

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
PROGRAMA DE ANTROPOLOGIA
CONVOCATORIA 2010-2012**

**TESIS PARA OBTENER EL TITULO DE MAESTRIA EN
ANTROPOLOGIA**

**LA LEY, EL ORDEN Y EL CAOS: UNA ANTROPOLOGIA DE LA
CONSTITUCION MUTUA DEL ESTADO ECUATORIANO Y EL
“OTRO” EXTRANJERO, 1938-2012**

ALANA SYLVIE ACKERMAN

MARZO, 2013

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
PROGRAMA DE ANTROPOLOGIA
CONVOCATORIA 2010-2012**

**TESIS PARA OBTENER EL TITULO DE MAESTRIA EN
ANTROPOLOGIA**

**LA LEY, EL ORDEN Y EL CAOS: UNA ANTROPOLOGIA DE LA
CONSTITUCION MUTUA DEL ESTADO ECUATORIANO Y EL
“OTRO” EXTRANJERO, 1938-2012**

**ASESOR DE TESIS:
LECTORES:**

**JACQUES PAUL RAMIREZ GALLEGOS
EDUARDO DOMENECH
SOLEDAD ALVAREZ VELASCO**

ALANA SYLVIE ACKERMAN

MARZO, 2013

A mis padres

A los extranjeros residentes en el Ecuador con construyen el estado todos los días

AGRADECIMIENTOS

La obra que presentamos a continuación es el resultado de un proceso que duró casi dos años. Ha sido un viaje de aprendizaje, de compartir, experimentar, percibir, de dar y recibir. Todo esto no hubiera sido posible sin las contribuciones de varios individuos y organizaciones.

Primeramente, deseo reconocer a Jacques Ramírez por su diligente dirección de este proyecto y su interés y entusiasmo desde el primer día. Su pasión por el estudio de la migración y el estado y por involucrar a otros en este trabajo es una inspiración. Donó generosamente de su tiempo, leyó cuidadosamente cada etapa del proyecto y dio sus comentarios valiosos para guiar la idea, el proceso y el producto final de este proyecto.

También deseo reconocer a Gioconda Herrera por su presencia desde el principio. Cada parte de este trabajo ha sido moldeada por sus comentarios y sugerencias certeras que siempre me dirigieron a un trabajo más sólido. La misma forma de este proyecto debe su existencia a Gioconda.

También le doy mis agradecimientos profundos a María Mercedes Eguiguren por su guianza al comienzo de este proyecto. Se agradece mucho el tiempo que ella dio, su lectura cuidadosa y sus comentarios perspicaces que dieron forma al proyecto naciente.

Mis agradecimientos a los dos lectores, Eduardo Domenech y Soledad Alvarez, por su lectura del borrador de esta tesis y sus comentarios astutos, los cuales he intentado incorporar fielmente a este trabajo final.

Gracias a FLACSO Ecuador por el espacio intelectual y los recursos económicos para llevar a cabo este proyecto. Gracias también a mis compañeros del programa por sus conversaciones, percepciones y apoyo.

Gracias al Ministerio de Relaciones Exteriores—específicamente la Dirección de Migración y Extranjería y la Dirección General de Extranjería—por hacer posible este proyecto. Especialmente, gracias a Ricardo Patiño, Eliana Larrea, Gonzalo Andrade, Edita Apolo, Williams Viera y Rosana Torres por facilitar el trabajo de campo. Gracias también a todos los funcionarios que me permitieron observarles, seguirles, aprender de ellos, y que contestaron mis preguntas a pesar de la cantidad de trabajo que les ocupa todos los días.

Gracias al Archivo de la Asamblea Nacional del Ecuador por abrir sus puertas a este proyecto, por su ayuda en la recuperación de documentos y por su asistencia con la investigación.

Gracias a CEFAMM (el Centro Familiar de Ayuda al Migrante) y Flor María Haro por asistirme con la investigación y por proveer un espacio de trabajo y acceso a entrevistas con extranjeros.

Finalmente, gracias a los extranjeros que compartieron sus experiencias conmigo, que han luchado por su reconocimiento legal y que han luchado con el sistema institucional del estado.

