del Brasil. El resultado del triunfo electoral de Dilma Rousseff fue un indicador de esa polarización: obtuvo solo una diferencia del 3,28 % de los votos por encima de su contrincante, Aécio Neves. Así mismo, fue una alerta sobre las fracturas de la coalición de gobierno, denominado “presidencialismo de coalición” (Goldstein, 2016: 91).

En efecto, fue en el interior del Partido de Coalición (PMDB) que se gestó el *impeachment* en contra de la presidenta, un partido con gran poder dentro del gobierno y en el Poder Legislativo:

Quando este partido percebe que los costos de permanecer en la coalición son mayores que los incentivos de romper, se produce el pase a la oposición del presidente de la Cámara de

Diputados, Eduardo Cunha. La habilidad política de Cunha se manifestaría en que, cuando se le intenta instalar el juicio político, logra revertir la situación de modo tal que quien finaliza enjuiciada es Dilma (Goldstein, 2016: 98).

Las movilizaciones a favor de este proceso tuvieron un soporte clave desde los sectores empresariales y financieros del Brasil. El *impeachment* en contra de Dilma Rousseff deja como presidente interino al vicepresidente Michel Temer en 2016. La derecha retorna al poder en el Brasil como el resultado de una escisión política, social e institucional que devela una crisis de Estado y de pugnas por el poder entre importantes sectores de esa sociedad, que se manifestaron a través de fuertes movilizaciones, en la difusión masiva de contenidos vía redes sociales y en una justicia tambaleante (Breda, 2016).

Michel Temer delegó, desde el año 2019 y vía elecciones democráticas, el cargo a Jair Bolsonaro, un representante de la derecha radical de ese país en una contienda electoral en la que Lula fue imposibilitado de participar: un candidato con posiciones nacionalistas, con un discurso antin migración, antiglobalización, negacionista del cambio climático y con marcados paralelismos con el gobierno de Donald Trump. La expresión abierta de sus posturas ultraconservadoras en relación con la familia, la homosexualidad, el feminismo y la criminalización de los movimientos sociales cierran el ciclo de los gobiernos progresistas en el Brasil (Caetano *et al.*, 2019; Moura de Oliveira y Veríssimo Veronese, 2019).

Ecuador

Luego de una década en el poder (2007-2017), el movimiento político Alianza PAÍS (AP), liderado por Rafael Correa, decidió que el candidato para disputar las nuevas elecciones presidenciales sea Lenín Moreno, quien ya había ocupado el cargo de vicepresidente de la República entre 2007 y 2013.

Su principal contendor fue el banquero Guillermo Lasso, representante de los grupos empresariales y de la derecha nacional. Después de una áspera campaña, el balotaje le dio el triunfo a Moreno con el 51,16 % de los votos, frente al 48,84 % que obtuvo su adversario. Lasso denunció un fraude que nunca probó.

Si bien el pueblo ecuatoriano se había pronunciado mayoritariamente por dar continuidad a los 10 años de la llamada “Revolución Ciudadana”, apenas Moreno tomó posesión empezó a distanciarse del anterior gobierno, tanto en aspectos de forma como de fondo. Dicho accionar terminó en una escisión en el interior del movimiento político, entre aquellos que se quedaron con el gobierno de Moreno y quienes defendían los logros conquistados en la época de Correa, bautizada como “la década ganada”.

Al quedar dividida la AP en la Asamblea Nacional, y al agudizar Moreno las críticas a su antecesor, el gobierno decidió pactar con la derecha nacional e internacional para gobernar los cuatro años de su mandato. De esta manera, el presidente y su gabinete se alejaron del plan de gobierno que les dio el triunfo y empezaron a implementar una agenda neoliberal, más cercana a la del candidato perdedor. Esto se hizo evidente en la “Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo y Estabilidad y Equilibrio Fiscal” de 2018, en la que se evidenció la nueva orientación del gobierno. Una de las primeras acciones fue la remisión tributaria, con la cual se condonaron más de 4000 millones de dólares a los grupos económicos más poderosos del país.

De ahí en adelante, apoyado en reformas legales como la Ley de Simplificación Tributaria en el año 2019 (de regresividad fiscal), la Ley de Apoyo Humanitario en 2020 (de precarización laboral, flexibilización y despidos en el sector público) o la Ley de Protección de la Dolarización en 2021 (de privatización del Banco Central), se dio una continua implementación de la agenda neoliberal durante su periodo de gobierno. De esta manera, en el Ecuador se instaló con

Moreno el “neoliberalismo por sorpresa”, parafraseando a Susan Stokes (2001).

En términos políticos, se habló de “descorreizar el Estado”, para lo cual se convocó en el año 2018 a una consulta popular, apoyada por todo el arco de partidos políticos de izquierda a derecha (además de organizaciones indígenas y varios movimientos sociales). La consulta, que no contó con el dictamen de la Corte Constitucional, dio paso a la conformación de un Consejo de Participación y Control Social Transitorio, que se encargó de “evaluar” las diferentes funciones del aparato Estatal y destituir arbitrariamente a las autoridades de control consideradas allegadas al expresidente. El Transitorio (conocido como el “trujillato”) cambió todo, incluida la Corte Constitucional, menos al contralor, quien se constituyó en uno de los puntales de la persecución política del régimen a sus adversarios¹³⁷.

Con los resultados de la consulta, se prohibió que Rafael Correa fuera candidato nuevamente a la presidencia y empezó así una judicialización de la política, encarcelando a varias autoridades que colaboraron en el gobierno del correísmo acusados de corrupción, y otros perseguidos y obligados a salir del país en calidad de refugiados. El *lawfare* (Vollenweider y Romano, 2017) en el caso ecuatoriano vino recargado al ser no solo la función judicial sino también la contraloría y los grandes medios de comunicación los encargados de estigmatizar al correísmo.

Al quedar debilitados, los partidarios de la Revolución Ciudadana (RC), con su líder histórico fuera del país y con varios juicios iniciados, el Palacio de Gobierno se convirtió en un acogedor nido al que llegaron los “representantes de la élite, de la patronal y de la derecha” (Ramírez, 2018). La cara más visible de los nuevos mandamases fue Richard Martínez, antiguo presidente del Comité

¹³⁷ Contralor que años más tarde, en 2021, fue encarcelado acusado de una trama de sobornos.

Empresarial Ecuatoriano, y designado en mayo de 2018 como ministro de Economía y Finanzas.

En síntesis, en el Ecuador, desde mayo de 2017, se observa una recomposición neoliberal conducida por Moreno y su alianza gubernamental con las viejas élites oligárquicas, los gremios empresariales del país, los oligopolios de la comunicación y los partidos de derecha, orientados por las pautas que marca el capital financiero transnacional de EE. UU. (banca multilateral y banca de inversiones privada).

III. Principales giros de la política migratoria

El Brasil

En el caso particular del Brasil, el proceso de toma de decisiones en relación con la movilidad de personas tiene como antecedente, para un análisis contemporáneo, la época de la dictadura militar, que inició en 1964. En esta época se proclama una ley migratoria restrictiva y cerrada, con limitaciones para el ingreso de extranjeros por la amenaza que estos representaban para la seguridad nacional y para el gobierno autoritario. Los movimientos revolucionarios en América Latina eran uno de los temores y la excusa para la *securitización*, endurecimiento del control migratorio y selectividad de los inmigrantes (Cavalcanti, 2017).

De 1964 a 1985 se privilegió una concepción de aversión hacia los migrantes económicos y políticos y se hacían excepciones para el ingreso controlado de algunos trabajadores certificados; así mismo, fue un momento de expulsión migratoria por la crisis política interna y el quiebre de la democracia. No obstante, desde poco antes de finalizarse la dictadura, se advierten flujos migratorios provenientes de países limítrofes que

obligaron a varios procesos de amnistía y regularización (Muñoz Bravo, 2020).

En la historia del proceso de toma de decisiones en el Brasil se encuentra como regularidad el acoplamiento de medidas que se ajustan tanto a las dinámicas coyunturales de los flujos migratorios como a las perspectivas que sobre este fenómeno tenga el gobierno de turno. Coherentemente, en el marco de los procesos políticos internos, hubo un giro en relación con el asunto de las migraciones con la llegada de los gobiernos democráticos. Durante los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2000), Lula Da Silva (2003-2011) y Dilma Rousseff (2011-2016) se gestiona una política migratoria acorde con los flujos migratorios que caracterizaban al país y en consonancia con las decisiones y los acuerdos regionales e internacionales, principalmente los del Mercosur toman una relevancia significativa, sobre todo el Acuerdo de Residencia, implementado en el Brasil en el año 2009. En consonancia, en la transición política en el Brasil, se advierte un cambio de una política migratoria restrictiva a una política más abierta, progresista y alineada con los discursos de los derechos humanos (Muñoz Bravo, 2020: 16-31).

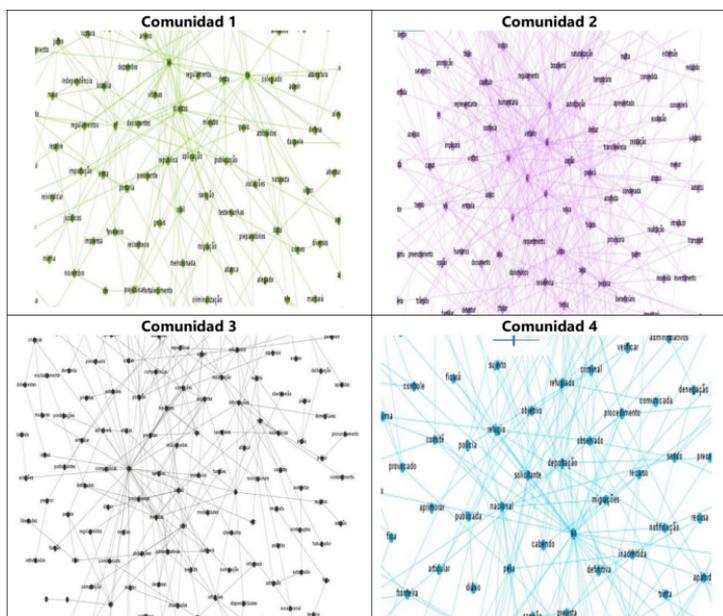
El estatuto del extranjero, administrado mediante la ley 6815 de 1980, regía todo lo relacionado con el otorgamiento de visas, entradas, salidas y penalizaciones a la migración irregular. En esta ley se concibe al extranjero como una amenaza para la mano de obra nacional y como un problema de seguridad para el Estado. Esta norma se mantuvo vigente, con algunas enmiendas que la fueron ajustando a las nuevas necesidades de un gobierno civil y democrático, hasta el año 2017. Antes de ese año hubo varios intentos en los anteriores gobiernos para promover una nueva ley de migraciones, pero todos fracasaron ante la falta de consensos y acuerdos políticos sobre este controversial asunto. No obstante, de manera pragmática el país se mostraba abierto a las

demandas internacionales sobre migración, siendo, por ejemplo, coherente con las normas en torno al refugio o con el compromiso en la creación del Foro Social Mundial de las Migraciones (Muñoz Bravo, 2020: 21-23).

La promulgación de una nueva ley migratoria se da en el contexto de las acciones del gobierno interino de Michel Temer, pero fue una propuesta presentada desde el año 2014, en el marco de los gobiernos progresistas. Colectivos de migrantes, organizaciones de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales fueron convocados al debate público sobre la propuesta que daría fin al estatuto del extranjero. De esta manera, se puede decir que la Ley Migratoria 13445 de 2017 fue el resultado de una participación abierta y plural sobre las migraciones, pero más ambiciosa en su proyecto de ley que en el texto que finalmente se aprobó, dado que el presidente Temer vetó las dos últimas cuestiones y admitió la expulsión de inmigrantes con algún antecedente delictivo. Se deduce, como plantea Muñoz Bravo, que muchos de los vetos a la propuesta inicial de ley surgen por la presión de sectores de la derecha brasileña, que siguen reproduciendo la relación entre migraciones y seguridad o migración y criminalización.

No obstante, y pese a no haberse mantenido completamente la propuesta inicial, se debe mencionar que los avances en esta materia son destacables en relación con las normativas del régimen militar, para el cual la inmigración era una clara amenaza para el orden y la cohesión social. La ley 13445 da un paso adelante para superar el anacronismo del Estatuto de Extranjería, el cual se enfocó en la doctrina de la seguridad nacional, y permitir la entrada de un discurso incluyente de los derechos humanos, sociales, laborales y el repudio a cualquier forma de discriminación y criminalización de la migración (Ribeiro de Oliveira, 2017).

Cuadro 1. Nube de palabras de las principales resoluciones sobre movilidad humana emitidas por el gobierno brasileño a partir del año 2016



Fuente: elaboración propia con base en decretos y acuerdos ministeriales en materia migratoria¹³⁸.

Los anteriores gráficos son las comunidades más importantes derivadas del análisis de redes de la normativa sobre migración durante el giro a la derecha en el Brasil. En ellas se puede advertir un lenguaje de formalización procedimental de las normas migratorias en el país, que

¹³⁸ Para el análisis de redes se revisó la Ley Migratoria 13445 de 2017, el decreto 9199 de 2017, la resolución 126 de 2017, el decreto 9285 de 2018, la ley 13684 de 2018, la medida provisoria 820 de 2018 y las ordenanzas 666 y 770 de 2019, en complemento con algunas declaraciones oficiales de prensa que permitieran entender el contexto de estas.

alude a procesos de decisión política y estatal frente a este asunto y coinciden con la promulgación de la ley 13445 de 2017, y en ella se hacen presentes todos los principios que regirían la política migratoria acorde con un lenguaje formalmente incluyente de los derechos humanos y con una propuesta más abierta que la del Estatuto del Extranjero de 1980. Explícitamente hay un llamado a la no criminalización del migrante o a cualquier forma de discriminación o xenofobia sobre la base de la raza o la nacionalidad, y en el artículo 4 se exponen los derechos de los migrantes en territorio brasileño: la vida, la igualdad, la seguridad, la propiedad, la reunificación familiar, la salud pública y la protección social son algunos de los más importantes (Mendes y Ribeiro, 2020).

Sin embargo, particularmente en la comunidad dos y tres emergen con cierta importancia términos que llaman la atención como sanciones, deportaciones, policía, criminal, crimen, sanción o vetado. Esta última palabra es importante para entender el contexto de sanción de la ley, que, en efecto, estuvo marcada por la desaprobación de Michel Temer de algunas de las decisiones que se plantearon inicialmente en el proyecto de ley de Aloysio Nunes y que eran el resultado de la participación de la sociedad civil en la construcción de esa propuesta con enfoque en derechos, abierta e inclusiva.

La construcción de una retórica de criminalización, pese al discurso explícito sobre derechos de la propuesta sancionada, se deja entrever tanto en dicha ley como en el decreto 9199 de 2017 a través del cual se reglamenta. En este decreto hay una mención explícita a la posibilidad de encarcelamiento del migrante irregular, un asunto contradictorio con lo que la ley menciona en cuanto a la no penalización de la migración (Mendes y Ribeiro, 2020). Este hecho redundante en la continuidad de una mirada restrictiva de la inmigración en relación con temas de seguridad y control.

En el decreto 9199 se asignan funciones a la Policía Federal para el control y gestión del tema migratorio y se la constituye en un ente regulador de las entradas al país. Así mismo, el apartado sobre visas (capítulo II, artículos 4-57) es uno de los más extensos de la norma, un indicador del control y las restricciones sobre la inmigración. Las reservas para el otorgamiento o cancelación de permisos que se exponen en el decreto enuncian los elementos jurídicos sancionatorios internos y externos que limitarían los procedimientos de regularización migratoria a un proceso completamente estatalizado, securitizado, clasificatorio y discriminatorio, que puede terminar reduciendo la indocumentación a la irregularidad y a la sanción.

De igual manera, se señalan ampliamente unas tipologías de crímenes que sustentan la discrecionalidad del Estado y de la Policía Federal para controlar los ingresos o acudir a medidas cautelares como la prisión (artículo 211, decreto 9199). Entonces, aunque la ley migratoria brasileña fue un avance importante en términos de la gestión y la política migratoria, este decreto, minado de vetos, deja entrever la continuidad de varios aspectos del Estatuto del Extranjero. El control, las restricciones, el papel de la Policía Federal y la constante mención a algunos crímenes, sanciones y posibilidades de prisión, entre otros, son complementos de un discurso que aún vincula directamente la migración con la criminalización, con la seguridad y con amenazas para el orden interno, elementos que se concretaron en los términos sancionatorios del Poder Ejecutivo en cabeza de Michel Temer y que desdibujaron las ambiciones de un proyecto afín e ideal a una visión proderechos de las migraciones internacionales.

Vale resaltar que una de las primeras decisiones en relación con el tema migratorio que toma Jair Bolsonaro en enero de 2019 es la retirada del Pacto Mundial por las Migraciones de la ONU. Esta medida confirma la dirección que venía tomando el manejo de la política migratoria desde Michel Temer, en la que la estatalización del

asunto (pensamiento de Estado en términos de Sayad) fundamentado en la soberanía y los intereses nacionales son los principios sobre los que se sustenta el proceso de toma de decisiones para la gestión, administración y control de la movilidad humana.

En la exposición de motivos del mandatario, para justificar esa medida, se alude a los atributos de autoridad de los Estados para administrar las fronteras y las políticas para el monopolio de los medios de movilidad, así como recurre a algunos argumentos de tinte nacionalista y xenofóbicos que plantean el acoplamiento cultural y simbólico de los migrantes a la estructura social y política brasileña. Esto contradice el espíritu de una ley migratoria que defendía formalmente la inclusión, el respeto a la diferencia y a la diversidad de los migrantes, como parte de un enfoque de derechos y de dignidad humana. Pero a su vez, como se señaló en la introducción, el gobierno de Bolsonaro decidió reconocer como refugiados a un importante número de venezolanos.

Como señalan Martino y Moreira (2020), a lo largo de 2019 se adoptaron varias medidas que apuntaban a la reanudación de una visión securitaria de la migración, como las publicaciones de las ordenanzas 666 y 770, que tratan acerca de las condiciones para impedir la entrada, la repatriación y la deportación de la “persona peligrosa” y el cese del estatus de tres refugiados paraguayos que habían sido perseguidos por motivos políticos en su país de origen. Este conjunto de decisiones tomadas por el gobierno de Bolsonaro, más su discurso abiertamente antiinmigrante, empiezan a ser señales del desmantelamiento y de las contradicciones con algunos de los principios progresistas de la Ley Migratoria 13445, a la cual Bolsonaro se opone abiertamente: “Yo fui en contra de esa última Ley de Migración que transformó nuestro país en un país sin fronteras. No podemos admitir la entrada indiscriminada de quien quiera, simplemente porque alguien quiere venir para acá (Bolsonaro en Olivares, 2018).

La Argentina

Las respuestas tempranas del Estado argentino a los procesos de inmigración y colonización se dieron desde 1876 con la llamada Ley Avellaneda, una norma que coordinó los procesos administrativos en torno a las entradas de extranjeros y estableció un marco teórico y jurídico para gestionar este fenómeno desde la perspectiva de una inmigración organizada. Lo pactado en esta norma permaneció hasta 1981, cuando se proclamó la Ley Videla. Aunque dicha ley se da en el marco de la dictadura militar, continuó con la tradición de impulsar la inmigración como un elemento clave para el desarrollo demográfico y económico del país. El Estado era el primer promotor e impulsor para la atracción de flujos migratorios; sin embargo, concebía el control policial de los migrantes irregulares (Novick, 2008).

En el año 2003 se sanciona una nueva ley migratoria que se promueve y concibe en el contexto de la crisis política y económica del país. Además de esto, es el momento en que se visibiliza el predominio de los flujos migratorios procedentes de países limítrofes y por primera vez en toda la historia de la Argentina la población extranjera representa apenas el 4,2 %¹³⁹. Hubo varias discusiones y presentaciones de las propuestas desde el año 1999 y finalmente, en diciembre de 2003, la propuesta de ley es sancionada en una única votación y sin discusión parlamentaria (Novick, 2008: 9).

La ley 25871 cita de manera novedosa el Mercosur, los derechos humanos y la importancia de la diáspora argentina, es decir, se supera una visión exclusiva sobre la seguridad y gestión de la inmigración (sin dejar de desaparecer del todo) y pasa a ser una política demográfica nacional con una perspectiva de la integración laboral y sociocultural de los

¹³⁹ No está de más recordar que a inicios del siglo xx en la ciudad de Buenos Aires el 80 % de los trabajadores eran extranjeros. Al respecto, ver Grimson (2011).

migrantes. Se reconoce el derecho a migrar y la obligación del Estado frente al aseguramiento de todos los derechos y de protección social para el migrante, independientemente de su situación migratoria. También en este marco se dejó de hablar de migrantes ilegales y se los nombro como personas en situación documentaria irregular, un cambio semántico no menor. Por todas estas menciones, la ley es considerada una de las más progresistas e incluyentes en América Latina. No obstante, luego de la llegada al poder de la derecha en la Argentina, se dan giros y revisiones importantes y se empiezan a elaborar varias resoluciones sobre esta materia (Canelo *et al.*, 2021).

Para entender el contexto de las decisiones sobre migración en el gobierno de Mauricio Macri, se debe partir por entender algunas de las cuestiones más importantes que durante los gobiernos de los Kirchner se determinaron en esta misma materia y cómo a partir del decreto 70 de 2017 hay un replanteamiento estructural de la naturaleza de la ley 25871 de 2003.

Como ya se indicó, durante el año 2003 se discutió y aprobó una nueva ley migratoria para el país, que incluyó un enfoque en derechos humanos. Esta decisión suma una nueva agenda en las relaciones internacionales, en la cual la temática consular y migratoria comienza a ser importante dentro de la política exterior. La atención a los connacionales residentes en otros lugares es parte de las prioridades, así como las decisiones para regularizar la situación migratoria de los ciudadanos de otros países residentes en la Argentina, desde un enfoque más abierto e incluyente sobre las migraciones internacionales.