INDICE

Contenido	Páginas
RESUMEN.....	8
CAPITULO I.....	11
HACIA UNA ANTROPOLOGIA DEL ESTADO.....	11
1.1 La problemática.....	11
1.2 El debate sobre el “estado” desde la antropología sociocultural.....	18
1.3 Estudios migratorios en el Ecuador.....	25
1.4 Objetivos del estudio.....	30
1.5 Metodología.....	30
CAPITULO II	40
EL DISCURSO ESTATAL SOBRE EL EXTRANJERO: 1938-1971	40
Introducción.....	40
2.1 Las definiciones de “extranjero”, “ecuatoriano” y “ciudadano” entre 1938-1971.....	43
2.2 Categorías de extranjeros deseables y no deseables entre 1938-1971.....	48
2.3 La implementación de visas de entrada y residencia entre 1938-1971.....	58
2.4 La burocratización de visas entre 1938-1971.....	70
2.5 Conclusiones.....	81
CAPITULO III	84
EL DISCURSO ESTATAL SOBRE EL EXTRANJERO EN LA ULTIMA DECADA..	84
Introducción.....	84
3.1 El aumento del tema migratorio en el discurso estatal durante la última década.....	86
3.2 Las definiciones de “extranjero,” “ecuatoriano” y “ciudadano” entre 1998-2011.....	87
3.3 Extranjeros deseables y no deseables entre 2003 y 2011.....	92
3.4 La implementación de visas entre 2000 y 2011.....	98
3.5 Conclusiones.....	109
CAPITULO IV	111

ETNOGRAFIANDO EL SISTEMA BUROCRATICO DE VISAS.....	111
Introducción. Buscando el estado en lo cotidiano.....	111
4.1 Acercándome al sitio de estudio.....	114
4.2 Mi presencia en el campo.....	119
4.3 La rutina burocrática en la Dirección de Migración y Extranjería.....	125
4.4 La agencia de los funcionarios.....	135
4.5 La ausencia de la rutina burocrática en la Dirección General de Extranjería.....	139
4.6 Conclusiones.....	146
CAPITULO V.....	148
CONCLUSIONES.....	148
5.1 La construcción del “otro” extranjero.....	148
5.2 La construcción del estado.....	152
BIBLIOGRAFIA	158

RESUMEN

En esta investigación, pretendemos hacer una etnografía histórica sobre la construcción mutua del “estado” ecuatoriano y el “otro” extranjero durante los últimos setenta años. Se parte de la premisa de que tanto el estado como el extranjero son construcciones sociales cuya implementación y desarrollo se puede observar en diversas prácticas y discursos. Para esbozar esta mutua construcción, se especifican dos objetivos particulares: 1) trazar los cambios y continuidades en el discurso jurídico del Ecuador con respecto a la postura “estatal” del “otro” extranjero; y 2) describir y analizar las prácticas cotidianas que rodean el proceso burocrático de tramitar una visa de residencia para observar la construcción diaria del “estado” y el “otro” extranjero. De esta manera podemos percibir la construcción mutua del estado y del otro extranjero en el discurso jurídico y en los espacios institucionales del gobierno.

En la primera sección, se bosqueja la mutua construcción del estado y el extranjero a mediados del siglo XX a través del cambiante discurso legal que trata los temas de la migración y extranjería en el Ecuador. En nuestra mirada al discurso jurídico, percibimos cómo se construye el concepto de un estado ecuatoriano en oposición al “otro” extranjero a través de cuatro categorías o procesos que cambian con el paso del tiempo: 1) la definición de “ciudadanos”, “ecuatorianos” y “extranjeros”; la distinción entre extranjeros “deseables” e “indeseables”; la implementación de visas de entrada y residencia; y la implementación de una burocracia gubernamental para procesar las solicitudes de visas. Consideramos hitos específicos para analizar los cambios y continuidades en estos cuatro fenómenos, los cuales nos demuestran cómo se construye el estado ecuatoriano alrededor de un concepto clásico de “desarrollo”, y cómo se construye el concepto de un “otro” extranjero que puede contribuir a la implementación de este ideal (o no).