En la ley 25871 se exponen tanto elementos concernientes a la inmigración como a la emigración, y se tiene como objetivo clave la regularización migratoria, premisa según la cual se establece un “régimen que incentive a los extranjeros a entrar, residir y trabajar en la Argentina dentro de un marco de legalidad” (Nicolao, 2010). En cuestión de derechos, la norma hace eco de lo que establece

la Constitución Nacional en sus artículos 14 y 20, en los que se les otorgan derechos civiles a los nacionales y a los extranjeros.

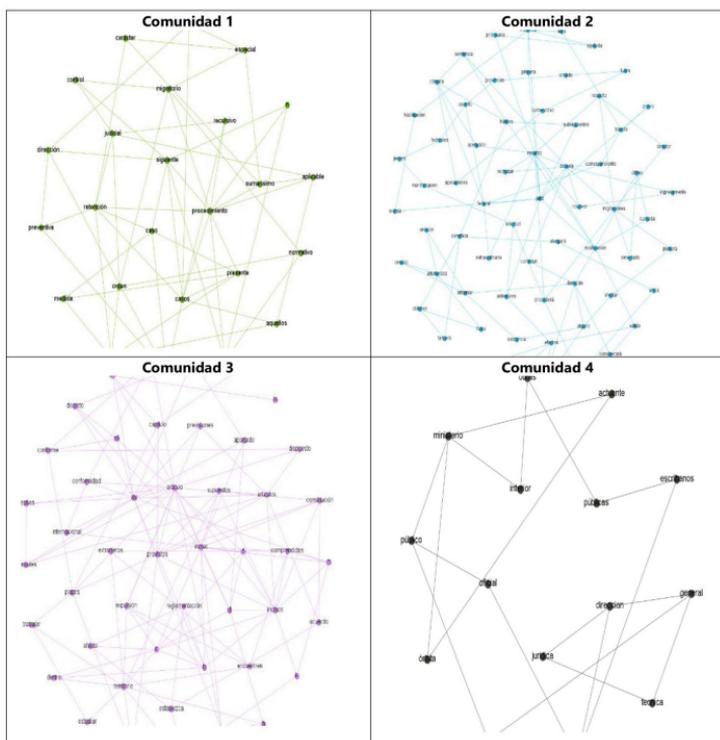
En referencia con el Mercosur, la nueva norma cita por primera vez un proceso de integración regional y otorga a los ciudadanos de los países miembros de la región un trato diferenciado. En este contexto se han establecido algunos criterios de residencia para los nacionales de los Estados Parte del Mercosur (artículo 21) que tienen como finalidad, además del fortalecimiento de la integración, el impulso al proceso de regularización migratoria y de libre circulación de personas en ese espacio comunitario (artículo 28), como se indicó en el capítulo 4.

Hay una noción ampliada de nacionalidad en la perspectiva de un pluralismo cultural que impacta en la formulación de políticas públicas en materia migratoria y en los marcos teóricos que sirvieron de inspiración para la formulación de esta norma. El discurso de los derechos humanos, la diferenciación en el trato a migrantes comunitarios y extracomunitarios, la adopción de un discurso pluralista (Domenech, 2007) y el reto de la no criminalización del acto de migrar reflejan algunas de las características de la retórica sobre migración durante la era Kirchner en la Argentina.

No obstante, con el cambio de gobierno y con la llegada de la derecha al Poder Ejecutivo, en cabeza de Mauricio Macri, se ponen en evidencia los virajes de las concepciones sobre las migraciones internacionales dentro de la política doméstica, regional e internacional. El ya mencionado decreto 70 es la decisión oficial más importante que da cuenta de los ajustes que se hacen a la ley migratoria argentina. Los argumentos que justifican la revisión de la política migratoria se basan en la retórica de la seguridad y la criminalización, hecho relevante si se tiene en cuenta que el retroceso se da sobre la ley que se había convertido en un referente a nivel internacional por ser pionera en

reconocer discursivamente la migración como un derecho humano (Penchaszadeh y García, 2018).

Cuadro 2. Nube de palabras de las principales resoluciones sobre movilidad humana emitidas por el gobierno argentino a partir de 2015



Fuente: elaboración propia con base en decretos y acuerdos ministeriales en materia migratoria¹⁴⁰.

¹⁴⁰ Para el análisis de redes en el caso argentino, se analizó fundamentalmente el decreto 70 de 2017, considerado como la decisión más importante y la que empieza a invertir claramente los alcances humanitaristas de la ley 25871 de 2003.

Como se advierte en las comunidades que se identifican en el análisis de redes de las decisiones sobre migración en la Argentina, después del giro a la derecha se ubican términos que podrían vincularse con un lenguaje que concreta elementos procedimentales en torno a la seguridad y la criminalización del tema migratorio: orden, retención, sumarísimo, preventiva, expulsión, juez, sentencia y apelación son algunos de ellas. En el análisis hermenéutico del decreto 70 ese lenguaje se enfatiza. La expedición de esta medida se justifica sobre la argumentación en torno al aumento de la criminalidad organizada y a las limitaciones que tiene el Estado argentino para ejecutar medidas de expulsión de extranjeros. Se exponen datos sobre el aumento de la población carcelaria de personas con nacionalidad distinta a la argentina y su responsabilidad en lo que en el decreto se denomina “la narcocriminalidad”¹⁴¹.

Ante las estadísticas y la correlación entre migrantes y crimen, el gobierno de Macri decide a través de esta norma regular la expulsión, la cancelación de residencias y el endurecimiento de la política migratoria, con base en las aparentes amenazas que los migrantes representan para el orden y la seguridad del Estado.

Esta modificación estructural de la ley 25871, además de vulnerar el espíritu incluyente y progresista de la norma, se convirtió en objeto del interés político, mediático y académico. Uno de los cuestionamientos clave a esta propuesta era que las expulsiones de extranjeros se podrían ejecutar incluso antes de la sentencia condenatoria de un crimen, un elemento que lesiona los derechos humanos de los migrantes. Eduardo Domenech

¹⁴¹ El decreto 70 de 2017 menciona que el total de la población carcelaria de origen extranjero es del 21,35 % y que los responsables de delitos de narcocriminalidad tienen una nacionalidad distinta a la argentina en un 33 %, datos que, según lo expuesto en esta decisión, son las razones que justifican la regulación inmediata de un procedimiento especial para personas de nacionalidad extranjera.

(2020) denomina a este cambio ocurrido en la Argentina como “políticas de hostilidad”.

Ecuador

Como se indicó en anteriores capítulos, durante el decenio 2007-2017 se intentó aplicar, no sin complicaciones, tensiones y yuxtaposiciones, una política migratoria diferente a lo propuesto por Ecuador durante el siglo xx e inicios del xxi: esto es, superar el enfoque de seguridad y gobernabilidad de las migraciones para arribar a uno de derechos y promigrante.

Con la promulgación de la Constitución de la República (2008) y la recuperación del Estado como ente planificador, se elaboraron una serie de instrumentos tales como el Plan Nacional del Buen Vivir (2009-2013), el Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones (2007-2010) y la Nueva Política Consular (2009), entre los principales. En todos ellos se delineó desde lo macro a lo micro la hoja de ruta en torno a las políticas de movilidad humana.

Una de las primeras medidas que sorprendió al mundo fue la incorporación a nivel normativo (tanto a nivel constitucional como en la ley) de la categoría de Ciudadanía Universal (ver Anexo), así como la eliminación de visas de ingreso a todos los habitantes del planeta, en aplicación del principio de libre movilidad y el derecho a migrar, con el fin de fortalecer las relaciones entre Ecuador y todos los países del mundo, como rezaba el decreto del año 2008.

Aunque conforme fue consolidándose el gobierno dichos ideales neofundacionales se estancaron (a tal punto que realizaron acciones que nos recordaban el peso del pensamiento de Estado en materia migratoria¹⁴²), es con la llegada del presidente Moreno que la

¹⁴² Ver Correa (2019).

política migratoria vuelve a reencuadrarse en las doctrinas de seguridad nacional.

Si bien se observa en los principales planes de política migratoria un enfoque de derechos¹⁴³, cuando dejamos de creer a pie juntillas en dichas agendas y nos sumergimos en el análisis de los decretos, los acuerdos, las resoluciones, el proyecto de ley, los registros migratorios, los informes técnicos, los oficios y las declaraciones de las autoridades se ve con nitidez el giro de la política migratoria hacia un enfoque de control y seguridad migratoria, como parte de una racionalidad gubernamental estratégica (Beyers y Nicholls, 2020) amparada en el discurso humanitarista y en precautelar la migración riesgosa y los derechos de los migrantes.

Es por esto que, al hacer un primer análisis de las palabras más usadas en los diferentes acuerdos y decretos –en particular de la sección “considerando”– que ha emitido el gobierno de Moreno, se observa la centralidad del término “derechos”, por un lado, y el llamado a respetar el ordenamiento jurídico, por el otro: lo establecido en la ley, en los artículos, reglamentos, disposiciones y decretos, como se ve en el siguiente cuadro:

¹⁴³ Plan Nacional de Movilidad Humana (2018), Plan Integral para el Mejoramiento de los Servicios Ciudadanos (2018), Plan Integral para la Atención y Protección de Derechos en el Contexto del Incremento del Flujo Migratorio Venezolano en el Ecuador (2018).

encuentran resguardados por dos policías en cada uno. En la mitad del corredor central sobre el puente se ha colocado un filtro de control migratorio, conformado por dos personas del Servicio de Migración del Ministerio del Interior, quienes, custodiados por aproximadamente seis policías, realizan la revisión de documentación como requisito previo para el ingreso de personas de todas las nacionalidades al Ecuador (2019: 4).

Tabla 1. Normativa emitida por el gobierno ecuatoriano para contener la migración venezolana

<i>Normativa</i>	<i>Objetivo</i>
Resolución 152	Declarar situación de emergencia del sector de movilidad humana en las provincias de Carchi, El Oro y Pichincha. Mantener el estado de alerta y los operativos para realizar las acciones inmediatas que se requieran.
Acuerdo 242	Establecer como requisito previo para el ingreso al territorio ecuatoriano la presentación del pasaporte con una vigencia mínima de seis meses previa a su caducidad a los ciudadanos de la República Bolivariana de Venezuela.
Acuerdo 244	Dispone que los ciudadanos venezolanos podrán ingresar al Ecuador con cédula de identidad, siempre y cuando cumplan con uno de los dos tipos de validación: con la presentación de un certificado de validez de la cédula de identidad, emitido por un organismo regional o internacional reconocido, o con la presentación de un certificado de validez de la cédula de identidad emitido por las entidades autorizadas al efecto por el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela, debidamente apostillado.

Acuerdo 001	Se recuerda la facultad del Estado de registrar ingresos y salidas, inadmitir a personas extranjeras que sean consideradas una amenaza o un riesgo para la seguridad interna y requerir a los ciudadanos venezolanos que deseen ingresar en territorio del Ecuador la presentación del certificado de antecedentes penales del país de origen y del país donde residió durante los últimos cinco años, debidamente apostillado o legalizado.
Decreto 826	Impone una visa de ingreso a venezolanos. Requiere a todo ciudadano venezolano, para el ingreso a la República del Ecuador, la presentación de la visa de residencia temporal de excepción por razones humanitarias. Declara la amnistía migratoria para los ciudadanos venezolanos que no hayan violado las leyes de Ecuador.

Fuente: elaboración propia con base en datos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, Ministerio del Interior.

Este cambio de rumbo en la política migratoria es reforzado con la llegada de la pandemia, momento en que el gobierno decidió cerrar las fronteras, tal como estipuló la resolución del Comité de Operaciones de Emergencia (COE):

Establecer como únicos puntos de ingreso al país, por vía terrestre, habilitados para el paso de carga, mercadería y control migratorio conexo, al CEBAF de Rumichaca, con la República de Colombia, y al CEBAF de Huaquillas, con la República del Perú [...]. Se toma esta medida además en consideración que tanto la República de Colombia como la República del Perú han decidido suspender el ingreso de personas extranjeras a sus territorios por vía aérea, terrestre y marítima, medida que también fue tomada por el Ecuador. Los pasos fronterizos oficiales, aparte de Rumichaca y Huaquillas, quedarán cerrados hasta nueva disposición (COE, 2020: 1).

Finalmente, hay que recordar que el giro se cierra con la aprobación de la nueva Ley Reformatoria de Movilidad

Humana, la cual apunta a optimizar los procesos de deportación de ciudadanos extranjeros que infrinjan la ley, que incluye nuevas causales, como atentar contra la *tranquilidad pública*. En términos generales, sobresale el giro que le da a la política migratoria al establecer criterios más fuertes en torno a la seguridad, la soberanía y el control.

Por último, vale señalar que no hacemos una lectura mecánica al momento de comparar gobiernos de diferente inclinación ideológica. Si bien en el caso ecuatoriano se registran eventos que en el anterior gobierno ya dan cuenta del retorno de miradas securitistas, encontramos diferencias entre medidas coyunturales y políticas estructurales. Claramente el gobierno de Correa tuvo una política migratoria aperturista y proderechos, mientras que en el gobierno de Moreno hay un retorno al enfoque de control amparado en discursos humanitaristas. La misma retórica se observa en las primeras declaraciones del presidente Lasso al iniciar su mandato.

Conclusiones

Tener como “objeto de estudio” las políticas migratorias sin contextualizar a los actores que están detrás de la decisión e implementación de dichas políticas (los gobiernos), las estructuras donde estas se asientan (los Estados), los intereses y posiciones geopolíticas (las relaciones internacionales), las coyunturas y disputas internas (las relaciones de poder) y las personas a quienes impactan (los migrantes, potenciales migrantes y no migrantes) es una empresa que no tiene mayor valor explicativo. Es como intentar estudiar un árbol sin ver el bosque. Por eso hay que entender, como nos recuerda De Haas (2021), que la migración es un proceso social que no puede considerarse aislado de los procesos de cambio más amplios de los que forma parte.

En este capítulo se ha intentado analizar las decisiones gubernamentales en materia migratoria en la Argentina, el Brasil y Ecuador durante el periodo comprendido entre 2015 y 2020, en el cual llegaron al poder gobiernos de derecha, y pone atención a los cambios y continuidades en relación con las políticas implementadas por sus antecesores, quienes, por el contrario, se identificaban como gobiernos de izquierda o progresistas. Teóricamente retomamos la propuesta de Sayad en torno al pensamiento de Estado para tratar de entender que hay estructuras, creencias, patrones y comportamientos de corte nacional-estatal que han configurado nuestra forma de ver a los inmigrantes (como “no nacionales”). Si bien esto ha dado paso a una forma “natural”, “esencial” de nombrarlos, clasificarlos o tratarlos, el propio autor señala la necesidad de liberarse e incluso sublevarse contra dicho pensamiento. De ahí la necesidad de luchar dentro del Estado, contra el Estado y fuera del Estado. Solo de esta forma se puede revertir el pensamiento estatal, como ha ocurrido en algunos casos con la llegada de gobiernos de izquierda y puede ocurrir desde las luchas migrantes.

Los datos logrados a partir del análisis de redes complejas dejan ver que con la llegada de los gobiernos de derecha se refuerza este pensamiento de Estado y se ve a los migrantes como una amenaza, un peligro para la soberanía nacional, por lo que se endurecen los regímenes de control fronterizo, las retenciones, deportaciones e inadmisiones. Los ejemplos más claros que sustentan esto son el decreto 70 en la Argentina, la ordenanza 666 en el Brasil y la Ley Orgánica Reformatoria de la Ley de Movilidad Humana en el Ecuador.

Sin embargo, en el periodo de análisis de la investigación se observa un trato diferenciado hacia los migrantes venezolanos. Se crean nuevas visas temporales o se los reconoce como refugiados apelando a un discurso humanitarista. Estas políticas (maquilladas con lenguaje de derechos humanos) no son promigrantes, sino antimaduristas.

Es decir, el incremento de flujos migratorios venezolanos fue utilizado como un elemento central en la diplomacia migratoria de los tres gobiernos analizados para criticar y oponerse al régimen de Maduro (y por añadidura a los gobiernos de izquierda), señalar el fracaso de su modelo y solicitar ayuda económica vía cooperación internacional.

Así, el tema central en el periodo de nuestro análisis giró en torno a la migración de venezolanos, a quienes se etiquetó como víctimas de la constante violación a sus derechos humanos. Esto produjo una forma nueva de tratar a dicho grupo (de ahí la creación de visas “humanitarias” o el propio reconocimiento de refugiados), que fue el resultado de un determinado entorno ideológico, en el que confluyeron casi todos los países de Suramérica y que consolidó una “gestión regional de la migración”¹⁴⁵.

En relación con esto, advertimos comparativamente que los giros más significativos en las políticas migratorias en el Brasil, la Argentina y Ecuador son la consecuencia de las rupturas políticas con los gobiernos progresistas, producto de varios elementos en común: crisis internas de los partidos y de las coaliciones presidencialistas con un impacto directo en la legitimidad y la gobernanza en el nivel ejecutivo. De la misma manera, las crisis económicas, las movilizaciones sociales, los escándalos de corrupción y el papel de los medios de comunicación y de las redes sociales son puntos clave para entender el giro a la derecha en esos países. El caso del Brasil es particularmente llamativo porque, en el marco de la crisis política interna, que deja en el poder a la derecha, se sanciona una ley que fue valorada positivamente por la inclusión del enfoque en derechos; no obstante, con el traspaso del poder de Temer a Bolsonaro, en consecuencia, los logros en esos términos empiezan a

¹⁴⁵ Sin embargo, no está de más señalar que estas miradas humanitaristas ya las encontramos en el pasado en los tres países analizados, pero más como respuestas coyunturales a flujos particulares, como es la migración haitiana analizada en el capítulo anterior.

ponerse en entredicho cuando el mandatario abiertamente se declara contradictor de la ley 13445 y emprende acciones y decisiones que rectifican un pensamiento de Estado y de gobierno donde el asunto migratorio se criminaliza y securitiza.

El giro a la derecha trajo consecuencias de orden doméstico e internacional. Se nota en común una fractura con algunos procesos de integración regional y acuerdos bilaterales y multilaterales significativos para Suramérica y la creación de nuevos espacios regionales como el Grupo de Lima, el Proceso de Quito (creado expresamente para tratar el tema de la migración venezolana) y el PROSUR en remplazo de la Unasur. Asimismo, hay un retroceso importante con respecto a lo que se había ganado en los últimos años en términos de las políticas promigrantes.

Durante los gobiernos progresistas, las discusiones alrededor de este asunto privilegiaron un enfoque en torno a los derechos, a la libre movilidad de personas y a la no criminalización ni discriminación de los migrantes (lo cual no implicó que en determinadas coyunturas hayan tomado medidas en sentido contrario). Sin embargo, a partir de 2015 esto empieza a cambiar, no tanto desde los discursos, alineados en lo políticamente correcto, sino desde algunas decisiones y políticas significativas que dan un giro hacia el debilitamiento o desmantelamiento de las instituciones públicas, involución en cuanto a derechos alcanzados, incremento del control fronterizo bajo la mirada de seguridad nacional y aumento de intolerancia social hacia el “otro no deseado”, llegando incluso a una xenofobia gubernamental o institucional, como veremos en el último capítulo.

8

Emociones negativas, xenofobia gubernamental y elecciones presidenciales 2021: #VotaBien¹⁴⁶

JACQUES RAMÍREZ Y ANDREA MILA

Introducción

Desde inicios del siglo XXI, los asuntos migratorios han sido un eje central dentro de la política electoral ecuatoriana. En la primera década prevalecieron los temas emigratorios, recordando permanentemente la “estampida migratoria” de ecuatorianos que salieron al exterior como consecuencia del feriado bancario y la crisis económica. En la segunda década, cobró importancia el tema inmigratorio a raíz de la llegada de extranjeros ya no solo de los países vecinos, sino de diferentes latitudes. Sin embargo, el arribo de migrantes provenientes de Venezuela ocupó no solo la atención de la agenda migratoria de los últimos cuatro años, sino que también se convirtió en un tema nodal de la política internacional y nacional, y se produjo una suerte de “venezolanización”.

La velocidad y la cantidad de personas provenientes de Venezuela que se asentaron en el país en un corto período de tiempo (aproximadamente 510.000, según cifras oficiales hasta mediados de 2022), la visibilidad que adquirieron las y los migrantes venezolanos en varias ciudades del Ecuador

¹⁴⁶ Texto escrito en colaboración con Andrea Mila-Maldonado.

(muchos ocupando el espacio público en las veredas, parques, calles y carreteras) y sobre todo el uso geopolítico de esta migración forzada (convirtiéndose en un tema de discusión dentro del Grupo de Lima y motivando la creación de un espacio regional solo para tratar esta problemática: el Proceso de Quito) dan cuenta de la centralidad que adquirió la migración venezolana en la política nacional e internacional, tal como vimos en los capítulos anteriores.

En este contexto, Ecuador experimentó un cambio de discurso en las dos décadas. Inicialmente, el relato se refirió a los (e)migrantes como los expulsados de la “larga y triste noche neoliberal”, y como los “héroes” que salvaron al país dolarizado, gracias al envío de remesas¹⁴⁷; posteriormente, se comenzó a denominar a los (in)migrantes venezolanos primero como las víctimas del llamado “socialismo del siglo XXI”, y luego también como una amenaza para el país y los causantes de varios problemas.

El presente capítulo pretende indagar sobre este último punto para desentrañar la siguiente cuestión: ¿cómo se ha construido la relación entre inmigración, emociones negativas y política? ¿Qué papel jugó el tema migratorio en las elecciones presidenciales de 2021? Planteamos la tesis de que con la llegada de venezolanos no solo se incrementaron las actitudes antiinmigrantes de la ciudadanía, sino que se dio paso a la estigmatización por parte de los actores políticos, y llegó a constituirse una xenofobia social y gubernamental.