Esta perspectiva histórica nos establece una base para entender el estado de la cuestión durante los últimos quince años, periodo durante el cual los temas de la migración y extranjería del país vuelven al discurso estatal con fuerza. Durante este último periodo, se intenta implementar un enfoque de derechos en el discurso estatal (los derechos de los “migrantes” son enfatizados), pero este enfoque se entrecruza con un enfoque de seguridad,

reliquia del siglo XX. Además, el discurso de derechos es limitado por un enfoque de integración regional que mantiene intactas las categorías de “ciudadano” y “extranjero” y los conceptos de extranjeros deseables e indeseables, así obstaculizando la plena implementación de derechos promulgados en la Constitución ecuatoriana. La tensión entre estas perspectivas, evidenciada en las varias leyes y normas decretadas por el gobierno ecuatoriano, demuestra el carácter heterogéneo del estado y la variedad de ideales y metas que se combinan para constituir la “voz estatal”.

En la tercera parte de la investigación, hacemos una etnografía de los espacios cotidianos donde se implementan en la práctica los conceptos del “estado” y el “extranjero”: las oficinas institucionales encargadas de tramitar las visas de residencia permanente y temporal. En la Dirección de Migración y Extranjería y la Dirección General de Extranjería, se observan las técnicas que crean la apariencia de dos entidades contrapartidas, por ejemplo a través de la configuración del espacio y las relaciones sociales que actúan como la base para la separación dicotómica del “estado” y los “extranjeros”. A través de esta etnografía, entendemos que tanto el “estado” como el “extranjero” no son entidades ni categorías esenciales, sino construcciones sociales que se imaginan, se construyen y se experimentan activamente.

También observamos que el estado no es una organización social basada en la dominación de unos pocos sobre las masas como comúnmente se piensa, sino un proyecto al cual todos contribuimos. Si consideramos el estado como un proyecto ideológico de dominación (Abrams, 1977), debemos reconocer que los legisladores ecuatorianos, las organizaciones que generan incidencia política, los funcionarios estatales, los ciudadanos ecuatorianos y los extranjeros en el Ecuador imaginan este proyecto, lo implementan y lo experimentan. Si reconocemos que el estado no es una dominación desde “arriba” hacia “abajo”, podemos empezar a aceptar la idea de que todos contribuimos a este proyecto de dominación, y que todos experimentamos esta dominación (tanto aquellos que supuestamente representan el poder estatal como aquellos que supuestamente se categorizan como el “otro” en oposición al estado).

Llevé a cabo el trabajo de campo para este proyecto entre octubre de 2011 y agosto de 2012. Durante este tiempo, hice siete meses de etnografía archivística en la Asamblea

Nacional de Ecuador, recuperando y analizando decretos ejecutivos y legislativos, tratados, resoluciones, constituciones y actas, y durante cuatro meses realicé observación participante en la Dirección de Migración y Extranjería y en la Dirección General de Extranjería, y 19 entrevistas con extranjeros, oficiales públicos y trabajadores de organizaciones de migrantes en el Ecuador.

Capítulo 1

Introducción: hacia una antropología del estado

1.1 La problemática

David¹ viajaba por el mundo en el año 2010 durante una pausa en su carrera profesional. Empezó en Asia, regresó a su casa en Canadá, viajó a Cuba, voló a México, y bajó por Centroamérica en bus. Cruzó a Colombia, y finalmente entró al Ecuador. Puesto que cuenta con las ciudadanía canadiense e italiana, entrar y salir de los países en calidad de turista era relativamente sencillo para él: no requería ningún permiso especial ni visas de entrada para seguir la ruta de su viaje mundial. Su plan era pasar por Quito, Baños, y Cuenca antes de cruzar a Perú, pero su viaje sufrió un pequeño tropiezo: conoció a la persona que se convertiría en su pareja, y decidió quedarse en Ecuador. Durante los siguientes dos años, David aprendió lo que significaba dejar de ser “transeúnte”², y convertirse en un “extranjero residente”, una categoría legal definida por el estado que marcó su experiencia en el Ecuador de manera impensable.