Vale recordar que la llegada masiva de las y los venezolanos al Ecuador se da en 2018, en un contexto en el cual el gobierno del expresidente Moreno implementaba medidas de austeridad a través del denominado “Plan de Prosperidad” (2018-2021), en el marco del

¹⁴⁷ A partir de mediados del año 2021, el tema emigratorio vuelve a cobrar importancia a raíz de una nueva estampida migratoria y el incremento de remesas, la cual batió el récord histórico de envíos al llegar a los 4.262.630 USD.

acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) de febrero de 2019. Estas medidas de corte neoliberal produjeron políticas de ajuste, recortes presupuestarios –sobre todo en el área social– y el consecuente incremento del desempleo y de la pobreza. En efecto, al analizar el nivel de pobreza por ingresos entre 2007 y 2016 se observa que 1,14 millones de ecuatorianos dejaron de ser pobres. Por otra parte, entre 2016 y 2019 casi 541.000 personas caen en esta condición y, finalmente, en 2020 se incorporan 1,33 millones de ecuatorianos a la pobreza. Eso implica que en casi cuatro años (durante el gobierno de Lenín Moreno) se habrían incorporado 1,87 millones de personas a la pobreza, una cifra superior a la de personas que salieron de esta condición en diez años (Báez, 2020).

A esa situación ya compleja se sumó la crisis política –con las conocidas movilizaciones de octubre de 2019– y más tarde con la crisis sanitaria consecuencia del COVID-19, en marzo de 2020. En todas estas crisis, el tema migratorio aparece en escena, a lo que se suma la proclama constante –sobre todo de diferentes actores del espectro político de la derecha– de “no queremos ser como Venezuela”. A esto denominamos la venezolanización de la política, que constituye el caldo de cultivo para emociones, prácticas, actitudes y políticas antiinmigrantes.

Metodológicamente se hace una entrada cualitativa por medio del análisis etnográfico de eventos emblemáticos –por su impacto en la opinión pública–, ocurridos en el país en los últimos años, en los que se evidencia un rebrote de xenofobia, con atención a la migración como *issue* en las agendas de las campañas de las últimas elecciones. El estudio se complementa con algunos datos de la encuesta sobre “Percepción política poselectoral -1era vuelta- Elecciones Presidenciales”, realizada por el Equipo de Investigaciones Políticas de la Universidad de Santiago de Compostela en

marzo de 2021, de la cual se recuperan las principales percepciones de la sociedad ecuatoriana hacia los migrantes¹⁴⁸.

I. Emociones, política y migración

La incorporación de las emociones en los estudios de la política ha estado influenciada por la histórica separación racionalidad-emocionalidad y por la especial atención que se ha dado a la primera –entendida como la guía orientadora de la política– por encima de la segunda (Rivera *et al.*, 2021), presuntamente irruptora y distorsionadora (Marcus, 2000). Partiendo de que la condición humana es tan racional como emocional, en el debate se ha llegado a un consenso en el que ambas se complementan.

Según Marcus (2000) hay un cambio orientado a una visión más funcional –y menos sesgada normativamente–, que reconoce el papel “omnipresente” de la emoción en la política. Desde las ciencias políticas, su desarrollo incluye diversos ámbitos académicos y disciplinares, entre ellos la identidad nacional, el comportamiento político y electoral, las campañas, el *marketing*, la comunicación política y el liderazgo (Rivera *et al.*, 2021).

Su relevancia ha sido tal que la academia anglosajona ha liderado el llamado “giro afectivo”, que recoge el interés en vincular las emociones y los afectos a la vida pública y a la política (Arias Maldonado, 2016; Massumi, 2002), especialmente en lo que se refiere a la personalidad de los líderes políticos y a la forma en que las personas perciben y evalúan las características significativas que las rodean. Esto ha dividido a los investigadores en dos tendencias: los que estudian a los líderes y los que analizan al público (Marcus, 2000). Dentro de este contexto, algunos autores describen a un

¹⁴⁸ Una versión preliminar se publicó en el libro *Emociones y política en el Ecuador*, editado por la Universidad de Santiago de Compostela y PUCE (2022).

“ciudadano sentimental” (Neuman *et al.*, 2007; Arias Maldonado, 2016) o un sujeto político “postsobrano” (Arias Maldonado, 2016) que, a la vez que reconoce su naturaleza racional y reflexiva de los fenómenos de orden social y político (Marcus *et al.*, 2000), es capaz de integrar las influencias afectivas que lo someten, en el marco de una democracia que es por antonomasia también “sentimental” (Arias Maldonado, 2016).

Las emociones son construcciones sociales (Rivera *et al.*, 2021) y culturales (Moscoso, 2015; Beiger y Mesquita, 2012) que “encarnan maneras de interpretar el mundo”, y “los sentimientos que las acompañan van ligados y se apoyan en creencias o juicios que constituyen su base o fundamento” (Nussbaum, 2003: 459). Según la clasificación de Damasio (2009: 48-49), “el miedo, ira, asco, sorpresa, tristeza y felicidad” son las *emociones primarias* –o básicas, innatas y universales– mientras que las *secundarias* –o altamente cognitivas– son aquellas que resultan de estímulos con componente social, como “la turbación, la vergüenza, la culpabilidad, el orgullo, los celos, la envidia, la gratitud, la admiración, la indignación y el desdén”. Finalmente, las *emociones de fondo* son el reflejo de las reacciones reguladoras: dolor, placer o apetito.

Arias Maldonado (2016: 20) advierte sobre el retorno a la vida pública de los nacionalismos, la xenofobia y el populismo que “apuntan en una misma dirección: hacia un movimiento de introversión agresiva dominado por las emociones antes que por la razón” y combinados o individualmente se orientan a la sentimentalización irracional, a la vez que son percibidos por un sector de la ciudadanía como una forma de canalizar y satisfacer sus demandas. Su rasgo afectivo común es que pueden servir de cultivo para emociones negativas como la ira, el enfado, el desprecio, el resentimiento, el miedo, la envidia o el asco por parte de las sociedades hacia individuos o colectivos en condiciones de vulnerabilidad. A tenor de Nussbam (2004), cada sociedad contiene su propia lista de grupos estigmatizados, entre los

cuales las minorías raciales, étnicas, religiosas –y migratorias– son la constante.

Migración y emociones: “nosotros” y “ellos”

Los esfuerzos por vincular el estudio de la política y las emociones a la migración evidencian un claro vacío. Los abordajes se han realizado principalmente desde la antropología, la sociología y la psicología por medio de casos etnográficos o entrevistas (Hirai, 2014; Puyana y Rojas, 2011; Piras, 2016; Bjerg, 2019; Scheibelhofer, 2020; Mai y King, 2009; Svasek, 2012) con el objeto de describir o analizar las experiencias de vida del migrante a nivel individual, familiar y grupal, en los lugares de tránsito y destino, así como las interacciones transfronterizas con los países, comunidades y familiares en origen; es decir, las tensiones características de las ambigüedades entre las conexiones emocionales del “aquí” y “allí” (Boccagni y Baldassar, 2015).

Frente al debate presente en las ciencias sociales, que intenta responder hasta qué punto las emociones deben entenderse como fenómenos fisiológicos y biológicos, o si se trata de fenómenos sociales e intersubjetivos, en lo que respecta a la migración los estudios han abordado ambas dimensiones (Boccagni y Baldassar, 2015). No obstante, la importancia de los procesos migratorios y de movilidad para el estudio social y político de la emoción continúa siendo un desafío teórico y empírico, sobre todo el análisis de las múltiples influencias afectivas de las sociedades de acogida y de los gobiernos en diversos entornos socio-geográficos frente al colectivo que ejerce la movilidad.

El hecho migratorio posee cuestiones inherentes, que son profundamente emotivas, a la vez que profundamente históricas y políticas. Algunos ejemplos son las capacidades de las sociedades de acogida para integrar las denominaciones multiétnicas, multirreligiosas y multiculturales de las comunidades migrantes, ante imaginarios colectivos de extremismo y terror; el aumento de las políticas del

miedo y la xenofobia que han llegado a ser parte central de campañas electorales; la pertenencia, la identidad y el revivir de los sentimientos pro y antinacionalistas (Boccagnini y Baldassar, 2015).

En este contexto, los imaginarios colectivos tienen la capacidad de estructurar “características valorativas positivas o negativas en torno a las migraciones, así como pueden tener un carácter dominante o marginal; esto dependerá desde dónde sean observados y caracterizados con base en el tratamiento discursivo que se realice” (Aliaga y Oller, 2012: 164). Especialmente, la construcción de relatos xenófobos incide en el afianzamiento de estigmas, estereotipos negativos e incluso “imágenes deformadas” (Taylor, 2003), que connotan al sujeto migrante –“el extraño”– como “alguien menos apetecible –en casos extremos, en una persona casi enteramente malvada, peligrosa o débil” (Goffman, 2008: 14)–, que puede ser una amenaza. Existe así un “hábito global” con una clara tendencia a relacionar la “existencia de extraños” con miedos difusos de inseguridad (Bauman, 2011; Tazreiter, 2015) en un “inextricable vínculo entre inmigración y delincuencia” que contribuye a percibirlos como “delincuentes” o “problemáticos” (Rea, 2006: 176), al mismo tiempo que funcionan como un “chivo expiatorio” en el sentido clásico (Appudurai, 2007) y moderno (Tazreiter, 2015).

Desde esa perspectiva, el inmigrante es valorado negativamente como agente de doble culpabilidad: como responsable de los problemas de las sociedades de acogida y como causante de algunas situaciones en sus lugares de origen como la pobreza, la conflictividad o la desintegración familiar. Esa violencia simbólica generada en torno al migrante –en clave de “minoría”– puede ser el “origen de la ira extrema contra ‘otros’ étnicos seleccionados como objetivo” (Appadurai, 1997) y la justificación de *persecuciones con resonancia colectiva* que se expresan como “violencias del tipo de la caza de brujas, legales en sus formas, pero

estimuladas generalmente por una opinión pública sobre-
excitada” (Girard, 1986: 21).

La migración se ha convertido en un “área de política pública donde las pasiones se despiertan rápidamente y tardan en descansar” (Tazreiter, 2015: 102). Dentro de sí, las emociones son importantes porque permiten delimitar la frontera “natural” o “institucional” –o étnica (Wimmer, 2013)–, entre los nacionales y los extranjeros: “las diferentes constelaciones emocionales tienden a reflejar el grosor variable de los límites entre las poblaciones mayoritarias y minoritarias, así como el enfoque predominante en los discursos y en las políticas públicas” (Bocagni y Baldassar, 2015: 5). Para normalizar la diferencia entre ambos grupos, las agendas gubernamentales pueden apropiarse de tales fronteras; por ejemplo, con discursos o medidas frente a migrantes indocumentados, basados en retóricas nacionalistas defensivas del Estado-nación (Wimmer y Glick, 2002).

La tesis del “Estado seguro”, como enfoque analítico, explora la emoción como una estructura latente de afecto dentro de una macroestructura política (el Estado), lo que exige al analista intentar comprender cómo un impulso individual a nivel micro (emoción) se puede relacionar con procesos y resultados colectivos a nivel macro (política) (Berenzin, 2002). De esta forma, el Estado, “lejos de encarnar un árbitro imparcial y neutral que utiliza varios mecanismos de dirección del cuidado y del debido proceso, gobierna a través del miedo y la ansiedad generados en relación con los forasteros” (Tazreiter, 2015: 99), siendo capaz de crear “emociones y pasiones públicas” a través de las políticas o sus discursos.

Las emociones también son evidentes en las acciones y reacciones del Estado en forma de comportamiento ritualizado: formas estandarizadas o rutinarias de realizar tareas administrativas que se inscriben con una lógica institucional a lo largo del tiempo. Los rituales institucionales (o actuaciones de control) se promulgan como desapasionados y racionales. El reino del afecto está sumergido, aparentemente

ausente en la arquitectura weberiana de orden y control burocrático, legitimado a través de la autoridad legal (Tazreiter, 2015: 100).

Existe una tendencia, que tiene causas histórico-estructurales, a creer que la migración amplifica emociones como el orgullo y la identidad nacional en sociedades receptoras, así como reacciones desfavorables que van desde la indiferencia hasta la hostilidad y la xenofobia. No obstante, la politización de las emociones –en lo que respecta a los migrantes– no debe percibirse únicamente como una simple herramienta discursiva para las agendas políticas nacionalistas o xenófobas: puede ser el reflejo de la relevancia emocional de la inmigración en los contextos de asentamiento, más allá de ser un tema polarizador en los debates públicos y hasta en las relaciones cotidianas. Sin embargo, vale señalar que las emociones negativas no son la única “moneda de cambio emocional” de las interacciones generadas por las migraciones, aunque sí las más visibles (Bocagni y Baldassar, 2015)¹⁴⁹.

II. Xenofobia gubernamental y social

Como se indicó en el capítulo 5, hasta el año 2015 los venezolanos no se registraban dentro de los principales grupos de inmigrantes. Es a partir de 2016 que las cifras aumentan, se incrementan significativamente en 2017 y continúan creciendo exponencialmente hasta alcanzar casi un millón de personas que ingresaron al Ecuador en 2018. De manera concomitante, en el contexto socio-político antes descrito, se habló de un aumento de hechos delictivos en muchos de los cuales se responsabilizó a los migrantes, que

¹⁴⁹ Otras reacciones emocionales de las sociedades receptoras van desde la simpatía hasta la solidaridad o la fascinación por la alteridad exótica encarnada por otros (Bocagni y Baldassar, 2015).

fueron utilizados como “chivos expiatorios” de los problemas sociales, económicos y hasta políticos. A continuación, se presentan tres viñetas etnográficas que dan cuenta de emociones negativas que han dado paso a un rebrote xenofóbico. Posteriormente, se analiza el uso de los migrantes en la última campaña electoral presidencial.

Viñeta etnográfica 1. Marchas, feminicidio y “limpieza social”

En mayo de 2018 se registró la primera marcha en contra de inmigrantes venezolanos en Ambato, organizada por la Unión de Taxistas de Tungurahua, a raíz del asesinato de un conductor. Posteriormente, se replicaron otras movilizaciones en varias ciudades del Ecuador, en las que se observó no solo una hostilidad antiinmigrante, sino un discurso abiertamente xenófobo y a favor de la securitización de las fronteras. Varias de estas consignas también se empezaron a encontrar en los medios de comunicación y redes sociales (Pugh y Moya, 2020), que enfatizaban la idea de “nacionalidades peligrosas” (Gómez, Mila y Márquez, 2018).

Uno de los casos de mayor cobertura mediática y repercusión social ocurrió el 19 de enero de 2019 en Ibarra (provincia de Imbabura) por el asesinato de Diana Carolina Ramírez a manos de su expareja. El hecho ocurrió en el centro de la ciudad, lo que permitió que varios de los testigos realicen la transmisión en vivo a través de las redes sociales por alrededor de 45 minutos, tiempo en el que el feminicida mantuvo de rehén a Diana y los cuerpos de seguridad presentes no fueron capaces de evitar la tragedia.

Aunque varios de los titulares de las noticias de los medios de mayor circulación no destacaron la nacionalidad del feminicida, en el cuerpo de estas ahondaban en su condición de migrante venezolano, asunto que también era eje central en las redes sociales, con constantes interacciones de los usuarios (Vásconez, Lomas y Ocaña, 2019). En medio de la conmoción social, el (entonces) presidente

Lenín Moreno, a través de su cuenta oficial de Twitter, emitió un comunicado –con el *hashtag* #TodossomosDiana– en el que señalaba:

Ecuador es y será un país de Paz. No permitiré que ningún antisocial nos arrebate [...]. He dispuesto la conformación inmediata de brigadas para controlar la situación legal de los inmigrantes venezolanos en las calles, en los lugares de trabajo y en la frontera. Analizamos la posibilidad de crear un permiso especial de ingreso al país. Les hemos abierto las puertas, pero no sacrificaremos la integridad de nadie. Es deber de la Policía actuar duramente contra la delincuencia y la policía tiene mi respaldo (Moreno, 19 de enero, 2019).

Inmediatamente después de este evento y las declaraciones del presidente, se impusieron mayores restricciones de ingreso y se desencadenaron una serie de sucesos violentos en los que grupos de ecuatorianos, bajo el lema “limpieza social”, salieron a las calles de Ibarra a perseguir venezolanos, sin distinción de edad o sexo; también en sus domicilios, quemando algunas de sus pertenencias, insultándolos, apedreándolos y desalojándolos de albergues, hostales y residencias. Tal situación obligó a que en esa y otras ciudades los venezolanos no salieran de sus hogares y que algunos de ellos decidieran –forzosamente– abandonar el país andino, por temor a ser agredidos¹⁵⁰. La mayoría de los inmigrantes que experimentaron esta persecución destaca su condición de vulnerabilidad y precariedad, lo que suma una variable adicional que vincula el rechazo a la pobreza: la aporofobia (Ramírez, Linares y Useche, 2019; Bustos, 2020).

¹⁵⁰ Según cifras oficiales del plan “Vuelta a la Patria” del gobierno de Venezuela, al 23 de noviembre de 2018 el total de venezolanos retornados desde el Ecuador fue de 2797 personas. Para el 28 de agosto de 2019 el total ascendió a 3242 migrantes. En ambos reportes, el 50 % y 54 % respectivamente señaló a la xenofobia como motivo de su retorno, y el segundo motivo fue el de retornar a su país (Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores, 2018; 2019).

El feminicidio de Diana Rodríguez muestra la construcción de un relato xenófobo catalizador de emociones negativas y estigmatizante en doble vía: desde un sector de la sociedad de acogida y desde la élite política gobernante, responsable de establecer una clara relación entre la violencia y los ciudadanos venezolanos, que generó que un caso que debía ser juzgado por violencia de género –cuyas cifras siguen en ascenso¹⁵¹– se convierta en un problema vinculado a la nacionalidad como criterio para la estigmatización, criminalización y la reproducción de prejuicios y discriminaciones (incluyendo a los medios de comunicación de mayor circulación, cuyo relato, que destaca la nacionalidad, contribuye a infundir temor y odio en el público)¹⁵². Aunque no se debe menoscabar la reacción de otro sector de la ciudadanía ecuatoriana que se movilizó en los días posteriores para exigir el cese de las persecuciones y la justa valoración del hecho como crimen de violencia machista, el llamado del jefe de gobierno a conformar “brigadas” instó a la violación generalizada de derechos y a la creación de un “permiso especial de ingreso al país”, lo que legitimó una forma de xenofobia presidencial o gubernamental.

Viñeta etnográfica 2. Octubre de 2019 y los migrantes “del país del señor de los bigotes”

El 1 de octubre de 2019 el expresidente Lenín Moreno anunció el decreto 883, que eliminaba el subsidio a los combustibles –vigente durante 40 años–, como parte de las

¹⁵¹ Vale señalar que en el Ecuador se registraron 106 mujeres violentamente asesinadas en 2019; 101, en 2020 y 186, en 2021. Ocurre un feminicidio cada 47 horas. Se registran 1069 mujeres violentamente asesinadas desde 2014 hasta 2021. En el primer trimestre de 2022, se registran 28 feminicidios, 50 % más casos que lo registrado en el mismo periodo de tiempo que el año anterior (ALDEA, 2022).

¹⁵² No es casualidad que la mayoría de las noticias tanto en *El Comercio*, *El Universo* y *El Mercurio* sobre migrantes venezolanos apareció justamente en el mes de enero, después de ocurrido este evento. Al respecto, ver Ynciarde (2022) y Cabrera (2020).

medidas económicas acordadas con el FMI. Un hecho por destacar es que Moreno llegó al poder comprometiéndose con la continuidad del gobierno predecesor y para 2019 se evidenciaba un giro significativo –orientado hacia el espectro político de la derecha– (ver capítulo 7), por lo que el acuerdo con el FMI fue visto por la ciudadanía como un nuevo “paquetazo” de medidas de corte neoliberal.

Tras el anuncio, las movilizaciones iniciaron con un paro de transportistas, al que se sumaron progresivamente otros actores –estudiantes, trabajadores, indígenas, campesinos, obreros y sectores diversos de la sociedad civil como profesionales y desempleados, entre otros–. La movilización fue repelida de forma violenta por los representantes de las carteras de seguridad del Estado y las fuerzas del orden público –la ex ministra de Gobierno, María Paula Romo, y el ex ministro de Defensa, Oswaldo Jarrín–, y se constituyó como la mayor represión estatal desde el retorno a la democracia¹⁵³. Los altos niveles de violencia contribuyeron a la expansión de la protesta del 9 al 12 de octubre (Ramírez Gallegos, 2020).

La movilización popular logró bloquear la puesta en marcha del decreto 883. En ese contexto, el gobierno señaló como responsables a dirigentes del movimiento político de la Revolución Ciudadana –algunos de ellos fueron encarcelados y acusados de rebelión– y también dirigentes del movimiento indígena. El gobierno también hizo responsables a los migrantes, especialmente los “infiltrados venezolanos que vienen a desestabilizar el país”. Acto seguido, fueron detenidos 41 venezolanos en la ciudad de Quito y otras 17 personas más (15 venezolanos, un cubano y un ecuatoriano) dedicadas al servicio de transporte de las plataformas

¹⁵³ Según el Informe de la Defensoría del Pueblo el balance fue de 11 fallecidos, 1192 detenidos, 1340 heridos –sin contar quienes fueron atendidos en albergues– y 12 personas con lesiones permanentes. Se presume que el número de procesados sería menor al 30 % del total de detenidos. Es decir que en más del 70 % de los casos no se respetaron los protocolos legales (Defensoría del Pueblo, 2019).

Uber y Cabify, quienes fueron acusadas de tener participación en la agenda de movilización del presidente y de presunto atentado contra la caravana presidencial. Las principales autoridades del gobierno (vicepresidente y ministros) señalaban al respecto:

Más que sospechas o temores es realidad. Hay decenas de ciudadanos de otra nacionalidad [...]. Del país del señor de los bigotes [...]. Ciudadano extranjero que se presente para generar el caos, la violencia y la delincuencia en el Ecuador, que es un territorio de paz. Extranjero que no cumpla con las leyes del país y ofenda a los ecuatorianos, no podrá seguir en el Ecuador (Otto Sonnenholzner, exvicepresidente de la República del Ecuador).

Diecisiete detenidos en el aeropuerto de Quito esta mañana. La mayoría de ellos venezolanos. En su poder la movilización del presidente y vicepresidente [...]. Serán puestos en los próximos minutos a órdenes de la justicia. Cada nuevo evento confirma todos los intereses que están detrás del caos del país (María Paula Romo, exministra de Gobierno).

Los actos de violencia mostraron una gran coordinación y preparación táctica perpetrados por partidarios del ex presidente Correa [...] hay una serie de pruebas muy preocupantes que vinculan a Venezuela con los disturbios violentos [...] de las 1330 personas detenidos durante los doce días de protestas, 41 de ellos son de nacionalidad venezolana (José Valencia, exministro de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana).

Alrededor de tres decenas de ciudadanos venezolanos han participado en protestas en el Ecuador que ahora están a las órdenes de la justicia. Nosotros estamos agilizando los procesos para poder deportarlos y encarcelarlos [...] las personas que vienen a sumarse a destrozos, a saqueos, a extorsión, esas personas van a tener el castigo que la ley ecuatoriana lo prevé (Juan Sebastián Roldán, exsecretario particular del presidente).

Como se observa, el gobierno cambió su discurso en relación con los migrantes venezolanos: de recibirlos “con los brazos abiertos” (Cook, 2021), la narrativa se trasladó a la asociación directa entre fuerzas políticas del correísmo, infiltrados del gobierno venezolano y un grupo de migrantes venezolanos como actores que idearon y ejecutaron un “intento de golpe de Estado”. Esta situación trajo consigo dos consecuencias: la primera, legitimar el uso de la fuerza y la represión a la ciudadanía. La segunda, una apropiación de connotaciones negativas en torno al grupo migrante en el lenguaje de algunos representantes del Ejecutivo y funcionarios públicos asociadas a la idea de “amenaza” a la seguridad nacional, desestabilizadores del orden y violentos, que permite así su detención, encarcelación y judicialización. Adicionalmente, como señala Vásquez (2020), durante los días del paro nacional, Ecuador vio que el gobierno planteó la deportación como una de las soluciones posibles a una crisis política.

Una vez concluidas las investigaciones, todos los migrantes venezolanos detenidos fueron declarados inocentes por no existir pruebas de delito, siendo relevante el hecho de que a pesar de que algunas asociaciones de migrantes venezolanos exhortaron al gobierno y sus representantes a pronunciarse públicamente por las declaraciones emitidas, esto no sucedió y tampoco se extendieron formas de reparación de daños.

Viñeta etnográfica 3. Covid-19, Guayaquil y la culpa de la “gente ignorante y primitiva”

El primer caso de SARS-COVID-19 reconocido oficialmente en el Ecuador se presentó el 14 de febrero de 2020 en Guayaquil¹⁵⁴. El 11 de marzo, mediante el Acuerdo Ministerial No. 00126-2020, se declaró Estado de Emergencia

¹⁵⁴ Según las autoridades de salud se trató de un “caso importado”. La paciente cero era una adulta mayor ecuatoriana que llegó desde España.

Sanitaria en el Sistema Nacional de Salud por la llegada del virus (Ramírez y Ortega, 2020). Luego de la declaratoria de pandemia por parte de la Organización Mundial de la Salud (OMS), el presidente Lenín Moreno anunció nuevas medidas para evitar el contagio, entre ellas: control en los puntos de ingreso al territorio nacional, prohibición de la entrada de vuelos internacionales al Ecuador, restricción del transporte terrestre y marítimo internacional, cierre de algunos pasos fronterizos y restricciones para eventos masivos, entre otras.

Ecuador fue el país con mayor número de contagios per cápita de Suramérica y el segundo en toda América Latina, por detrás de Panamá. Al finalizar el mes de marzo de 2020 ocupaba el primer lugar en número de muertes en la región por cada millón de habitantes: 4,31 muertos por millón¹⁵⁵. El epicentro de la crisis sanitaria se ubicó en la provincia de Guayas (70 % del total de contagios), sobre todo en Guayaquil, ciudad cuyas cifras de contagios superaban a casi todos los países latinoamericanos (debajo solo de Brasil, Chile y Panamá).

Pese a la prohibición de realizar eventos masivos en dicha ciudad, se celebró un partido de fútbol a inicios de marzo –al cual asistieron 19.850 personas–, se permitió el retorno de algunos ciudadanos guayaquileños sin pruebas PCR y otras celebraciones sociales particulares¹⁵⁶. Así, Guayaquil comenzó a tener un impacto mediático a nivel nacional e internacional: primero por la decisión de la alcaldesa

¹⁵⁵ Los datos oficiales del gobierno hasta la primera semana de abril indicaban 180 personas fallecidas. Adicionalmente, registraban 159 fallecidos más, denominados como “probables por Covid-19 a nivel nacional”. En total, 339 personas muertas en todo el país. De esto destaca la rápida curva de crecimiento: en los primeros 10 días, desde que arrancó el registro oficial (13 de marzo), de 23 casos se incrementaron a 981. Para inicios de abril de 2020 hubo un incremento del 253 %, según el reporte emitido por el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias.

¹⁵⁶ Sobre todo bodas y graduaciones de familias de clase alta. Se pasó de los siete casos registrados al inicio de marzo a casi 400; para el 21 de marzo y de esta fecha al finalizar el mes se produjo un crecimiento de más del 300 %.

correctivas por parte del funcionario público (García, 2021). Como se observa en la misiva, destacan cuatro elementos: a) racismo explícito al considerar “ignorantes y primitivos” a los migrantes indígenas; b) xenofobia, al señalar expresamente a los venezolanos que residen en Guayaquil “como parásitos”; c) aporofobia en relación con los migrantes de los estratos sociales más bajos, “que están de vacaciones pagadas y con comida incluida”; y d) regionalismo, en su clara defensa a los “monos” –guayaquileños– en detrimento de ciudadanos de otras regiones del país.

III. #VotaBien: la campaña electoral de 2021

En su primera contienda electoral de 2013, el candidato Guillermo Lasso propuso una política de “fronteras seguras”. En aquella ocasión, manifestó: “Abriremos las puertas de Ecuador a todos los que quieran contribuir a su desarrollo y reestableceremos requisitos de ingreso para aquellos que quieran sembrar violencia”. Cuatro años más tarde, al cierre de la campaña electoral de 2017 –primera vuelta–, al dirigirse a los médicos, señaló: “Ecuador para los ecuatorianos, Cuba para los cubanos”. Como se observa en las dos contiendas electorales pasadas, el ahora presidente de la República mantuvo un discurso nacionalista –“Ecuador para los ecuatorianos”– y securitista –“fronteras seguras”–, en clara contraposición a las políticas implementadas durante la época de la Revolución Ciudadana, periodo en el que se planteó la “ciudadanía universal” y una política más abierta hacia la migración (Ramírez, 2022).

De acuerdo con Lomnitz *et al.* (1990), las campañas electorales son ritos de pasaje, pues en su entorno opera una sucesión presidencial capaz de generar –entre otras cosas– procesos de renegociación entre los diferentes actores políticos en el interior de los partidos y de los mismos equipos gubernamentales. Dicho carácter transicional hace de las

campaññas lugares ambiguos, fronterizos y potencialmente disruptores del orden social. Algunos de los aspectos señalados por los autores se experimentan en la actual coyuntura postelectoral, luego del triunfo de Guillermo Lasso. Siguiendo el hilo conductor, es necesario detenerse en el análisis de uno de los eventos que más captó la atención en la segunda vuelta electoral de 2021.

Como antecedente, es necesario resaltar que en la mayoría de contiendas electorales en América Latina se ha utilizado a Venezuela como ejemplo del “fracaso del socialismo del siglo XXI” y para criticar a los candidatos de izquierda o progresistas. La usaron así Jair Bolsonaro en el Brasil, Ricardo Anaya en México, Mauricio Macri en la Argentina, Sebastián Piñera en Chile, Carlos Mesa y Luis Camacho en Bolivia, Iván Duque y Federico Gutiérrez en Colombia, Keiko Fujimori en el Perú y Guillermo Lasso en el Ecuador, por señalar los más conocidos. La “venezolanización” de la política electoral se ha vuelto un lugar común por parte grupos políticos y líderes vinculados al espectro político de la derecha en el marco de las disputas políticas, con poco éxito a la luz de los resultados electorales.

En el caso ecuatoriano, el 29 de marzo de 2021, a menos de dos semanas para el balotaje, aparecieron unas imágenes de migrantes venezolanos (que en poco tiempo se viralizaron en redes sociales) en las cuales se enviaban mensajes a los ecuatorianos con la consigna de “votar bien” y haciendo alusión a su situación personal y familiar de migrantes sin recursos económicos que “perdieron todo”. En las cuatro imágenes¹⁵⁸ se visualizan algunas características relevantes: la misma “escenografía” –alguna calle de la ciudad–, hombres y mujeres migrantes portando carteles escritos con la misma tipografía y color que enunciaban lo siguiente:

¹⁵⁸ Ver imágenes en: <https://ecuadorverifica.org/2021/03/31/imagenes-de-venezolanos-con-carteles-con-el-mensaje-vota-bien-son-reales-pero-ningun-candidato-se-responsabiliza/>.

“Por votar por el socialismo, estoy aquí pidiendo limosna. Vota bien”.

“Ecuatoriano, abre los ojos. Esto es lo que quieres para tu familia. Yo te digo vota bien”.

“Yo tenía una casa y trabajo. Votamos mal y aquí estoy. ¿Esto quieres para tu futuro? Vota bien”.

“Votar nulo es negarte la posibilidad de tener un mejor país. Que no te pase lo que a mí. Vota bien”.

La instrumentalización de las y los migrantes venezolanos fue ampliamente criticada en redes y condenada desde las campañas de ambos líderes (incluso desde la tienda de Lasso se deslindaron de tales actos). No obstante, el mensaje “Vota bien” fue utilizado hasta el último día de la contienda y lo relevante del caso es que los sujetos de enunciación fueron los migrantes venezolanos en condición de vulnerabilidad. En este proceso de “venezolanización de la política” la estrategia no solo fue criticar a un gobierno en particular –el venezolano–, sino establecer una relación directa entre el socialismo por una parte y la migración, la pobreza, la mendicidad, el desempleo y las pocas expectativas de futuro por otra, como consecuencias directas de votar por el candidato de izquierda. Así, se condenó a una ideología y se introdujo el miedo en la ciudadanía. El mensaje final, resaltado en negrita, era claro: “**VOTA BIEN**” (vota por Lasso).

Vale señalar que en materia de migración el candidato ganador propuso un enfoque de gobernabilidad migratoria (ver capítulo 1). En el Plan de Trabajo del binomio Lasso-Borrero (CREO-PSC, 2021) se insertan los temas migratorios dentro del eje institucional, en el que se entiende a la migración como un “fenómeno que trae grandes oportunidades y beneficios para los actores involucrados”, pero que también conlleva “desafíos y dificultades”. En el diagnóstico se enfatiza a los migrantes, sobre todo venezolanos, que ingresaron al Ecuador por pasos irregulares –frontera

norte- y “no cumplen con el proceso de regularización para su estadia”, lo cual “dificulta llevar el control migratorio”, por lo que es necesario “avanzar en el proceso de regularización del estatus migratorio ordenado”.

De igual manera se señala la importancia de la cooperación internacional, tanto multilateral como bilateral, y se hace énfasis en establecer un “convenio de cooperación intergubernamental con Colombia para así prevenir los delitos transfronterizos tales como la trata de personas y el narcotráfico”. En el plan se resalta el impacto de la migración en el mercado laboral, sobre todo el informal (CREO-PSC, 2021: 69-70). Como se observa en dicha propuesta, destacan la mirada costo-beneficio, la necesidad de una migración ordenada y una apertura regulada, la importancia de la cooperación interestatal y el diálogo multilateral, temas que pertenecen al enfoque de la gobernabilidad migratoria, analizado en profundidad por Domech (2021).

Un día después de haber triunfado en las elecciones, el presidente Lasso hizo declaraciones en materia migratoria en las que ratificaba que haría una regularización más amplia de venezolanos en el Ecuador (en relación con la que hizo su antecesor), y que trabajaría de cerca con la ONU respecto a este tema. Finalmente, apeló a que hay que actuar “humanitariamente con los venezolanos que han llegado al Ecuador”. En el capítulo 5 se analizó el caso del expresidente Moreno y la oferta declarativa de un “gobierno humanitario”, en el cual los migrantes venezolanos son vistos como víctimas que sufren las consecuencias de una mala gestión de gobierno. Las primeras declaraciones del actual presidente apuntaron en la misma dirección, aunque transcurrido su primer año de gobierno no se realizó ningún proceso de regularización y actualmente, según los datos de la Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes Venezolanos (R4v), hasta marzo de 2022, el 61,8 % de los venezolanos en el Ecuador no poseen visa o tuvieron pero se venció.

En su informe a la nación, el presidente no hizo ni una sola mención al tema; por el contrario, anunció la creación de una nueva visa llamada “visa nómada”, pensada para profesionales del mundo que trabajan de manera virtual para un empleador internacional y que deseen venir a residir en el país. Al respecto señaló: “Cada ‘nómada’ que venga al país significará consumo... Potencialmente, estamos hablando de millones de dólares adicionales que pueden ingresar cada mes a nuestra economía”. El anuncio resulta paradójico, dado que el país está viviendo una nueva ola migratoria (Ramírez, 2021b) que ha dado como resultado que, en el primer año de Lasso –mayo 2021 a abril 2022–, migren 91000 personas.

IV. Percepciones y emociones de la sociedad de acogida respecto a la migración

Los casos presentados en la anterior sección dan cuenta de cómo se ha construido una imagen negativa sobre los migrantes venezolanos desde las instancias legitimadas de poder y en el discurso de líderes políticos, funcionarios públicos y candidatos. En esta sección final se analiza cuantitativamente cómo han sido percibidos los migrantes venezolanos y en general los extranjeros en la sociedad de acogida.

La actitud antiinmigración ha sido una constante en el comportamiento de los ecuatorianos, sobre todo con los grupos “no deseables”, considerados sujetos perniciosos (Ramírez, 2012). Ya para 2014, según el proyecto regional “Ecuador, las Américas y el mundo” (Zepeda y Carrión, 2015), los encuestados señalaron estar muy de acuerdo en que “los extranjeros que viven en el Ecuador quitan empleo a los ecuatorianos” (60,2 %) y “generan inseguridad” (65,2 %). En relación con los inmigrantes indocumentados que vienen al Ecuador, el 92,8 % de los encuestados respondió

a favor de que se aumenten los controles fronterizos; un 73,3 % se mostró también favorable a la “deportación a su país de origen”, y un porcentaje importante, el 36,8 %, estaba de acuerdo en “construir muros en las fronteras”. Solo el 14,1 % del público encuestado favoreció la opción de “permitir su entrada sin obstáculos”. Estos datos mostraban que gran parte de la sociedad ecuatoriana presenta una actitud de rechazo hacia los inmigrantes, con claros rasgos de xenofobia.

Estudios recientes siguen demostrando que la tendencia al rechazo se mantiene (Umpierrez de Reguero *et al.*, 2022), tal y como se observa en la encuesta de 2021. Al preguntar si consideran que “la migración de venezolanos es una amenaza”, la mayoría está “muy de acuerdo” (media 7,25). La misma tendencia se observa al preguntar si los extranjeros que han llegado al país han empeorado los niveles de delincuencia (media 7,43).

Tabla 1. Percepción sobre venezolanos e inmigrantes en el Ecuador

Pregunta	Med.	Des. est.	Mín.	Máx.
¿Considera Ud. que la migración de venezolanos es una amenaza para el Ecuador?	7,25	2,774	0	10
Los extranjeros que han llegado en los últimos años, ¿han empeorado los niveles de delincuencia en Ecuador?	7,43	2,678	0	10

Fuente: Encuesta sobre “Percepción política poselectoral. Elecciones Presidenciales 2021”. (N: 961 y 954)

Vale señalar que no se encontraron diferencias entre las valoraciones de hombres y mujeres (medias de 7,26 y 7,23 respectivamente); no así entre grupos etarios, en donde aumenta la percepción de “empeoramiento de los niveles de delincuencia en el Ecuador” y de “amenaza” en las personas de más de 65 años (medias de 8,26 y 8,39) y disminuye en los jóvenes entre 16 y 17 años (medias 6,93 y 6,50).

La encuesta también explora las percepciones de las y los ecuatorianos en función del recuerdo de voto en la primera vuelta, destacando que, al ser consultados sobre si “los venezolanos han empeorado los niveles de delincuencia en el Ecuador”, las medias son mayores en los que votaron por Yaku Pérez-Pachakutik (media de 7,83), lo que se repite al ser consultados al respecto de la percepción de “amenaza” de los migrantes, siendo la media más alta la de los votantes de candidato/partido del movimiento indígena (media de 7,90).

Un estudio reciente de corte cualitativo (Celag, diciembre 2021) apunta en la misma dirección, en la cual la inseguridad se achaca principalmente a la llegada de migrantes venezolanos. Según dicho estudio los relatos hacia los inmigrantes son inflexibles, y caen en una estigmatización totalizadora –“todos son delincuentes”– y abogan por soluciones punitivas.

Conclusiones

El capítulo se preguntó, en primer lugar, cómo se construye la relación entre inmigración, emociones negativas y política. A través de relatos etnográficos de eventos ocurridos en el Ecuador, se observó una clara relación entre la narrativa de la élite política gubernamental y las percepciones e imaginarios de la sociedad ecuatoriana. De esta forma, se observaron coincidencias sustanciales en cuanto al rechazo al otro “extranjero”, sobre todo cuando las condiciones de

vulnerabilidad determinan sus condiciones materiales. El uso del migrante como “chivo expiatorio” de los problemas domésticos –crisis políticas, económicas, sanitarias, delincuencia común o feminicidios– ha dado lugar a persecuciones individuales y colectivas, así como enjuiciamientos de personas cuya presunción de culpabilidad se asocia a su nacionalidad. En especial, los discursos gubernamentales entienden y sitúan la migración como un problema de política pública. Sin embargo, como sostiene Tazreiter (2015), si el Estado se ubica en una posición parcial y gobierna por medio de emociones negativas, como el miedo o la ansiedad hacia los migrantes, da origen a brotes xenófobos cada vez más agresivos.

Como hemos analizado en el capítulo anterior, el tema se complejiza cuando se introduce la variable ideológica. En efecto, la llegada de gobiernos orientados hacia el espectro político de la derecha ha dado paso a políticas y prácticas gubernamentales de exclusión hacia los inmigrantes en varias latitudes. A esto hay que sumar el contexto de las múltiples crisis (sobre todo la económica), el incremento del desempleo, la violencia y la pobreza, donde se desarrollan los sentimientos de rechazo hacia los extranjeros. Y, finalmente, no se pueden dejar de lado las explicaciones estructurales de larga duración vinculadas con el legado colonial, donde las variables de clase y raza dieron origen a una delimitación que aún perdura entre “nosotros” y “los otros” y entre quienes son considerados migrantes “deseables” y “no deseables”, como se analizó en el primer capítulo.

Por otro lado, al interrogarnos al respecto de qué papel jugó el tema migratorio en las últimas elecciones presidenciales, se pudo observar la instrumentalización de los migrantes como agentes de enunciación política y de mensajes canalizadores de rechazo a una de las opciones políticas de la contienda –siendo además un lugar común en las agendas políticas latinoamericanas e incluso de otros continentes–. En este sentido, el discurso en torno al migrante cambia: de ser “peligroso” o “amenaza” de la seguridad

nacional a “víctima de un sistema político” que sirve de proyección como posible consecuencia al elegir una opción ideológica. En particular, el uso de los venezolanos funciona como instrumento para generar “miedo” en la sociedad ecuatoriana (y regional) que decidiera optar por la izquierda o el progresismo.

Lejos de intentar establecer pautas emocionales o un análisis predictivo del comportamiento de los ciudadanos y los líderes políticos en relación con la migración, el presente estudio intenta servir de aporte a la escasa producción científica existente en el ámbito de las emociones y la migración en el Ecuador y la región. La vinculación de las emociones, la política y la migración sigue siendo una tarea pendiente para académicos e investigadores, especialmente en América Latina, caracterizada por la constante salida y recepción de grandes grupos de personas en movilidad humana y de alta convulsión política.

Su abordaje debe incorporar esfuerzos multidisciplinarios que exploren las diversas aristas que permitan conocer a través de estudios de casos y análisis comparados cómo las élites políticas y las sociedades de acogida perciben –desde la perspectiva emocional– a estos grupos minoritarios. Bajo ese prisma, se abren algunas líneas de investigación; sobre todo consideramos fundamental estudiar la estructura de las emociones con base en la economía política de la cultura. Es decir, vincular la construcción subjetiva de las afectividades con las miradas cuantitativas de las emociones basadas en estadísticas avanzadas para conocer los cambios y continuidades en las percepciones que vayan más allá de los resultados descriptivos.

La ciudadanía universal

Como mujer no tengo país,
como mujer no quiero ningún país,
como mujer mi país es el mundo entero.

Virginia Woolf

Si bien Diógenes Learcio –historiador griego del siglo III d. C.– respondía a la pregunta “¿De dónde eres?” con un “Soy ciudadano del mundo” (Aragón, 2015), Francisco de Vitoria en 1539 reivindicaba el *ius migrandi* sobre la base de una concepción de la sociedad como *communitas orbis* (Vitalle, 2006) y Kant en 1795 escribía sobre el derecho a la hospitalidad universal en su ensayo *Sobre la paz perpetua*, estas reflexiones no pasaban de los pasillos de las facultades de filosofía y ciencias humanas. Sin embargo, cuando surgen con fuerza los movimientos y organizaciones de migrantes, estas ideas aterrizan sobre las luchas migrantes.