Durante los últimos dos años, David solicitó varias visas de residencia en el Ecuador, experimentó dos cambios del sistema burocrático de visas que afectaron sus solicitudes, tuvo que viajar a Canadá para sacar documentos que el estado ecuatoriano exigió que tramite personalmente, luchó con funcionarios estatales, abogados y notarios en el Ecuador para poder entender los requisitos y cumplir con éstos, experimentó discriminación por parte de las personas encargadas de distintos pasos de los trámites de sus visas, movió grandes cantidades de dinero y gastó miles de dólares, notariizó documentos legales, se tomó fotografías y un día hasta tuvo que correr por las calles de Quito buscando una carpeta con vincha, todo esto para ser elegible para residir en el Ecuador legalmente. Durante este tiempo, lloró por la frustración de intentar cumplir con las reglas estatales, sintió alivio cuando disfrutaba de un estatus legal y se enojó por el tratamiento que recibió. En sus propias palabras, fue un proceso “desastroso, absolutamente

¹ Todos los nombres de los entrevistados han sido cambiados para proteger su privacidad.

² A través de esta tesis, la autora se refiere a varios términos entre comillas, lo cual tiene el propósito de indicar su perspectiva de que ciertas categorías como el “estado”, el “otro”, el “ciudadano”, etc., son construcciones sociales que deben ser desnaturalizados y cuestionados.

una pesadilla . . . Nunca me sentí en una posición de poder . . . Siempre llegaba con la expectativa que me iban a pedir otro papel, otro documento, otro trámite . . .” (comunicación personal, 30 de marzo del 2012). Y el proceso todavía no termina. Actualmente David posee una visa de residencia temporal, y cuando se caduque, tendrá que empezar el proceso de nuevo si quiere estar en el Ecuador legalmente.

La historia de David nos muestra, por un lado, el impacto que el estado³ tiene en la vida de los individuos. El estado es la autoridad que define la identidad legal de un individuo (“ciudadano” versus “extranjero”), categoriza tipos de identidades legales (por ejemplo, “residente permanente” versus “residente temporal”), decide qué actividades pueden ejercer los extranjeros en el país según su categorización, decreta los procesos burocráticos que se deben tramitar para recibir el reconocimiento legal y hasta influye en el tipo de emociones e interacciones cotidianas que se mantienen entre extranjeros y ciudadanos ecuatorianos. Por otro lado, podemos decir que lo contrario también es cierto: las visas que David solicitó, los trámites legales que hizo, las normas y leyes con las cuales cumplió y las emociones que sintió, dan forma a este fenómeno que es el “estado” y le conceden significado.

En la tesis que sigue, propongo hacer una antropología del estado. Mi propósito general en esta investigación es doble: por un lado quiero observar y analizar el estado a través de las relaciones sociales que lo imaginan, lo construyen y lo experimentan activamente. Propongo analizar estas relaciones sociales, teniendo como entrada el tema de la migración y extranjería en el Ecuador, específicamente, durante el proceso de la construcción del “otro” extranjero por parte del estado ecuatoriano. Mientras la categoría del “extranjero” es creado por el estado, planteo que el estado también se construye y consigue significado a través de la construcción e implementación de la categoría “extranjero”. Lo que quiero etnografiar es este proceso de doble constitución, y los mecanismos y significados atribuidos a este proceso. Por consiguiente, la pregunta básica

³ A través de esta tesis, la autora se refiere al “estado” en minúscula como esfuerzo intelectual de romper con la idea de la supremacía de este proyecto. Al referirse al “estado” en minúscula, la autora pretende cuestionar la característica abstracta de este proyecto y reforzar la idea de que el “estado” se puede formar a través de acciones, interacciones e imaginarios cotidianos como cualquier otro proyecto socio-político.

que guía esta tesis es: “¿cómo se constituyen mutuamente el ‘estado’ ecuatoriano y el ‘otro’ extranjero en el Ecuador?”

Históricamente, los teóricos sociales han considerado los estados como organizaciones políticas que se definen en relación al “otro”⁴: un estado se imagina y se define según el contraste entre un “nosotros” y aquellos que no pertenecen a esta comunidad de “nosotros” (Wimmer & Glick-Schiller, 2002)⁵. Por lo tanto, la construcción del estado depende de la construcción de un “otro”. Justamente como el estado surge a través de la creación del “otro”, este se manifiesta a través de la formación de un estado: las dos construcciones se definen mutuamente. Desde la propia formación de los estados, éstos se han preocupado por el establecimiento e implementación de una definición del “otro”, del extranjero que no es intrínsecamente parte de la misma comunidad que representa la comunidad estatal (Frisch, 1998; Wilson & Donnan, 1998; Bommers & Geddes, 2000; Maktabi, 2000).

Hillel Frisch (1998) parte de la idea de que la formación del estado se basa sobre el establecimiento de una comunidad nativa en contraste con comunidades exteriores. Frisch se refiere al conflicto Israelí-Palestina y, específicamente, al establecimiento de un estado palestina cuando declara que “. . . los movimientos en diáspora tienen que *territorializarse*, o directamente o a través de la transferencia del liderazgo y recursos del ‘exterior’ al ‘interior’, o indirectamente, a través de la movilización de la gente nativa para exigir independencia por parte del movimiento nacional” (Frisch, 1998: 2)⁶. Según la concepción de Frisch, la formación del estado depende no solamente de un territorio nacional, sino de una población nacional en contraste con una población exterior⁷. Su uso del término

⁴ Esta visión construccionista entiende al estado como una construcción social en permanente rediseño, que no está atada a un espacio geográfico. Esta visión se contrapone con una noción esencialista y naturalizada del estado-nación como atado a un espacio territorial.

⁵ Esta concepción de “nosotros” versus el “otro” también está estrechamente vinculada con el concepto de la nación, una “comunidad política imaginada” en las palabras de Benedict Anderson, cuyos miembros la construyen a través de su concepción mental de estar conectados a otros individuos de la misma comunidad (aunque no se han visto ni conocido a todos los miembros de esta comunidad), y separados o distintos de individuos que pertenecen a otras comunidades políticas (Anderson, 1983). Sin embargo, Wimmer y Glick-Schiller, entre otros, reconocen que la distinción entre una comunidad de “nosotros” y una compuesta del “otro” también es central al concepto del estado.

⁶ Citas del capítulo de Hillel Frisch son traducciones de la autora del inglés; énfasis en el original.

⁷ Como podemos observar, la visión de Frisch sobre el estado-nación se basa en la idea del establecimiento de un territorio geográfico, entonces no concuerda totalmente con una visión construccionista. Sin embargo, su

“nativo” naturaliza el concepto de la comunidad de “nosotros”: la equivale con la gente “originaria” de un espacio geográfica, en contraste con aquellas personas “no nativas”, al “exterior” de la comunidad. Sin embargo, es útil considerar la propuesta de Frisch de la importancia de una división conceptual entre una comunidad de “nosotros” y de un “otro” para la constitución de un estado-nación.

Michael Bommers y Andrew Geddes también argumentan que el estado se define por la existencia de una comunidad de “nosotros” y una comunidad de “otros” (o varias comunidades de “otros”), y afirman que el concepto del estado entra en riesgo cuando la línea entre el “otro” y el “nosotros” se vuelve borrosa, por ejemplo, a través de la migración⁸. En este sentido, Bommers y Geddes dicen que la migración internacional es un “problema” en el sentido de que durante el proceso de la migración internacional, la división entre la comunidad interna estatal y aquella externa al estado entra en disputa, lo cual amenaza la soberanía del estado-nación:

La migración internacional se enfrenta con los tres elementos básicos de la soberanía del estado-nación: población, territorio y los medios físicos de la violencia. De hecho, es muy aparente que los estado-naciones distinguen entre otras poblaciones y aquella población sobre la cual afirman soberanía—los ciudadanos—e intentan controlar acceso al territorio estatal. La soberanía de los estado-naciones sobre un territorio dado y sobre una población era y sigue siendo basado en el intercambio de la provisión política del bienestar por la lealtad nacional. Si la lealtad representa una cara de la moneda, la otra cara es el cierre hacia el exterior (Bommers & Geddes, 2000: 1)⁹.