En el nivel global, fue en el Foro Social Mundial de las Migraciones (FSMM) de 2006 donde se habló de “Ciudadanía universal y derechos humanos: otro mundo es posible, necesario y urgente” (Rivas-Vaciamadrid), y en el plano nacional la primera referencia se encuentra en la declaración de principios y líneas de trabajo del taller nacional de migración de 2003, en el cual se habló de impulsar la igualdad de derechos entre los nacionales y los extranjeros, con miras a la instauración de un nuevo concepto de ciudadanía, alejado de la pertenencia nacional: el de ciudadanía universal (Túpac-Yupanqui, en Góngora-Mera *et al.*, 2014). Vale señalar que estos talleres y discusiones sobre migración se dieron en el Ecuador en un contexto en el cual cientos de miles de ecuatorianos salieron al exterior

y miles de extranjeros, sobre todo colombianos, llegaron al Ecuador. Esto produjo que el tema migratorio estuviera presente en la vida cotidiana y política del país.

Así, al disputarse las elecciones presidenciales en 2006, luego de un largo periodo de inestabilidad política, económica y social, un nuevo movimiento político, Alianza País, apareció en la escena e incorporó en su propuesta el tema migratorio. En el plan de gobierno de dicha tendencia política se habló del respeto de los derechos humanos de los migrantes, del derecho a migrar, de considerar que no existen seres humanos ilegales, del deseo de impulsar una ciudadanía supranacional y de la participación electoral para personas migrantes, entre otros (Alianza País, 2006).

Al año siguiente, triunfó en las elecciones Rafael Correa, y una de sus primeras acciones fue llamar a una Asamblea Constituyente, donde por primera vez en la historia se otorgó un curul a seis representantes de los emigrantes (Boccagni y Ramírez, 2013) y se permitió el voto para elecciones nacionales a los inmigrantes. Estos hechos hablaban de la voluntad política del gobierno entrante de incorporar en su agenda el tema migratorio con enfoque de derechos y de la activa participación de diferentes organizaciones de migrantes, organizaciones no gubernamentales (ONG), Iglesia y académicos, que permitió que se incorporaran al texto constitucional varios artículos sobre movilidad humana, incluida la noción de ciudadanía universal. En el momento constitucional y los primeros años postconstitución, se produjo una suerte de “ruptura herética”, en términos de Sayad (2008), al concebir y enunciar de otro modo el orden nacional y la migración (movilidad humana).

Siguiendo la propuesta de Kant en su libro *Metafísica de la costumbre* (1785), en el que habla de tres niveles de derechos (uno de aquellos que se establece entre personas y Estados extranjeros), la ciudadanía universal busca establecer un vínculo político y jurídico entre migrantes, vistos estos como seres humanos con derecho a tener derechos (Arendt, 1951) en el Estado de recepción.

Como ha señalado Saskia Sassen (2015), la noción de ciudadanía, que ha sufrido muchas modificaciones a lo largo de su historia, es susceptible de transformación si el significado mismo de la nación (y, añadiría, la pertenencia a ella) se altera. A esto hay que sumar la existencia de un régimen internacional de derechos humanos, la conformación de espacios de integración supranacionales (como la Unión Europea y la Comunidad Andina de Naciones [CAN], entre otros) y las propias dinámicas de la globalización, que han dado paso a la circulación de diferentes tipos de bienes, mercancías y personas, así como a la existencia de espacios globales virtuales.

En la actualidad, tenemos sitios no nacionales que permiten demandar derechos y practicar una ciudadanía más allá del Estado-nación de origen, construir identidades y experiencias colectivas de solidaridad de alcance global e, incluso, replantear el estatuto jurídico sustantivo de la ciudadanía formal, como se entendía en los albores de las repúblicas. Actualmente, muchos países reconocen la pertenencia y, por ende, el reconocimiento de ciudadanía a partir de *ius sanguinis* e *ius soli*¹⁵⁹, dan derechos a sus connacionales que viven en el exterior, reconocen la doble nacionalidad, se acuden y aceptan fallos de las Cortes internacionales e incluso se han construido categorías y normativas supranacionales que reconocen derechos a ciudadanos regionales a partir de la incorporación de conceptos como ciudadanía europea, andina o suramericana. En términos teóricos Baubock denominó a esto “constelación de ciudadanía”, que es una estructura en la que los individuos están vinculados simultáneamente a varias entidades políticas, de modo que sus derechos y deberes legales están determinados no solo por una autoridad política sino por varias (Baubock, 2010: 848). Para el autor, desde esta perspectiva, los migrantes

¹⁵⁹ La mayoría de los Estados que reconocen la ciudadanía a partir del *ius solis* son del continente americano.

pueden ser vistos como actores simultáneos en los países de origen y de asentamiento.

Plantear el concepto de ciudadanía universal implica, en primer lugar, un cuestionamiento de la división del mundo en Estados-nación, implica cuestionar la existencia de fronteras divisorias entre pueblos y retomar la idea de comunidad, hermandad, hospitalidad y bien común para todos hijos e hijas de la Pachamama.

Esta entrada coloca de manera tácita el concepto de comunidad, pero una comunidad imaginada a escala planetaria (planeta plurinacional, se plantea desde Bolivia). En otros estudios sobre comunidades transnacionales de migrantes, he argumentado que estas no pueden definirse meramente a partir de los mandatos de los Estados o de normas legales, de límites territoriales o de la copresencia de personas en un espacio. Las comunidades se configuran a partir de la existencia –actual o pretérita, factual o imaginada– de seres humanos que, aun traspasando límites concretos o abstractos, inventan maneras de reafirmar y crear lazos humanos, convivencia y afectividad. La ciudadanía universal nos invita a pensar y a construir esos nuevos lazos, nuevas subjetividades, nuevas cosmovisiones para pasar de la xenofobia a la xenofilia y a un nuevo sentido de ser *nosotros*, sujetos de derechos, a escala planetaria. Vale señalar que estas propuestas no se pueden comprender desde la teoría clásica de ciudadanía: de ahí la necesidad de nuevos paradigmas para desnacionalizar la ciudadanía y pasar del *ius sanguinis e ius soli* al *ius domicile*, es decir, al reconocimiento de los derechos de los otros (Benhabib, 2004) en su lugar de residencia¹⁶⁰.

¹⁶⁰ Dentro de los defensores de tesis cosmopolitas que plantean el reconocimiento de plenos derechos a los migrantes, algunos autores proponen como estrategia la naturalización automática tras un determinado periodo de residencia (Rubio-Marín, 2000) o la sustitución del estatuto de ciudadanía por el registro cívico de residentes, tanto para inmigrantes como para ciudadanos nativos (Kostakopoulou, 2006).

Ahora bien, como plantea Zamudio (2010: 19), cuando se señala un cuestionamiento a la división imperante en el sistema-mundo, el proponer una ciudadanía universal no implica propugnar por la destrucción de los Estados y tampoco significa ignorar los procesos históricos de conformación de elementos de identificación nacional, y mucho menos negar la responsabilidad de los gobiernos en la generación de condiciones propicias para un ejercicio de derechos pleno e integral de todos los que se encuentran en *su territorio soberano*. Proponer la ciudadanía universal significa demandar que se reconozca en la mesa del debate (intra e internacional) que la razón de ser de las estructuras sociales, políticas, económicas, etc., trátese del nivel territorial que sea, es el ser humano –intrínsecamente social, según nos lo recordaba repetidamente Hanna Arendt–, que sus derechos son inalienables y no deben estar condicionados por visiones mercantiles de la ciudadanía, las cuales solo reconocen la humanidad de aquellos que *cumplen con su parte del contrato*. La propuesta de una ciudadanía universal evidencia la falacia de las visiones contractualistas de la constitución del Estado, las cuales legitiman que se condicione el ejercicio de derechos al cumplimiento de obligaciones y demandan el reconocimiento de todos los derechos para todas las personas en todos los espacios geográficos y sociales en los que se encuentren.

Bajo esta perspectiva, la ciudadanía universal se desprende de una idea de justicia global que parta de una visión epistemológica *descolonizada* que considere la responsabilidad de los países y que vea a los migrantes como sujetos/actores activos en la transformación de la estructura. Estévez (2008), retomando a Dussel, plantea que la idea de ciudadanía universal es un esfuerzo de descolonización epistemológica, por lo que la idea de justicia global, dominada por las visiones liberales cosmopolitas, debe pasar por el mismo proceso. En este caso, la descolonización epistemológica implica: 1) considerar la dimensión material de la individualidad y la colectividad de los migrantes;

2) considerar las cuestiones de poder que subyacen en las relaciones entre países; y 3) partir de una visión no liberal de los derechos humanos (en este caso una sociopolítica) (Estévez, 2008: 25).

De esta manera, la ciudadanía universal constituye una propuesta jurídica y política que busca desterritorializar los derechos, es decir, superar la visión clásica que otorga derechos y obligaciones solamente a aquellos individuos reconocidos como miembros de una determinada *polis*; reconocer derechos y obligaciones a partir del principio del *ius domicile* en el lugar donde resida cualquier ciudadano del mundo; plantear una justicia global, la cual reconozca las históricas asimetrías y desigualdades entre países, ya que este elemento explica en gran parte las migraciones, sobre todo en dirección sur-norte; otorgar a los Estados y a las instancias supra-estatales la rectoría en el otorgamiento de derechos a los ciudadanos migrantes para acoger, proteger, promover, integrar (Estado Plurinacional de Bolivia, 2017) y, en definitiva, *vivir bien*.

Algunas de estas reflexiones se dieron al momento de elaborar la nueva Constitución ecuatoriana y, como ya se dijo, quedó estipulada la ciudadanía universal, el reconocimiento de los derechos a los migrantes, incluido el derecho a migrar y la supremacía del principio pro ser humano como principios de las relaciones internacionales de Ecuador y el progresivo fin de la condición de extranjero. Así como reconocer que ningún ser humano es ilegal, reconocer la existencia de familias transnacionales y el otorgamiento de la igualdad de derechos y obligaciones en el territorio ecuatoriano, tanto para personas extranjeras y ecuatorianos (Ramírez, 2015).

La llegada de la nueva Constitución del Ecuador dio un renovado vigor a las luchas en favor de los derechos de los migrantes. Las discusiones que se daban en los foros sociales pasaron al ámbito estatal en un pequeño país del sur que

empezaba a posicionarse en el radar mundial. Tanto fue así que, dos años después de aprobada la Constitución en el Ecuador, el FSMM aterrizó en Quito, en 2010, con el lema “Pueblos en movimiento por la ciudadanía universal”¹⁶¹.

Finalmente, cuando se discutía la elaboración de la Ley Orgánica de Movilidad Humana (LOMHU)¹⁶², así como en su texto final, se volvió a colocar el principio de ciudadanía universal, el cual quedó definido en dicho marco legal como:

... el reconocimiento de la potestad del ser humano para movilizarse libremente por todo el planeta. Implica la portabilidad de sus derechos humanos independientemente de su condición migratoria, nacionalidad y lugar de origen, lo que llevará al progresivo fin de la condición de extranjero (Asamblea Nacional, 2017:11).

Lamentablemente, el “purismo” de ciertos actores políticos y académicos quiso hacernos creer que la excepción era la regla y no entendieron que la incorporación de un enfoque de derechos a nivel constitucional en el “país de la ciudadanía universal” era justamente la herramienta jurídica y política, tanto ayer como hoy, para disputar sentidos y para seguir defendiendo el derecho de los otros, hasta que la “dignidad humana se haga costumbre”.

¹⁶¹ Años después, gran parte de esta reflexión se dio también en Bolivia en el marco de la Conferencia Mundial de los Pueblos por un Mundo sin Muros hacia la Ciudadanía Universal, realizado en Tiquipaya en 2017 (Estado Plurinacional de Bolivia, 2017).

¹⁶² En un documento elaborado por la Asamblea Nacional en 2014, titulado *Movilidad humana. Conceptos claves*, se define la ciudadanía universal como “la condición que permite identificar a todos los seres humanos como miembros de una misma comunidad política. Los atributos de la ciudadanía vienen generalmente determinados por el vínculo existente entre los individuos y un Estado determinado. Sin embargo, los derechos humanos pueden entenderse como una forma universalizada de ciudadanía que trasciende los límites de la pertenencia al Estado tanto el sentido nominal como territorial” (pp. 15-16).

Bibliografía

- Abélès, M. (1995). *Anthropologie de l'Etat*. Paris: Armand Colin.
- Abélès, M. (2000). *Un ethnologue à l'Assemblée*. Paris: Odile Jacob.
- Abrams, P. (2006). "Notes on the Difficulty of Studying the State". Aradhana Sharma y Akhil Gupta (eds.), *The Anthropology of the State: A Reader*, Malden: Blackwell Publishing, 112-130.
- Ackerman, A. (2014). *La ley, el orden y el caos: Construcción social del Estado y el inmigrante en Ecuador*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales IAEN.
- ACNUR (2014). *The children on the run*. Washington: ACNUR.
- ACNUR (2016). *Comentarios y recomendaciones del ACNUR a la Asamblea Nacional del Ecuador en Relación al Proyecto de Ley de Movilidad Humana*. Quito.
- Acosta, D. y Freier, F. (2015). "Discursos y políticas de inmigración en Sudamérica: ¿hacia un nuevo paradigma o la confirmación de una retórica sin contenido?". *Revista Interdisciplinaria de Movilidad Humana*, vol. 23, N.º 44, 171-189. <https://bit.ly/3P73v1x>
- Acosta, D. y Ramírez, J. (2015). *El Proyecto de Ley Orgánica de Movilidad Humana de la República del Ecuador: contribuciones para el debate*. Quito.
- Acosta, D. y Ramírez, J. (2016). *El Proyecto de Ley Orgánica de Movilidad Humana de la República del Ecuador: contribuciones al texto final aprobado por la Comisión Especializada Permanente de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral*. Quito.
- Acosta, D. (2018). *The National versus the Foreigner in South America. 200 years of Migration and Citizenship Law*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Adamson, F. y Tsurapas, G. (2019). "Migration diplomacy in world politics". *International Studies Perspectives*, 20(2), pp. 113-128. <https://bit.ly/3aDxPFt>
- Agudo, A. y Estrada, M. (2011). *Transformaciones del Estado en los márgenes de Latinoamérica. Imaginarios alternativos, aparatos inacabados y espacios transnacionales*. CDMX: Colmex-Ibero.
- Aldea (2022). Mapa de feminicidios en el Ecuador. Recuperado de <https://bit.ly/3z2OcEY>
- Aliaga, F. C. (2012). El migrante como chivo expiatorio. En Álvarez, F., Chavero, P. y Oller, M. (Coords.), *Amawta. Seminarios de Investigación* (pp. 143-184). Quito: IAEN.
- Alianza País (2006). Política de Migración. Quito.
- Almeida Mendes, A. y Ribeiro, D. (2020). "A Nova Lei de Migração Brasileira e sua Regulamentação da Concessão de Vistos aos Migrantes". *Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos* 43(84), 64-88. <https://bit.ly/3PmYmFD>
- Alonso, A. (2012). *Integración y migraciones. El tratamiento de la variable migratoria en el MERCOSUR y su incidencia en la política argentina*. Buenos Aires: OIM.
- Alvarado, I. (2018). *Cambios en las experiencias migratorias de la población haitiana en Ecuador: tránsito, crisis económica y cierre de fronteras*. Tesina (Especialización en Migración, Desarrollo y Derechos Humanos). Quito: FLACSO.
- Appadurai, A. (2007). *El rechazo de las minorías: ensayo sobre la geografía de la furia*. Barcelona: Tusquets.
- Aragón, A. (2015). *Ciudadanía. La lucha por la inclusión y los derechos*. Ciudad de México: UACM-Gedisa.
- Arámbulo, A. (2016). *La política inmigratoria gomecista: positivismo y exclusión (1909-1945)*. Cabimas: Fondo Editorial UNERMB.
- Araujo, L. y Eguiguren, M. (2009). "La gestión de la migración en los países andinos". *Andinamigrante* 3, 2-10.
- Arendt, H. (1951). *The Origins of Totalitarianism*. Nueva York: Harcourt, Brace and Jovanovich.

- Arcentales, J. (2011). “Derechos de las personas en movilidad humana”. En *Informe sobre los derechos humanos en el Ecuador*. Quito: USAB.
- Arias Maldonado, M. (2016). *La democracia sentimental. Política y emociones en el siglo XXI*. Madrid: Página Indómita.
- Asamblea Nacional (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Publicado en el Registro Oficial 20 de octubre del 2008. Quito.
- Asamblea Nacional (2010). Decreto 248. Quito.
- Asamblea Nacional (2014). *Movilidad humana. Conceptos claves*. Quito: Asamblea Nacional del Ecuador.
- Asamblea Nacional (2016). *Informe para Primer Debate del proyecto de Ley Orgánica de Movilidad Humana. Comisión Especializada Permanente de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral*. Quito.
- Asamblea Nacional (2016b). *Informe para Segundo Debate del proyecto de Ley Orgánica de Movilidad Humana. Comisión Especializada Permanente de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral*. Quito.
- Asamblea Nacional (2017). *Ley Orgánica de Movilidad Humana*. Quito: Asamblea Nacional del Ecuador.
- Ávila, R. (2012). “Evolución de los derechos fundamentales en el constitucionalismo ecuatoriano”. Ponencia presentada en el Congreso Ecuatoriano de Historia 2012. Montecristi.
- Audebert, C. (2017). “The recent geodynamics of Haitian migration in the Americas: refugees or economic migrants?”. *Revista Brasileira de Estudos de População* 1(34), 55-71. <https://bit.ly/3nYbqFM>
- Balibar, E. (1991). “¿Existe un neorracismo?”. En Wallerstein, E. y Balibar, E. *Raza, nación y clase*. Madrid: IEPA-LA.
- Balibar, E. (1991). “Racismo y nacionalismo”. En Wallerstein, E. y Balibar, E. *Raza, nación y clase*. Madrid: IEPA-LA.
- Báez, J. (2020). *¿Desigualdad en el gobierno de Moreno?. En el 2019 las élites empresariales ganaron lo equivalente a 131*

- veces un salario mínimo, demoraron menos de dos horas en obtenerlo. Unidad de Análisis y Estudios de Coyuntura, IEE. Quito: Universidad Central.
- Bauböck, R. (2010). "Studying Citizenship Constellations". *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 36(5), 847-859. doi 10.1080/13691831003764375
- Bauman, Z. (2011). *Daños colaterales. Desigualdades sociales en la era global*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Banda, C. y Lesser, M. (1987). "Los que se van: la migración manabita a Venezuela". En Barriga, L. (Ed.), *Sociedad y derechos humanos*(193-242). Urshslac-Unesco.
- BBC (28 de octubre de 2018). "Cómo Amazon, Microsoft y otras empresas ganan millones gracias a las políticas de Donal Trump contra la inmigración". <https://bbc.in/2SwlfKv>
- Beiger, M., y Mesquita, B. (2012). "The construction of emotion in interactions, relationships, and cultures". *Emotion Review*, 4(3), 221-229. <https://bit.ly/3zccUTD>
- Benhabib, S. (2004). *El derecho de los otros. Extranjeros, residentes y ciudadanos*. Barcelona: Gedisa.
- Berezin, M. (2002). "Secure States: Towards a Political Sociology of Emotion". En Barbalet, J., *Emotions in Sociology, The Sociological Review* (pp. 33-25). Oxford: Blackwell Publishing.
- Berganza, I. (2017). "Los flujos migratorios mixtos en tránsito por Perú: un desafío para el Estado". En Rojas Pedemonte, N. y Koechlin, J. (Eds.), *Migración haitiana hacia el sur andino* (pp. 41-64). Lima: Universidad Antonio Ruiz de Montoya.
- Bernal, G. (2014). "La migración haitiana hacia Brasil: Ecuador, país de tránsito". En *La migración haitiana hacia Brasil: características, oportunidades y desafíos*. Cuadernos Migratorios (6) (pp. 67-82). OIM.
- Bjerg, M. (2019). "El cuaderno azul, el perro de peluche y la flor de trencadís. Una reflexión sobre la cultura material, las emociones y la migración". *Pasado Abierto*, 9.

- Blouin, C. (Coord.). (2019). *Después de la llegada. Realidades de la migración venezolana*. Lima: Themis-Pucp.
- Boccagni, P. (2008). "Votare per sentirsi a casa. Il transnazionalismo politico tra gli immigrati ecuadoriani in Italia". *Polis*, 1(22), 35-56. doi 10.1424/26723
- Boccagni, P. y Ramírez, J. (2013). "Building democracy or reproducing 'ecuadorianness'? A transnational exploration of Ecuadorian migrants' external voting". *Journal of Latin American Studies*, 45(4), 721-750. doi 10.1017/S0022216X13001181
- Boccagni, P., y Baldassar, L. (2015). "Emotions on the move: Mapping the emergent field of emotion and migration". *Emotion, Space and Society*, 16, 73-80. <https://bit.ly/3O5VZGa>
- Borja, M. (2019). "Xenofobia presidencial". <https://bit.ly/2MnS6ym>
- Bourdieu, P. (1993). "Espíritu de Estado: génesis y estructura del campo burocrático". *Actes de la recherche en sciences sociales*, 96-97, 49-62.
- Bourdieu, P. (1999). *Meditaciones pascalinas*. Barcelona: Anagrama.
- Bourdieu, P. (2104). *Sobre el Estado. Curso en el Collège de France (1989-1992)*. Barcelona: Anagrama.
- Bourdieu, P. y Sayad, A. (2017). *El desarraigo. La violencia del capitalismo en una sociedad rural*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Bourbeau, P. (2011). *The Securitization of Migration. A study of movement and order*. London: Routledge.
- Breda, T. (2016). "Brasil: crónica de un impeachment anunciado", *Nueva Sociedad*, 263, 4-18. <https://bit.ly/3bZ-T98o>
- Burbano, M. (2017). "Los haitianos en el Ecuador: una aproximación desde el acceso a derechos". En Rojas Pedemonte, N. y Koechlin, J. (Ed.), *Migración haitiana hacia el sur andino* (pp. 15-40). Lima: Universidad Antonio Ruiz de Montoya.

- Bustos, M. (2021). "Aporofobia, motivos discriminatorios y obligaciones positivas del Estado: el art. 22.4ª CP entre la prohibición de infraprotección y la subinclusión desigualitaria". *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 23(4), 1-42. <https://bit.ly/3RwvsVp>
- Butler, J. (2017). "Reflections on Trump". *Society of Cultural Anthropology*, 18. <https://bit.ly/3ayedT5>
- Cabrera, C. (2020). *Imaginarios sociales y migración venezolana en el Ecuador: análisis de los discursos en Diario El Tiempo y Mercurio de la ciudad de Cuenca periodo 2019*. Tesis de Licenciatura en Comunicación. Cuenca: Universidad de Cuenca.
- Caetano, G., López Burian, C. y Luján, C. (2019). "El Brasil de Bolsonaro, las orientaciones posibles de su política exterior y el futuro del regionalismo en Sudamérica". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28(1), 95-130. <https://bit.ly/3uKSi1P>
- Campesi, G. (2012). "Migraciones, seguridad y confines en la teoría social contemporánea". *Revista Crítica Penal y Poder*. Observatorio del Sistema Penal y los Derechos Humanos Universidad de Barcelona, 3,1-20. <https://bit.ly/3P3Vspz>
- Campos, B. y Da Silva, X. (2015). "Igualdad, Não-Discriminação e Política para Migrações no Brasil: antecedentes, desafios e potencialidades para o acesso da pessoa migrante a direitos e serviços". En Galindo, G. (org.), *Migrações, deslocamentos e direitos humanos* (pp. 50-63). Brasília: IBDC Grupo de Pesquisa C&DI.
- Carrillo, A. (2012). "Comerciantes de fantasía: el Estado ecuatoriano ante la inmigración china a Quito". En Ramírez J. (ed.), *Ciudad-Estado, inmigrantes y políticas. Ecuador, 1890-1950*. Quito: IAEN-Instituto de la Ciudad.
- Carrillo, C. y Cortés, A. (2008). "Por la migración se llega al Ecuador. Una revisión de los estudios sobre migración en España". En Herrera, G. y Ramírez, J. (coords.),

- América Latina Migrante; Estado, Familia, Identidades* (pp. 425-464). Quito: FLACSO-M. Cultura.
- Castillo, M. (2000). "Las políticas hacia la migración centroamericana en países de origen, de destino y de tránsito". *Papeles de población*, 6(24),133-157. <https://bit.ly/3yEgmEJ>
- Castillo, M. (2005). *Migraciones y Derechos Humanos*. CDMX: El Colegio de México.
- Castro, Y. (2018). "Migración y fronteras en el fetichismo de la ley". *Revista Urvio*, 23, 29-43. <https://bit.ly/3nX5b5d>
- Cavalcanti, L. (2017). "Política migratoria brasileña. De la tríada apertura-control-selectividad a la agenda de derechos humanos". En Ramírez, J.(coord.), *Migración, Estado y políticas. Cambios y continuidades en América del Sur*. La Paz: CELAG.
- Ceja, I. (2014). *Negociación de identidades de los migrantes haitianos en Quito*. Tesis de Maestría en Antropología visual. Quito: FLACSO.
- Ceja, I. (2015). "Migraciones haitianas en la región andina". *Andina Migrante*, 19, 2-13.
- Ceja, I. (2022). "Los rumores, la espera y la incertidumbre: trayectos de un migrante venezolano en Boa Vista". En Vianna, Adriana y Maria Elvida Diaz, *Violência e Marcadores de desigualdade social*. Rio de Janeiro: UFRJ.
- CRM (2005). Glosario de la Conferencia Regional de Migraciones, elaborado por el Grupo Regional de Consulta sobre Migración y revisado por la Secretaría Técnica de la CRM, Ciudad de Guatemala, Octubre.
- CRM (2011). Conclusiones. Reunión del Grupo Regional de Consulta sobre Migración de la Conferencia Regional sobre Migración. Bayahibe, República Dominicana.
- CRM (2011). Conferencia Regional sobre Migración. CRM o Proceso Puebla, 15 años. San José, Costa Rica.
- CRM (2011). Conferencia Regional sobre Migración, 20 años. Promoviendo y fortaleciendo el diálogo la cooperación regional. San José, Costa Rica.

- CRM (2011). Recomendaciones. Reunión del Grupo Regional de Consulta sobre Migración de la Conferencia Regional sobre Migración. Bayahibe, República Dominicana.
- CRM (2012). Conclusiones. Reunión del Grupo Regional de Consulta sobre Migración de la Conferencia Regional sobre Migración. Ciudad de Panamá, Panamá.
- CRM (2012). Declaración XVII Conferencia Regional sobre Migración “Seguridad en el Marco de los Derechos Humanos y Flujos Migratorios Mixtos”. Ciudad de Panamá, Panamá.
- CRM (2012). Recomendaciones. Reunión del Grupo Regional de Consulta sobre Migración de la Conferencia Regional sobre Migración. Ciudad de Panamá, Panamá.
- CRM (2013). XVIII Reunión Viceministerial Declaración “Migraciones e Integración Social: por una migración con rostro humano”. San José, Costa Rica.
- CRM (2013). Conclusiones. Reunión del Grupo Regional de Consulta sobre Migración de la Conferencia Regional sobre Migración. San José, Costa Rica.
- CRM (2013). Recomendaciones. Reunión del Grupo Regional de Consulta sobre Migración de la Conferencia Regional sobre Migración. San José, Costa Rica.
- CRM (2014). XIX Conferencia Regional Sobre Migración “Por una Región libre de Trata de Personas”. Declaración. Managua, Nicaragua.
- CRM (2014). Conclusiones. Reunión del Grupo Regional de Consulta sobre Migración de la Conferencia Regional sobre Migración. Managua, Nicaragua.
- CRM (2014). Recomendaciones. Reunión del Grupo Regional de Consulta sobre Migración de la Conferencia Regional sobre Migración. Managua, Nicaragua.
- CRM (2015). Reunión del Grupo Regional de consulta sobre migración de la Conferencia regional sobre migración. Ciudad de México, México.

- CRM (2016). XXI Conferencia regional sobre Migración “La migración: una responsabilidad compartida”. San Pedro Sula, Honduras.
- CRM (2017). Conclusiones. Reunión del Grupo Regional de Consulta sobre Migración de la Conferencia Regional sobre Migración. Antiguo Cuscatlán, El Salvador.
- CRM (2016). Conclusiones. Reunión del Grupo Regional de Consulta sobre Migración de la Conferencia Regional sobre Migración. Tegucigalpa, Honduras.
- CRM (2016). Reunión del Grupo Ad Hoc sobre flujos de personas migrantes extra- regionales. Ciudad de Panamá, Panamá.
- CRM (2017a). XXII Conferencia regional sobre Migración “Mujeres migrantes”. Antiguo Cuscatlán, El Salvador.
- CRM (2017b). Informe de la reunión de la red de funcionarios de Enlace en materia de protección de niñas. Niños y adolescentes migrantes. San Salvador, El Salvador.
- CRM (2017c). Informe de la reunión de la red de funcionarios de Enlace para el combate al Tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas. San Salvador, El Salvador.
- CRM (2018). Conclusiones de la Reunión del Grupo Regional de Consulta sobre Migración de la Conferencia Regional de Migración. Ciudad de Panamá, Panamá.
- CELAG (2021). Análisis cualitativo de opinión. Pichincha-Ecuador, diciembre 2021. <https://bit.ly/3yCNAo3>
- Ceriani, P. (2016). “El lenguaje como herramienta de la política migratoria”. *Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos*, 13(23), 97-112. <https://bit.ly/3RwcX3x>
- CREO-PSC (2021). Plan de Trabajo 2021-2025. Por un Ecuador Justo, Próspero y Solidario.
- CSM (2018). Declaraciones Conferencia Sudamericana de Migraciones (2000- 2021). <http://csm-osumi.org>
- Clastres, P. (2010). *La sociedad contra el Estado*. Madrid: Virus.
- Clavijo, J., Pereira, A. y Basualdo, L. (2019). “Humanitarismo y control migratorio en Argentina: refugio, tratamiento

- médico y migración laboral”. *Apuntes*, 46(84), 127-157. <https://bit.ly/3IDxsaI>
- Cook, M. (2021). *Con los brazos abiertos: Venezuelan migration and the humanitarian state under Ecuador’s Moreno Administration*. Honors Theses. Universidad de Mississippi.
- Coloma, S. (2020). Informe final del estudio cualitativo de la situación de las personas inmigrantes en la Provincia de Pichincha. Quito: GADPP.
- Constante, S. (2015). “El puente que no pueden cruzar los haitianos: emigrantes de Haití insisten en pasar del Ecuador a Colombia en su ruta a EEUU”. *El Comercio*, Tulcán, 7 de agosto de 2016. Disponible en: <https://bit.ly/3aymu9E>
- Correa, A. (2019). “Deportación, tránsito y refugio. El caso de los cubanos del El Arbolito en Ecuador”. *Periplos*, 3, 52-88. <https://bit.ly/3PIJ6Jl>
- Coronil, F. (1997). *The magical state: nature, money, and modernity in Venezuela*. Chicago, Londres: University of Chicago Press.
- Corte Constitucional de Ecuador (2019). Dictamen Denuncia del Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur). Quito.
- Cortina, A. (2017). *Aporofobia, el rechazo al pobre*. Barcelona: Paidós.
- Cubuas, E. y Monzón, L. (2005). “La Conferencia Regional sobre Migración o Proceso Puebla como proceso consultivo regional”. En *Expert Group Meeting on International Migration and Development in Latin America And Caribbean*. CDMX: Population Division Department of Economic and Social Affairs United Nations Secretariat.
- Damasio, A. (1994). *El error de Descartes: la emoción, la razón y el cerebro humano*. Barcelona: Crítica.
- Da Silva SA, Cotinguiba G. C., Cotinguiba M. P. (2021). “Haïtiens à Manaus et à Porto Velho: processus d’insertion religieuse et possibles impacts sur le champ protestant local”. *Social Compass*, 68(2), 176-189.

- Das, V. y Poole, D. (2004). *Anthropology in the Margins of the State*. Houston: School of American Research Advanced Seminar Series.
- Debandi, N. y Patallo, M. (2017). *Diagnóstico regional sobre migración haitiana*. Buenos Aires: OIM – MERCOSUR.
- De Génova, N. (2002). “Migrant Illegality and deportability in everyday life”. *Annual Review of Anthropology*, 31, 419-447.
- De Genova, N. (2013). “Foucault, migrations and borders”. *Materiali Foucaultiani*, 2(3), 153-177.
- De la Vega, I. (2005). *Mundos en Movimientos. El caso de la movilidad y emigración de los científicos y tecnólogos venezolanos*. Caracas: Fundación Polar.
- Defensoría del Pueblo (2013). *Propuesta de Anteproyecto de Ley Orgánica e Integral de Movilidad Humana*. Quito.
- Defensoría del Pueblo (febrero de 2019). *Informe de verificación en la Unidad de Control Migratorio en Rumichaca*. Quito.
- Defensoría del Pueblo (14 de octubre 2019). *Séptimo Informe con resultados de la vulneración de derechos durante el Estado de excepción*. Quito.
- Defensoría del Pueblo (2020). *Informe Temático sobre la situación de los Derechos Humanos durante la declaratoria del estado de excepción por la emergencia sanitaria por la COVID-19 en Ecuador en 2020*. Quito: UTE-Defensoría del pueblo.
- De Haas, H. (2021). “A theory of migration: the aspirations-capabilities framework”. *Comparative Migration Studies*. 9:8, California, 1-35. <https://bit.ly/3uJ8a4U>
- De Oliveira, A. (7 de Febrero de 2017). “Temer y Macri impulsarán el Mercosur frente a Trump”. *El País*. <https://bit.ly/3ays4sy>
- Devoto, F. (2006). *Historia de los italianos en Argentina*. Buenos Aires: Biblos.
- Documento País (2010). “Recuperar la dignidad migratoria: Hacia un Consejo Sudamericano para las Migraciones”. Bolivia, 25 de Octubre.

- Domenech, E. (2007). “La agenda política sobre migraciones en América del Sur”. *Revue Européenne des migrations internationales*, 23(1), 71-94. <https://bit.ly/3z0jbBE>
- Domenech, E. (2008). “La ciudadanía de la política migratoria en la región sudamericana: vicisitudes de la agenda global”. En Susana Novick (coord.), *Las migraciones en América Latina. Políticas, culturas y estrategias*. Buenos Aires: CLACSO.
- Domenech, E. (2013). “Las migraciones son como el agua: hacia la instauración de políticas de control con rostro humano”. *Polis*, 35. <https://bit.ly/3IzYPIH>
- Domenech, E. (2017). “Inmigración, legislación y políticas en la Argentina actual: escenas etnográficas de prácticas de control y vigilancia”. En Ramírez, J. (coord.), *Migración, Estado y Políticas. Cambios y continuidades en América del Sur* (pp. 13-45). La Paz: CELAG-Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia.
- Domenech, E. (2017). “Las políticas de migración en Sudamérica: elementos para el análisis crítico del control migratorio y fronterizo”. *Terceiro Milênio. Revista Crítica de Sociología e Política*, 8(1), 19-48. <https://bit.ly/3yEkFQp>
- Domenech, E. y Boito, M. (2019). “Luchas migrantes en Sudamérica: reflexiones críticas desde la mirada desde la autonomía de las migraciones”. En Cordero, B., Mezzadra, S. y Varela, A. (Coords.), *América Latina en Movimiento. Migraciones, Límites a la movilidad y sus desbordamientos*. CDMX: UACM-Traficante de sueños-Tinta Limón.
- Domenech, E. (2020). “La ‘política de la hostilidad’ en Argentina: detención, expulsión y rechazo en frontera”. *Estudios Fronterizos*, 21, 1-25. <https://bit.ly/3AMUgTq>
- Domenech, E. y Dias, G. (2020). “Regimes de fronteira e ‘ilegalidade’ migrante na América Latina e no Caribe”. *Sociologías*, 55(22), 40-73. <https://bit.ly/3Pp6ZzH>
- Domenech, E. (2020). “Inmigración, política(s) y “pensamiento de Estado”: la mirada crítica heterodoxa de

- Abdelmalek Sayad". En Gustavo Dias, Lucia Bógus, L., José Pereira y Dulce Baptista (orgs.), *A contemporaneidade do pensamento de Abdelmalek Sayad*. Sao Paulo, Educ.
- Domenech, E. (2021). "Gobernabilidad migratoria". En Jiménez, C. y Trpin, V. (Coords.), *Pensar las migraciones contemporáneas. Categorías críticas* (pp. 147-156). Córdoba: Teseopress.
- Durand, J. (10 de enero de 2016). "La utopía ecuatoriana". *La Jornada*. <https://bit.ly/3o0kLNn>
- Durand, J. (28 de octubre de 2018). "Caravana de desarraigados". *La Jornada*. <https://bit.ly/3aB8RGM>
- Durand, J. (2020). "Migrantes desarraigados. Mesoamérica laboratorio migrante". En Botega, T., Durtra, D., & Cunha, I. (Orgs.), *Movilidad en la frontera. Tijuana como espacio de (re)construcción de la vida* (pp. 19-69). Brasilia: CSEM.
- Durand, J. (2022). "Uprootedness as the Other Side of Integration: Reframing Contemporary Migration Studies". *Human Organization*, 81(2), 122-130.
- Düvell, F. (2003). "The globalization of migration control". *Open Democracy*. <https://bit.ly/3IBxkbJ>
- Eguiguren, M. (2011). *Sujeto Migrante, crisis y tutela estatal*. Quito: FLACSO-Ecuador Abya-Yala.
- Escalona, J. (2011). "El incompleto imaginario del orden, la inacabada maquinaria burocrática y el espacio de lucha. Antropología del Estado desde el sureste de México". En Agudo, A. y Estrada, M., *Transformaciones del Estado en los márgenes de Latinoamérica. Imaginarios alternativos, aparatos inacabados y espacios transnacionales* (pp. 45-85). CDMX: Colmex-Ibero.
- Estado Plurinacional de Bolivia (2017). *Declaración de la Conferencia Mundial de los Pueblos por un Mundo sin Muros hacia la Ciudadanía Universal*. Tiquipaya, Bolivia.
- Estrada, E. (2012). *The structure of complex networks: theory and applications*. Oxford University Press.

- Estévez, A. (2008). "Migración, globalización y derechos humanos. Construyendo la ciudadanía universal". *Cuadernos de América del Norte*, 12. CDMX: UNAM-CISAN.
- Estévez, A. (2010). "Los derechos humanos en la sociología política contemporánea". En A. Estévez y D. Vázquez (coord.), *Los derechos humanos en las ciencias sociales: una perspectiva multidisciplinaria* (pp. 135-165). CDMX: FLACSO-CISAN.
- Estévez, A. (2017). "La repolitización de los derechos humanos frente a la gubernamentalidad neoliberal del sufrimiento social: una lucha de contraconducta. En Estévez A. y Vázquez, D. (2017), *Nueve razones para (des)confiar de las luchas por los derechos humanos* (pp. 181-207). CDMX: FLACSO-CISAN.
- Estupiñán, M. (2013). *Acerca de la gobernanza y la gestión migratoria. Crítica del papel de la OIM en el gobierno de la migración internacional y regional*. Serie Documentos de Trabajo, N.º 33. Buenos Aires: CLACSO.
- Estupiñán, M. (2014). "La gestión internacional de las migraciones con una racionalidad política". *Migraciones Internacionales*, 7(3), 249-259. <https://bit.ly/3P76ZVb>
- Fábregas, A. (1976). *Antropología política*. México: Prisma.
- Fassin, D. (2016). *La razón humanitaria. Una historia moral del tiempo presente*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Fassin, D. (2018). *Por una repolitización del mundo. Las vidas descartables como desafío del siglo xxi*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Fassin, E. (2018). "El momento neofascista del neoliberalismo". *CTXT. Revista Contexto* (75), 27 de junio de 2018. <https://bit.ly/3aEONU4>
- Feddersen, M. (2018). "Governing Migration through a Human Rights Consensus". Ponencia presentada en la Conferencia ¿Crisis de la Gobernabilidad? La política de la gobernanza migratoria en América y Europa, Buenos Aires, 3 y 4 de octubre.

- Fernandes, D. y Gomes, M. (2014). “A migração haitiana para o Brasil: resultado da pesquisa no destino”. *La migración haitiana hacia Brasil: características, oportunidades y desafíos*. Cuadernos Migratorios (6). OIM, 51-66.
- Flores Jijón, A. (1890). “Crédito y derecho público. Iro. Derecho Público (Inmigración China). 2do. Crédito Público”. *Cartas de S.E. el presidente de la República del Ecuador a sus ministros*. Quito: Imprenta del Gobierno. AB-AEP.
- Flores Jijón, A. (1889a). *Suplemento al Diario Oficial N.º 159*. Viernes 8 de noviembre de 1889. Quito: Diario Oficial. APL: Diario Oficial, tomo 42.
- Flores Jijón, A. (1889b). *Derecho Público. Inmigración China*. Quito: Imprenta del Gobierno. AHG.
- Fraser, N. (12 de enero de 2017). “El fin del neoliberalismo ‘progresista’”. *Sinpermiso*. <https://bit.ly/3yziXA1>
- Freier, F. (2016). *A Reverse Migration Paradox? Policy Liberalisation and New South- South Migration to Latin America*. Tesis de doctorado. Londres: The London School of Economics and Political Science.
- Gandini, L., Lozano, F. y Prieto, V. (2019). *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica*. CDMX: UNAM.
- García, L. (2016). “Migraciones, Estado y una política del derecho humano a migrar: ¿hacia un nueva era en América Latina?”. *Colombia Internacional*, 88, 107-133 <https://bit.ly/3o0E49s>
- García, J. (2021). *Dinámicas de exclusión e inclusión a migrantes en la ciudad de Cuenca, Ecuador: el caso de la migración venezolana*. Tesis maestría en Antropología de lo Contemporáneo. Cuenca: Universidad de Cuenca.
- Garrey-Burey, R. (2017). “Estrategias migratorias en el tránsito de emigrantes haitianos hacia Estados Unidos”. *Huellas de la migración*, 4(2), 93-123. <https://bit.ly/3NX-NI7m>

- Geiger, M. y Pécoud, A. (2010). *The Politics of International Migration Management. Migration, Minorities and Citizenship*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Geiger, M. y Pécoud, A. (Eds.) (2012). *The New Politics of International Mobility. Migration Management and its Discontents*. Osnabrück: Universität Osnabrück.
- Ghosh, B. (2008). “Derechos humanos y migración: el eslabón perdido”. *Migración y Desarrollo*, 10, 37-63. <https://bit.ly/3celtEl>
- Gianelli, L. (2008). *El tratamiento de la cuestión migratoria en los consensos intergubernamentales*. OIM.
- Gil, S. (2009). “Interrogar al Estado desde la inmigración”. En Domenech E. (Comp.), *Migración y políticas: El Estado interrogado. Procesos actuales en Argentina y Sudamérica* (pp. 13-20). Córdoba: Universidad de Córdoba.
- Gil, S., Santi, S. y Jaramillo V. (2017). “Políticas de migración familiar, desplazamientos de fronteras y control migratorio deslocalizado: nuevos instrumentos para el gobierno (a distancia) de la migración en la Unión Europea”. En Ramírez J. (coord.), *Migración, Estado y Políticas*. La Paz: Vicepresidencia de Bolivia, CELAG.
- Gildas, S. (1981). “Réflexions sur la notion de champ migratoire international. Hommes et Terres du Nord”. *Migrations internes et externes en Europe Occidentale*, 1, 85-89.
- Giordano, V. y Rodríguez, G. (2019). “Luchas memoriales y estrategias de poder de las derechas en América Latina hoy”. *Universitas*, 31, 19-36. <https://bit.ly/3O4XNza>
- Girard, R. (1982). *El chivo expiatorio*. Barcelona: Anagrama.
- Gissi, N., Ramírez, J., Ospina, M., Cardoso, P. y Polo, S. (2020). “Respuestas de los países del pacífico suramericano ante la migración venezolana: estudio comparado de políticas migratorias en Colombia, Ecuador y Perú”. *Diálogo Andino*, 63, 219-233. <https://bit.ly/3P4PYLv>
- Glick Schiller, N. y Fouron, G. (2003). “Los terrenos de la sangre y la nación: los campos sociales transnacionales haitianos”. En Portes, A., Guarnizo, L., y Landolt,

- P. (Comps.), *La globalización desde abajo: transnacionalismo inmigrante y desarrollo. La experiencia de Estados Unidos y América Latina* (pp. 193-231). Ciudad de México: FLACSO.
- Glick Schiller, N. (2004). "Transnationality". En Nugent, D. y Vincent, J. (Eds.), *A Companion to the Anthropology of Politics*, 448-467.
- Goffman, E. (2008). *Estigma. La identidad deteriorada*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Goldstein, A. (2016). "La tormenta perfecta: Crisis e impeachment en el segundo mandato de Dilma Rousseff". *Análisis Político*, 88, 90-104. <https://bit.ly/3cb68nI>
- Gómez, J., Mila, A. y Márquez C. (2018). "La inmigración en el discurso informativo audiovisual ecuatoriano". *RIS-TI*, 16. <https://bit.ly/3O2pUPx>
- Góngora-Mera, M., Herrera, G. y Müller, C. (2014). "The frontiers of universal citizenship transnational social spaces and the legal status of migrants in Ecuador" [documento de trabajo 71]. Berlín: desiguALdades.net.
- González, E. (2003). *La inmigración esperada. La política migratoria brasileña desde Joao VI hasta Getulio Vargas*. Madrid: CSIC.
- Gordón, I. (15 de agosto de 2021). "En 12 años, 162 mil migrantes han llegado al Darien". *La Estrella de Panamá*. <https://bit.ly/3PsveNA>
- Goycochea, A. (2001). *Imaginarios sobre la migración en las familias de emigrantes ecuatorianos en Europa*. Tesis de Maestría. Quito: UASB.
- Graber, D. (2015). *La utopía de las normas. De la tecnología, la estupidez y los secretos placeres de la burocracia*. Barcelona: Ariel.
- Grimson, A (2011). "Doce equívocos sobre las migraciones". *Nueva Sociedad*, 222, 34-43. <https://bit.ly/3RyIemk>
- Gupta, A. (2006). "Blurred Boundaries: The Discourse of Corruption, the Culture of Politics and Imagined State". En Sharma, A y Gupta, A. (Eds.), *The Anthropology*

- of the State: A Reader* (pp. 48-100). Malden: Blackwell Publishing.
- Gurrieri, J. (2005). “Los procesos migratorios actuales en Sudamérica”. Trabajo presentado en: III Reunión de la Comisión de Laborales, Previsión Social y Asuntos Jurídicos del Parlamento Latinoamericano, Buenos Aires: 30 de junio y 1 de julio.
- Gzesh, S. (2008). “Una redefinición de la migración forzosa con base en los derechos humanos”. *Migration y Desarrollo*, 10, 97-126. <https://bit.ly/3ca6P0G>
- Habermas, J. (1978). *Tres enfoques de investigación en ciencias sociales. Comentarios a propósito de conocimiento e interés*. Universidad Nacional.
- Hacking, I. (1991). “How Should We Do the History of Statistics?”. En Burchell, G., Gordon, C. y Miller, P. (Eds.), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality* (pp. 181-196). Chicago: University of Chicago Press.
- Hammerstad, A. (2011). “UNHCR and the Securitization of Forced Migration”. En Betts, A. y Gil, L. (Coords.), *Refugees in International Relations* (pp. 237-260). Oxford: Oxford University Press.
- Harris, M. (1979). *El desarrollo de la teoría antropológica*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- Hansen, R. (2010). *An Assessment of Principal Regional Consultative Processes on Migration*. IOM Migration Research Series, N.º 38. Ginebra: OIM.
- Herrera Ríos, W. (2016). “Rediseñando la presencia estatal extraterritorial: el manejo político e institucional de la emigración bajo la Revolución Ciudadana del Ecuador”. En Le Quang, M. (Ed.), *La Revolución Ciudadana en escala de grises. Avances, continuidades y dilemas* (pp. 105-131). Quito: Iae.
- Herrera, G. (2011). “La familia migrante en las políticas públicas en el Ecuador: de símbolo de la tragedia a objeto de intervención”. En Feldman, B. et al. (comps.), *La construcción social del sujeto migrante en América*

- Latina. Prácticas, representaciones y categorías.* Quito: CLACSO-FLACSO-U. Alberto Hurtado.
- Hervia de la Jara, F. (2009). "Relaciones Sociedad-Estado: análisis interactivo para una antropología del Estado". *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, XV(45), 43-70. <https://bit.ly/3NYEW9f>
- Hirai, S. (2014). "La nostalgia: emociones y significados en la migración transnacional". *Nueva Antropología*, 27(81), 77-94. <https://bit.ly/3yBMR6K>
- Huysmans, J. (2000). "The European Union and the securitization of migration". *Journal of Common Market Studies*, 38(5), 751-777. <https://bit.ly/3nVXAnD>
- INEC (2010). *Censo de población y Vivienda.* Quito.
- INEC (2016). *Anuario de entradas y salidas internacionales.* <https://bit.ly/2DhWPeV>
- Jiménez Barca, A. (1 de septiembre de 2016). "Dilma Rousseff, destituida definitivamente por el Senado de Brasil". *El País*. <https://bit.ly/3AOsmGy>
- Joseph, H. (2015). *Diaspora. As dinâmicas da mobilidade haitiana no Brasil, no Suriname e na Guiana Francesa.* Tesis (Doctorado en Antropología Social). Museo Nacional, Universidad Federal de Río de Janeiro, Río de Janeiro.
- Joseph, H. y Audebert, C. (2022). *El sistema migratorio haitiano en América del Sur. Proyectos, movilidades y política migratoria.* Buenos Aires: CLACSO.
- Kron, S. (2011). "Gestión migratoria en Norte y Centroamérica: manifestaciones y contestaciones". *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 37, 53-85. <https://bit.ly/3NYzPFW>
- Kostakopoulou, D. (2006). "Thick, thin and thinner patriotism: is this all there is?". *Oxford Journal of Legal Studies*, 26(1), 73-106.
- Lagos, M. y Calla, P. (2007). *Antropología del Estado. Dominación y prácticas contestatarias en América Latina.* Cuaderno de Futuro 23. La Paz: PNUD.

- Latour, B. (2004). *La fabrique du droit, une ethnographie du Conseil d'État*. Paris: La Découverte, Poche, coll. Sciences humaines et sociales.
- Lomnitz, L. Lomnitz C. y Alder, I. (1990). "El fondo de la forma: La campaña presidencial del PRI en 1988". *Nueva Antropología*, XI(38), 45-82. <https://bit.ly/3NYCIXm>
- Lomnitz-Alder, C. (1992). *Exits from the Labyrinth. Culture and Ideology in the Mexican National Space*. Berkeley: University of California Press.
- López, A. y Wessel, J. (2017). Migración Haitiana en tránsito por Ecuador. *Comentario Internacional*, 17,19-32. <https://bit.ly/3RwiHdH>
- Mai, N., y King, R. (2009). "Introduction. Love, sexuality and migration". *Mobilities*, 4(3), 295-307. doi 10.1080/17450100903195318
- Ma Mung, E. (2009). "Le point de vue de l'autonomie dans l'étude des migrations internationales: 'penser de l'intérieur' les phénomènes de mobilité". En Dureau, F. y Hily, M. A. (Dir.), *Les mondes de la mobilité* (pp. 25-38). Rennes: Presses universitaires de Rennes.
- Marcus, G. (2000). "Emotions in Politics". *Annual Review of Political Science*, 3, 221-250. <https://bit.ly/3PsscZk>
- Marcus, G., Neuman, W., & MacKuen, M. (2000). *Affective Intelligence and Political Judgment*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Margueritis, A. (2011). "Todos somos migrantes (We are All Migrants): The Paradoxes of Innovative Stateled Transnacionalism in Ecuador". *International Political Sociology*, 5, 198-217. <https://bit.ly/3ccU4Ta>
- Mármora, L. (2005). *Las políticas migratorias internacionales*. Buenos Aires: OIM-PAIDOS.
- Mármora, L. (2009). *Aspectos básicos para la gestión migratoria*. México: OIM-INM.
- Mármora, L. (2016). *Conferencia suramericana sobre migraciones. 2000-2015*. Buenos Aires: OIM.
- Martino, A y Moreira, J. (2020). "A política migratória brasileira para venezuelanos: do 'rótulo' da autorização

- de residência temporária ao do refúgio (2017-2019)". *REMHU. Rev. Interdiscip. Mobil. Hum*, 28(60), 151-166. <https://bit.ly/3yFNBrG>
- Massumi, B. (2002). *Parables for the Virtual: Movement, Affect, Sensation*. Durham, NC: Duke University Press Books.
- Metzner, T. (2014). "La migración haitiana hacia Brasil: estudio en el país de origen". *La migración haitiana hacia Brasil: características, oportunidades y desafíos* (pp. 15-32). Cuadernos Migratorios (6) OIM.
- Memmi, A. (1982). *Le racisme*. Paris: Gallimard.
- Ménard, M. (2017). "Ecuador como nodo articulador de la migración senegalesa en América del Sur". *Migración y Desarrollo*, 15(29), 31-50. <https://bit.ly/3uNgEls>
- Méndez, L. (9 de enero del 2019). "Bolsonaro tras retiro del Pacto sobre Migración: 'Brasil es soberano de decidir si recibe o no migrantes'". *France24*. <https://bit.ly/3RAh5Q0>
- Mezzadra, S. (2012). "Capitalismo, migraciones y luchas sociales. La mirada de la autonomía". *Nueva Sociedad*, 237, 159-178. <https://bit.ly/3PIPC2w>
- Mezzadra, S. y Nielson, B. (2013). *Border as method or the multiplication of labor*. Durham: Duke University Press.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMHU). (2008). Boletín de Prensa N.º 398. Quito.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMHU). (2014). Oficio Nro.MREMH-GVMH-2014-0018-0, del 5 de febrero del 2014.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMHU). (2016). Estadísticas sobre Visas Mercosur y refugio. Quito.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMHU) (2018a). Acuerdo Ministerial N.º 152. 9 de agosto. Viceministerio de Movilidad Humana, Quito.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMHU). (2018b). Acuerdo Ministerial N.º 242. 16 de agosto. Viceministerio de Movilidad Humana, Quito.

- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMHU). (2018c). Acuerdo Ministerial N.º 244. 26 de agosto. Viceministerio de Movilidad Humana, Quito.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMHU). (2018d). Marco de Cooperación Internacional para la Respuesta Nacional a las Personas Venezolanas en Situación de Movilidad Humana en el Ecuador, Quito.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMHU). (2019a). Acuerdo Ministerial N.º 103. 26 de julio. Visa de Excepción por razones humanitarias a ciudadanos venezolanos. Quito.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMHU). (2019b). Informe sobre la emergencia migratoria venezolana y su impacto en el Ecuador (Oficio MREMH-2019-0580-OF). Quito.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMHU). (2020). Regularización de ciudadanos venezolanos en el Ecuador. 14 de agosto. Quito.
- Ministerio del Interior (2014). *Información sobre la tarjeta andina de migración*. Documento electrónico: www.ministeriointerior.gob.ec. Último acceso: 28 de octubre de 2021.
- Ministerio del Interior Ecuador. (2018). *Informe técnico de situación flujos migratorios inusuales de ciudadanos venezolanos*. 16 de agosto. Quito.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (2016). *Cerca de 34 mil migrantes irregulares fueron detectados por migración Colombia en 2016*. Comunicado de prensa. Bogotá.
- Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores (2019). *Ecuador: crónica de una migración económica que no fue*. Venezuela.
- Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores (MPPRE). (2020). *Plan Vuelve a la Patria*. Gobierno Bolivariano de Venezuela.

- Mintz, S. (1996). *Dulzura y poder. El lugar del azúcar en la historia moderna*. México: Siglo XXI.
- Modolo, V. (2012). "Política migratoria regional. El caso de la Residencia Mercosur 2002-2011", *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, 40-58. <https://bit.ly/3PnP24s>
- Montinard, M. (2019). *Prann wout; Dinâmicas das redes e das dinâmicas da mobilidade haitianas*. Tesis de doctorado en Antropología Social. Museo Nacional, Universidad Federal de Rio de Janeiro.
- Moreno, G. (2019). "Migración indocumentada cubana por Centroamérica: el papel de Nicaragua en la crisis migratoria de 2015". *Estudios Fronterizos*, 20, 1-23. <https://bit.ly/3uN4xeq>
- Moreno, L. (19 de enero de 2019). Comunicado Oficial Presidencia del Ecuador. "¡Todos Somos Diana!". República del Ecuador.
- Mörner, M. y Harold, D. (1985). *Adventurers and proletarians. The story of migrants in Latin America*. Pittsburgh: Universidad de Pittsburgh.
- Moscoso, J. (2015). "La historia de las emociones, ¿de qué es historia?". *Vínculos de Historia*, 4, 15-27. <https://bit.ly/2OFIvYC>
- Moura de Oliveira, G. y Veríssimo Veronese, M. (2019). "Brasil y el 'fenómeno Bolsonaro': un análisis preliminar". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 64(237), 245-268. <https://bit.ly/3aF4BpO>
- Muñoz, J. (2009). "Derechos Humanos, migraciones y ciudadanía universal". *Diálogos Migrantes*, 2, 8-20. <https://bit.ly/3yHki7W>
- Muñoz Bravo, T. (2020). "El camino hacia la formulación de una nueva política migratoria en Brasil. De la visión militar restrictiva a la apertura", *Desafíos*, 32(1). <https://bit.ly/3O6ZWdK>
- Naciones Unidas (2018). "Un pacto mundial por los derechos humanos de los refugiados". <https://bit.ly/2zDODc1>

- Naciones Unidas Ecuador (mayo de 2020). *Ecuador. Evaluación rápida de necesidades antes Covid-19*.
- Neuman, R., George, M., MacKuen, M., & Crigler, A. (2007). *The Affect Effect. Dynamics of Emotion in Political Thinking and Behavior*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Newman, M. (2006). "Modularity and community structure in networks". *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 103, 8577-8696.
- Nicolao, J. (2010). "El Estado argentino ante el reto de las migraciones internacionales: reflexiones del reciente cambio de rumbo en la política migratoria argentina". *Convergencia*, 17(53), 205-228. <https://bit.ly/3PpxFA9>
- Niebrzydowski, S. y De la Vega, I. (2008). "Venezuela, política y emigración. El caso de la industria petrolera en 2002 y 2003". En De la Vega (Ed.), *La diáspora del conocimiento. Talento venezolano en el mundo*. Venezuela: Academia de Ciencias Físicas y Matemáticas.
- Nieto, C. (2014). *Migración haitiana a Brasil: redes migratorias y espacio transnacional. Informe de investigación*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Novick, S. (2008). "Migración y políticas en Argentina: tres leyes para un país extenso (1876-2004)". En Novick, S. (Comp.), *Las migraciones en América Latina: políticas, culturas, estrategias* (pp. 131-151). Buenos Aires: Clacso.
- Nussbaum, M. (2003). *La terapia del deseo: teoría y práctica en la época helenística*. Barcelona: Paidós.
- Nussbaum, M. (2004). *Hiding from Humanity: Disgust, Shame, and the Law*. New Jersey: Princeton University Press.
- Organismo Internacional para las Migraciones (2004). *Essentials of Migration Management. A Guide for Policy Makers and Practitioners*. Ginebra: OIM.
- Organismo Internacional para las Migraciones (2009). *Aspectos básicos para la gestión migratoria*. Ciudad de México: OIM-INM.
- Organismo Internacional para las Migraciones (2012). *Perfil Migratorio del Ecuador*. Quito: OIM.

- Organización Internacional para las Migraciones (2014). *Estudio sobre experiencias en la implementación del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR y Asociados*. Lima: OIM.
- Organización Internacional para las Migraciones (2018). Monitoreo de flujo de población venezolana por Ecuador. agosto-septiembre, ronda 2. *Displacement Tracking Matrix* (dtm). ONU. <https://bit.ly/2FH3l4f>
- Ortiz, C. (2011). “Algunas dimensiones del ideario de la gobernabilidad migratoria: el proceso de institucionalización de la Conferencia Sudamericana de Migraciones”, *Cuadernos de Ideas*, vol. 5, (5), 74-95. <https://bit.ly/3o8qoJn>
- Ortiz, D. (2016). *La inmigración de jóvenes haitianos a la ciudad de Cuenca y sus proyectos de vida en el marco de las políticas migratorias ecuatorianas*. Tesis de Maestría en Migración, derechos humanos y políticas públicas, Cuenca: Universidad de Cuenca.
- Olivares, E. y Arellano, C. (15 de diciembre de 2017). “Ley de Seguridad, nueva amenaza para migrantes: centroamericanos”. *La Jornada*. <https://bit.ly/3PcPLWv>
- Olmeda, J. (2017). “Ascenso, auge y ocaso del Kirchnerismo en Argentina”. En Torrico, M. (Ed.), *¿Fin del giro a la izquierda en América Latina?* (pp. 89-122). México: FLACSO.
- Ospina, M., y Ramírez, J. (2021). “Disputa política y decisiones gubernamentales sobre migración: el giro a la derecha en Argentina, Brasil y Ecuador”. *Izquierdas*, 50, 1-28. <https://bit.ly/3aBJ5Cn>
- Pécoud, A. y De Guchteneire, P. (2006). “International migration, border controls and human rights: Assessing the relevance of a right to mobility”. *Journal of Borderlands Studies*, 1(21), 69-86. <https://bit.ly/3yDHBzh>
- Pécoud, A. (2017). “What do We know about the International organization for Migration?”. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44(10), 1621-1638. <https://bit.ly/3cfxhpN>

- Pécoud, A. (2017-2018). "Politización/Despolitización de las migraciones. Discursos y prácticas de la Organización Mundial para las Migraciones". *Relaciones Internacionales*, 36, 177-196. <https://bit.ly/3PkmEAs>
- Pedone, C. (2000). "Globalización y migraciones internacionales. Trayectorias y estrategias migratorias de ecuatorianos en Murcia, España". *Scripta Nova*, 69(4). <https://bit.ly/3aAqkz2>
- Penchaszadeh, A. y García, E. (2018). "Política migratoria y seguridad en Argentina hoy: ¿el paradigma de derechos humanos en jaque?". *Urvio*, 23, 91-109. <https://bit.ly/3z1QfZZ>
- Penchaszadeh, A., Nicolao, J. y Debandi, N. (2022). "Impacto de la Covid sobre la población migrante residente en Argentina a la luz de las dificultades que obstaculizan su acceso a la salud". *Revista Interdisciplinaria Movilidad Humana*, 30(64), 227-260. <https://bit.ly/3aGkAE3>
- Pereira, A. (2019). "El nexos entre migración, seguridad y derechos humanos en la política migratoria Argentina (1990-2015)". *Desafíos*, 31(1), 273-309. <https://bit.ly/3z5A7GO>
- Peraza-Breedy, J. y Lussi, C. (2014). "Encuentros de diálogo bilateral Brasil-Haití". En *La migración haitiana hacia Brasil: características, oportunidades y desafíos* (pp. 107-120). Cuadernos Migratorios (6), OIM.
- Piras, G. (2016). "Emociones y migración: las vivencias emocionales de las hijas y los hijos que se quedan en origen". *Psicoperspectivas*, 15(3), 67-77. <https://bit.ly/3caHJPi>
- Ponce, J. (2005). Emigración y política exterior en el Ecuador. Abya-Yala, FLACSO.
- Portes, A. (2012). Sociología económica de las migraciones internacionales. Barcelona: Anthropos.
- Presidencia de la República del Ecuador (2013). *Decreto Ejecutivo N.º 20*, del 10 de junio del 2013.
- Pugh, J., Jiménez, L. y Latuff, B. (9 de enero de 2020). "Welcome wears thin for Colombians in Ecuador as

- Venezuelans become more visible”. Migration Policy Institute. <https://bit.ly/3AKJYmJ>
- Pugh, J. y Moya, J. (2020). “Words of (Un)welcome: Securitization & Migration Discourses in Ecuadorian Media”. *Social Science Research Network*, 1-36. <https://bit.ly/3zeKhVT>
- Puyana, Y., y Rojas, Y. (2011). “Afectos y emociones entre padres, madres e hijos en el vivir transnacional”. *Trabajo social*, 13, 95-110. <https://bit.ly/3z58n59>
- Radcliffe, S. (2001). “Imagining the State as a Space: Territoriality an the Formation of the State in Ecuador”. En Hansen, T. y Stepputat, F. (Eds.), *States of Imagintion. Ethnographic Explorations of the Postcolonial State* (pp. 123-146). Durham: Duke University Press.
- Ramírez, F., y Ramírez, J. (2005). *La estampida migratoria ecuatoriana. Crisis, redes transnacionales y repertorios de acción migratoria*. Quito: CUIDAD-Abya Yala.
- Ramírez, F. (diciembre de 2018). “El regreso del neoliberalismo en el Ecuador”. *Le Monde Diplomatique*. <https://bit.ly/3O3goM9>
- Ramírez, F. (2020). *Octubre y el derecho a la resistencia. Revuelta popular y neoliberalismo autoritario en el Ecuador*. Buenos Aires: CLACSO.
- Ramírez, J. (2010). *Con o sin Pasaporte. Análisis socio antropológico de la migración ecuatoriana*. Quito: IAEN.
- Ramírez, J. y Alfaro, Y. (2010). “Espacios multilaterales de diálogo migratorio: el Proceso Puebla y la Conferencia Sudamericana de Migraciones”. *Boletín Andinami-grante*, 9, 2-10.
- Ramírez, J. (2012). *Ciudad-Estado, inmigración y políticas. Ecuador 1890:1950*. Quito: Instituto de la Ciudad-IAEN.
- Ramírez, J. (2012). “Del aperturismo segmentado al control migratorio”. En Ramírez J. (ed.): *Ciudad-Estado, inmigrantes y políticas* (pp. 8-34). Quito: IAEN.
- Ramírez, J. (2013). *La Política migratoria en el Ecuador: rupturas, continuidades y tensiones*. Quito: IAEN.

- Ramírez, J. (2014). “Del aperturismo segmentado al enfoque de derechos: una mirada histórica de la política migratoria en el Estado Ecuatoriano”. En Galeana, P. (Coord.), *Historia comparada de las migraciones en las Américas* (pp. 139-160). CDMX: UNAM.
- Ramírez, J. (2015). “Migration Policy in the New Ecuadorean Constitution. Toward the Formation of a Transnational Nation-State”. *Latin American Perspectives*, 43(1), 175-186. <https://bit.ly/3O8BrwK>
- Ramírez, J. (2016). *Hacia el Sur. La construcción de la ciudadanía suramericana y la movilidad intrarregional*. Quito: CELAG.
- Ramírez, J. y Ceja, I. (2017). “Análisis multilateral de la política migratoria en la región: hacia una ciudadanía suramericana”. En Aliaga, F. (Ed.), *Migraciones Internacionales. Alteridad y procesos sociopolíticos* (pp. 145-174). Bogotá: USTA.
- Ramírez, J. (2017). “Lo crudo, lo cocido y lo quemado: etnografía de la ley de movilidad humana del Ecuador”. En Ramírez, J. (Comp.), *Migración, Estado y Políticas* (pp. 93-127). La Paz: Vicepresidencia de Bolivia/CELAG.
- Ramírez, J., Ceja, I., Coloma, S. (2017). “Ha, usted viene por la visa Mercosur”. *Integración, migración y refugio*. Quito: CELAG.
- Ramírez, J. (2018). “Estado, migración y derechos políticos: El voto de los ecuatorianos desde el extranjero”. *Foro Internacional*, 234, LVIII(4), 755-804. <https://bit.ly/3PmHhM6>
- Ramírez, J. (2018). “Estado, Burocracia y Migración intrarregional en el Ecuador. El Acuerdo de Residencia Mercosur”. *ANDULI*, 16, 109-132. <https://bit.ly/3yIJG-Ke>
- Ramírez, J. Linárez, Y. y Useche, E. (2019). “(Geo)Políticas migratorias, inserción laboral y xenofobia: migrantes venezolanos en el Ecuador”. En Blouin C. (Coord.), *Después de la llegada. Realidades de la migración venezolana*. Lima: Themis-PUCP.

- Ramírez, J. (2020). “De la ciudadanía suramericana al humanitarismo: el giro en la política y diplomacia migratoria ecuatoriana”. *Estudios Fronterizos*, 21, 1-23. <https://bit.ly/3zeMssx>
- Ramírez, J. y Ortega, M. L. (2020). *Desentrañando el desborde del coronavirus en el Ecuador*. CELAG.
- Ramírez, J. (2021). “Actores, enfoques y poder: etnografía de una ley de movilidad humana”. En Martínez, M. (Coord.), *Migración: una mirada multidisciplinar* (pp. 108-138). CDMX: Tirant lo Blanch.
- Ramírez, J. (2021b). “Un siglo de ausencias: historia incompleta de la migración ecuatoriana”. *Maskana* 12(2), 47-64. <https://bit.ly/3yHWQHW>
- Ramírez, J. (2022). “Ecuador: Entre la ciudadanía universal y el control migratorio”. En A. Hernández y A. Campos-Delgado (Coords.), *Migración en las Américas*. Buenos Aires: CLACSO-Siglo XXI.
- Ramírez, R. (2019). *La vida y el tiempo. Apuntes para una teoría ucrónica de la vida buena a partir de la historia reciente del Ecuador* (Tesis doctoral inédita). Universidad de Coimbra.
- Rea, A. (2006). “La europeización de la política migratoria y la transformación de la otredad”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, 116, 157-183. <https://bit.ly/3PsXUpC>
- Ripol, S. y Navas-Alemán, L. (2018). *Xenofobia y discriminación hacia refugiados y migrantes venezolanos en el Ecuador y lecciones aprendidas para la promoción de la inclusión social*. IDS-UNICEF.
- Rivera Otero, J., Jaráiz-Gulías, E., y López-López, P. (2021). *Emociones y política*. Quito: Corporación Editorial Nacional-UASB.
- Rodas, S. (2016). *Imaginario sobre la emigración de ecuatorianos hacia Estados Unidos en los medios de comunicación impresos antes y después de la ley de comunicación*. Tesis de Maestría. Cuenca: Universidad de Cuenca.

- Roseberry, W. (2002). "Understanding Capitalism - Historically Structurally, spatially". En Nugent, D. (Ed.), *Locating Capitalism in Time and Space. Global Restructurings, Politics and Identity*. California: Stanford University Press.
- Rubio-Marín, R. (2000). *Immigration as a Democratic Challenge: Citizenship and Inclusion in Germany and the United States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sanahuja, J. (2009). "Del regionalismo abierto al regionalismo postneoliberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina". En Martínez L., Peña L. y Vázquez M. (Coords.), *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, N.º 7, (pp. 11-54), año 2008-2009. Buenos Aires: CRIES.
- Sánchez, N. (1973). *La población en América Latina*. Madrid: Alianza Editorial.
- Santi, S. (2011). "El nuevo orden migratorio global: el papel de la Organización Migraciones (OIM) en la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones". Ponencia presentada en el V Encuentro del Centro de Reflexión en Política Internacional (CERPI)/ III Jornadas del Centro de Estudios Sudamericanos (CENSUD). 16 de septiembre. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.
- Sassen, S. (2015). "Incompletud y la posibilidad de hacer. ¿Hacia una ciudadanía desnacionalizada?". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, LXI(226), 107-140. <https://bit.ly/3IEBNu7>
- Sayad, A. (1996). "Entrevista colonialism e migracoes". *Mana. Estudos Antropología Social*, 1(2), 155-170. <https://bit.ly/3o3Ke8U>
- Sayad, A. (1996). "L'immigration et la 'pensée d'État'. Reflecciones sur la double peine, en Délit d'immigration. La construction sociale de la déviance et de la criminalité parmi les immigrés en Europe". En Palidda, S. (Comp.), *Informe COST A2, Migrations, Communauté Européenne* (pp. 11-19). Bruselas.

- Sayad, A. (2008). "Estado, nación e inmigración. El orden nacional ante el desafío de la inmigración". *Apuntes de Investigación del CECYP*, 13, 101-116.
- Sayad, A. (2010). *La doble ausencia. De las ilusiones del emigrado a los apdeceminetos del inmigrado*. Barcelona: Antròpòs.
- Scarzanella, E. (1983). *Italiani d'Argentina. Storia di contadini, industriali e missionari in Argentina, 1850-1920*. Venezia: Marsilio.
- Schavelzón, S. (2008). "Antropología del Estado en Bolivia: Verdades Sagradas, Farsas Políticas y Definiciones de Identidad". *Cuadernos de Antropología Social*, 28, 67-84. <https://bit.ly/3PwJk1>
- Schavelzón, S. (2010). "La Antropología del Estado, su lugar y algunas problemáticas". *Publicar*, VIII(IX), 73-96. <https://bit.ly/3aGp65t>
- Schavelzón, S. (2012). *El nacimiento del Estado Plurinacional del Bolivia. Etnografía de una Asamblea Constituyente*. La Paz: CLACSO-Plural-CEJIS.
- Scheibelhofer, P. (2020). "Feeling Strange. The Role of Emotion in Maintaining and Overcoming Borders and Boundaries". *Migration Letters*, 17(4), 541-550. <https://bit.ly/3P5Vg9f>
- Sharma, A. y Gupta, A. (2006). "Introduction: Rethinking Theories of the State in Age of Globalization". En *The Anthropology of the State: A Reader* (pp. 1-41). Malden: Blackwell Publishing.
- Sharma, A. (2013). "State Transparency after the Neoliberal Turn: The Politics, Limits, and Paradoxes of India's Right to Information Law". *Political and Legal Anthropology Review*, 36(2), 308-325. <https://bit.ly/3RrZE4h>
- Sharma, A. y Gupta, A. (2006). *The Anthropology of the State: A Reader*. Australia: Blackwell Publishing.
- Shore, C. y Wrigth, S. (1997). "Policy. A new field of Anthropology", En Shore, C. y Wrigth, S. (Eds.), *Anthropology of Policy. Critical perspectives on Governance and Power* (pp. 3-39). Londres: Routledge.

- SICREMI (2015). *Migraciones Internacionales en las Américas*. Washington: OEA.
- Silva, A. y Miranda, B. (2020). “La espera como mecanismo de disuasión de la política de asilo de Estados Unidos”. *Nexos, blog de movilidad poblacional*. <https://bit.ly/3Pvc-HQn>
- Solis Vargas, M. (2017). “La segudirización de la Conferencia Regional sobre Migración”. *Revista Ciencias Sociales*, 57, 13-26. <https://bit.ly/3aysJul>
- Stefoni, C. (2017). “Prólogo”. En Rojas Pedemonte, N. y Koechlin, J. (Eds.), *Migración haitiana hacia el sur andino* (pp. 7-9). Lima: Universidad Antonio Ruiz de Montoya.
- Steinmetz, G. (1999). *State/Culture. State Formation after the Cultural Turn*. London: Cornell University Press.
- Stokes, S. (2001). *Mandates and Democracy. Neoliberalism by Surprise in Latin America*. Cambridge University Press.
- Stolcke, V. (2000). “La ‘naturaleza’ de la nacionalidad”. *Desarrollo Económico*, 40(157), abril-junio, 23-43.
- Svasek, M. (2012). *Moving Subjects, Moving Objects: Transnationalism, Cultural Production and Emotions*. Berghahn: Oxford.
- Tarrius, A. (2000). “Leer, escribir, interpretar. Las circulaciones migratorias: conveniencia de la noción de ‘territorio circulatorio’. Los nuevos hábitos de la identidad”. *Relaciones. Estudios de historia y sociedad*, XXI(83), 38-66. <https://bit.ly/3yIPyDg>
- Taussig, M. (1997). *Magic of the State*. New York & London: Routledge.
- Taylor, C. (2003). *Multiculturalismo y “La Política del reconocimiento”*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Tazreiter, C. (2015). “Lifeboat politics in the Pacific: Affect and the ripples and shimmers of a migrant saturated future”. *Emotion, Space and Society*, 16, 99-107. <https://bit.ly/3APO651>
- Ticktin, M. (2011). *Casualties of care. Immigration and the politics of humanitarianism in France*. University of California Press.

- Ticktin, M. (2015). “Los problemas de las fronteras humanitarias”. *Revista de Dialectología y Tradiciones Populares*, 70(2), 291-297. <https://bit.ly/3RJBthU>
- Torpey, J. (2000). *The Invention of the Passport. Surveillance, Citizenship and the State*. Nueva York-Cambridge: Cambridge University Press.
- Torre Cantalapiedra, E. (2021). “Las tarjetas de visitante por razones humanitarias: una política migratoria de protección ¿e integración?”. *Entre Diversidades*, 8, 2(17). <https://bit.ly/3z4Fi9Q>
- Torre Cantalapiedra, E. (2021b). *Caravanas. Sus protagonistas ante las políticas migratorias*. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.
- Trabalón, C. (2018). “Política de visado y regulación de las fronteras. Un análisis desde la movilidad de haitianos en Sudamérica”. *Polis*, 51, 1-20. <https://bit.ly/3IKmTCI>
- Trabalón, C. (2020). “Violencia estatal, control fronterizo y racialización: experiencias de haitianos y haitianas en aeropuertos de Argentina”. *Historia y sociedad*, 39, 155-138. <https://bit.ly/3o0mu5h>
- Trabalón, C., Glesyde R. y Damas, S. (2021). “Fronteras y migración haitiana en Argentina. Entre las desigualdades históricas, los desafíos de la coyuntura y la organización solidaria”. *(Trans)Fronteriza*, 4, 27-34.
- Trabalón, C. (2021). “(In)movilidad haitiana y Covid-19. Tránsito y luchas migrantes en, desde y a través del espacio sudamericano”. Ponencia presentada en el Society for the Advancement of Socio-Economics (SASE). Del 2 al 5 de julio.
- Treviño, J. (2016). “¿De qué hablamos cuando hablamos de la ‘securitización’ de la migración internacional en México?: una crítica”. *Foro Internacional* 2(56), 253-291. <https://bit.ly/3P3xCua>
- Trouillot, M. (2003). “The Anthropology of the State in the Age of Globalization: Close Encounters of the Deceptive Kind”. En Trouillot, M., *Global Transformations:*

- Anthropology and the Modern World* (pp. 79-96). New York: Palgrave Macmillan.
- Tsourapas, G. (2017). "Migration diplomacy in the Global South: cooperation, coercion, and issue linkage in Gaddafi's Libya". *Third World Quarterly*, 38(10), 2367-2387. <https://bit.ly/3P9RGLp>
- UCE. (2020). *Los recortes cobran factura al Ecuador: La inversión en salud se redujo un 36 % en 2019*. Quito: Universidad Central del Ecuador: Unidad de Análisis y Estudios de Coyuntura de la Facultad de Ciencias Económicas. <https://bit.ly/3IDKTr0>
- Uebel, R. y Ranincheski, S. (2017). "Pontes ou muros? As diferentes ações dos governos de Lula da Silva, Dilma Rousseff e Michel Temer em relação às migrações internacionais para o território brasileiro". *Oikos*, 16(2), 79-100. <https://bit.ly/3azld2h>
- Umpierrez de Reguero, S., González-Paredes, S. y Ríos Rivera, I. (2022). "Immigrants as the Antagonists? Populism, Negative Emotions and Anti-Immigrant Attitudes". En Jakobson M. L., King R., Morosanu, L. y Vetik, R. (Eds.), *The Anxieties of Migration and Integration in Turbulent Times*. Springer.
- Unasur (2016). *Hacia El Sur. La construcción de la ciudadanía suramericana y la movilidad intrarregional*. Secretaría General de Unasur, Serie Bitácora, 1, (2), Mitad del Mundo.
- USAID (2020). Crisis regional por la situación de Venezolanos. Emergencia Compleja. 16 de diciembre de 2020. <https://bit.ly/3RwMgMe>
- Useche, E. y Linárez, J. (2018). "La migración venezolana: el petróleo como agente movilizador". *Cuadernos de Formación*. Quito: CELAG.
- Vangelista, Ch. (1997). *Dal Vecchio al Nuovo Continente. L'immigrazione in America Latina*. Torino: Paravia.
- Varas, E. (2020). "Director de Cultura de Guayaquil publica texto xenófobo en redes". *PRIMICIAS*. <https://bit.ly/3xiv6HV>

- Vargas Rivas, C. (2018). “La migración en Venezuela como dimensión de la crisis”. *Pensamiento Propio*, 47(23), 91-128. <https://bit.ly/2Z6KTrJ>
- Varela, A. y McLean, L. (2019). “Caravanas de migrantes en México: nueva forma de autodefensa y transmigración”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, 122, 163-185. <https://bit.ly/3nZAzjJ>
- Vásconez, G., Lomas, R., y Ocaña, J. (2019). “El femicidio de ‘Diana de Ibarra’: tratamiento informativo en Facebook en enero de 2019”. *Ciencia Digital*, 3(2.6), 274-298. <https://bit.ly/3O0pyJq>
- Vasilachis de Gialdino, I. (2007). “Condiciones de trabajo y representaciones sociales. El discurso político, el discurso judicial y la prensa escrita a la luz del análisis sociológico-lingüístico del discurso”. *Discurso y sociedad*, 148-187. <https://bit.ly/3O8mkng>
- Vásquez, J. (2020). “Raza, migración y crisis. El lugar de la ‘venezolización’ en el paro nacional”. En Ramírez, F. (Coord.), *Octubre y el derecho a la resistencia. Revuelta popular y neoliberalismo autoritario en el Ecuador* (pp. 287-308). Buenos Aires: CLACSO.
- Vásquez, T., Busse, E., Izaquirre, L. (2015). *Migración de población haitiana a Perú y su tránsito hacia Brasil desde el año 2010*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Villareal, M. (2019). *La cooperación regional ante la migración venezolana: El grupo de Lima y el Proceso de Quito en perspectiva comparada* [Ponencia]. I Congreso Internacional de Movilidad Humana colombo-venezolana, 7 de noviembre, Cúcuta.
- Vitale, E. (2006). *Ius migrandi*. Madrid: Melusina.
- Viteri, M, I. Ceja y C. Yépez (2017). *Corpografías: género y fronteras en América Latina*. Quito: IDRC-FLACSO.
- Vollenweider, C. y Romano, S. (2017). “Lawfare o la Guerra judicial en América Latina”. CELAG. <https://bit.ly/3z4Nua8>
- Wimmer, A., y Glick, N. (2002). “Methodological nationalism and beyond: Nation-state building, migration

- and the social sciences". *Global networks*, 2(4), 301-334. <https://bit.ly/3P9xIFy>
- Wimmer, A. (2013). *Ethnic Boundary-making*. Oxford: OUP.
- Wihtol De Wenden, C. (2017). "Governança internacional e migratória". En Leonardo Cavalcanti, Tuíla Botega, Tânia Tonhati, Dina Araújo (Orgs.), *Dicionário crítico de migrações internacionais* (pp. 357-362). Brasília: Universidade de Brasília.
- Ynciarte, L. (2022). *Encuadres de la migración venezolana. Un análisis del framing informativo en las versiones digitales de los diarios El Comercio y El Universo sobre la migración venezolana durante el 2019*. Tesis de Maestría en Comunicación. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Zamudio, P. (2010). "Prólogo". En Ramírez, J. (Coord.), *Con o sin pasaporte. Análisis socioantropológico de la migración ecuatoriana* (pp. 15-20). Quito: IAEN.
- Zaremborg, G (2017). "Ascenso, auge y ocaso del Kirchnerismo en Argentina". En Mario Torrico (Ed.), *¿Fin del giro a la izquierda en América Latina?* (pp. 89-122). CDMX: FLACSO.
- Zepeda, B. y Carrión, F., con la colaboración de Carrasco, F. y Ramírez, J. (2015). *Las Américas y el Mundo: Ecuador 2014*. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Zetter, R. (2007). "More labels, fewer refugees: remaking the refugee label in an era of globalization". *Journal of Refugee Studies*, 20(2), 172-192. <https://bit.ly/3c2pRGa>

Notas sobre el autor y las coautoras

Jacques Ramírez Gallegos

Brasilia, 1976. Doctor en Antropología Social por la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México. Especialista en migración internacional. Docente en la Universidad de Cuenca en el Programa de Antropología de lo Contemporáneo. Profesor invitado en varias universidades del Ecuador y Latinoamérica. Investigador del Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica (CELAG). Miembro del Comité Editorial de la revista *Comparative Migration Studies*. Fue coordinador y docente del Programa Migración y Desarrollo (FLACSO-Ecuador); de la cátedra Migración, Derechos Humanos y Políticas Públicas (Universidad Andina Simón Bolívar); docente en la Maestría en Migración, Derechos Humanos y Políticas Públicas (Universidad de Cuenca); docente en el Diplomado en Migración, Juventud y Derechos (UMSA, La Paz); creó la especialización de Migración, Globalización y Políticas y fue decano de la Escuela de Relaciones Internacionales (IAEN); docente invitado en el posgrado de Antropología Social (Universidad Iberoamericana, México) y en el Doctorado de Ciencias Sociales (UBA, Argentina). Exsubsecretario y asesor en Asuntos Migratorios y Consulares (Ecuador); exasesor en la Secretaría General de la Unasur en temas de migración y ciudadanía regional; asesor en el Parlamento Andino. Su principal línea de investigación es migración y políticas. Es autor de varios libros y artículos científicos sobre migración ecuatoriana y regional. Sus más recientes publicaciones son: "Ecuador entre la ciudadanía universal y el control migratorio",

(2022), “Un siglo de ausencias: historia incompleta de la migración ecuatoriana” (2021), “La política migratoria en Colombia y Ecuador: decisiones y respuestas a la migración venezolana” (2021) e “Hinchas organizados: ¿barras bravas o barristas sociales? Una mirada desde Colombia y Ecuador” (2021).

Iréri Ceja Cárdenas

Mexicana. Doctoranda en Antropología Social por el Museo Nacional, Universidad Federal de Río de Janeiro (Brasil). Becaria del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt, México) y de la Fundación Wenner Gren (Estados Unidos). Líneas de investigación: migraciones y desplazamiento forzado, Estado, violencia y humanitarismo.

María del Pilar Ospina

Colombiana. Doctora en Ciencias Sociales con mención en sociología por FLACSO México. Socióloga, magíster en Desarrollo Regional. Docente en la Universidad Católica de Pereira. Investigadora en el campo de las relaciones internacionales y los estudios migratorios en América Latina con publicaciones en estas mismas áreas.

Andrea Mila

Venezolana. Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Santiago de Compostela (España). Máster en Relaciones Internacionales y Diplomacia por el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). Docente en el área de Negociaciones Internacionales, Política Exterior e I+D+i. Sus líneas de investigación giran en torno a la política exterior, derechos humanos y movilidad humana.

Yolanda Alfaro

Boliviana. Doctora en Estudios del Desarrollo (UAED-UAZ). Maestra en Ciencias Sociales (FLACSO-Ecuador). Cooordinadora del Grupo de Trabajo Fronteras: movilizaciones, identidades y comercios (CLACSO). Sus actuales líneas de investigación son: desarrollo y migración internacional; migración calificada, movilizaciones académicas y científicas y migración, fronteras y nuevas territorialidades.

Este libro se terminó de imprimir en agosto de 2022 en Imprenta Dorrego (Dorrego 1102, CABA).