Bommers y Geddes también reconocen la importancia de la construcción del “otro” para la fundación de un estado-nación, y afirman que cuando estas poblaciones ya no se pueden distinguir tan claramente, por ejemplo a través de la llegada y el asentamiento de los “otros” entre la población de “nosotros”, el concepto del estado sufre el riesgo de perder control y autoridad (y yo añadiría, significado).

visión es útil para considerar la importancia de los conceptos de “nosotros” y un “otro” en la constitución del estado-nación.

⁸ Estas divagaciones sobre el estado se encuentran aquí para problematizar el concepto de la construcción simultánea del “estado” y “extranjero”.

⁹ Citas del libro de Bommers y Geddes son traducciones de la autora del inglés.

En el Ecuador, el estado se ha establecido como entidad en contraste con el “otro” desde el año de su primera constitución política. En 1830, los “Representantes del Estado del Ecuador” declararon: “son Ecuatorianos: 1. Los nacidos en el territorio y sus hijos; 2. Los naturales de los otros Estados de Colombia, avecindados en el Ecuador; 3. Los militares que estaban en servicio del Ecuador al tiempo de declararse en [sic] Estado independiente; 4. Los extranjeros, que eran ciudadanos en la misma época; 5. Los extranjeros, que por sus servicios al país obtengan [sic] carta de naturaleza (Constitución del Ecuador, 1830: Artículo 9). En este temprano ejemplo del discurso estatal, la división entre “ecuatorianos” y “extranjeros” estaba borrosa, y había una confusión sobre las etiquetas legales de ciertos individuos. (Un individuo se consideraba “extranjero” y a la vez “ecuatoriano” bajo ciertas circunstancias descritas en este artículo constitucional.) No obstante, queda claro que desde una de las primeras declaraciones del estado ecuatoriano, se distinguía entre una población nacional, los “ecuatorianos”, y una población extranjera, que en general representaba “otra” comunidad política.

Hoy en día, aunque los significados legales y sociales de los términos “ecuatorianos” y “extranjeros” han cambiado, el estado ecuatoriano sigue formándose y definiéndose con respecto a un “otro”, y la creación de este “otro” sigue prestando significado al estado ecuatoriano. Bajo el “Título I” de la Constitución actual del Ecuador, llamado “Elementos constitutivos del estado”, el Estado ecuatoriano es “independiente” y “unitario”, los miembros pertenecientes a esta unidad socio-política (los “ciudadanos”) lo son por nacimiento o por naturalización¹⁰ y se afirma que los extranjeros que se encuentran en el territorio estatal disfrutarán de “los mismos derechos y deberes que las [personas] ecuatorianas . . .” (Constitución del Ecuador, 2008, Artículos 1, 7-9). Entonces casi dos siglos después de la primera constitución, aquel documento que representa la voz del estado ecuatoriano sigue definiéndose con respecto a los que representan el “nosotros” y aquellos que pertenecen a otras comunidades.

¹⁰ En el Artículo 7 del segundo capítulo de la Constitución, se declara que un individuo es ciudadano ecuatoriano si nace dentro de los límites territoriales estatales o si nace de padres ecuatorianos en el exterior, y en el Artículo 8 del mismo capítulo se declara que un individuo es ciudadano ecuatoriano si obtiene una carta de naturalización por matrimonio con ecuatoriano, por prestar servicios al país, etc. (Constitución ecuatoriana 2008, Artículos 7 y 8).

En 2008, aunque la Carta Magna del estado declara que los “otros” dentro del territorio estatal también disfrutaban de los derechos y los deberes de los ciudadanos ecuatorianos, no se especifica que los extranjeros que residen en el Ecuador tienen que pasar por un complejo proceso para obtener la residencia legal y así, convertirse en sujetos de estos deberes y derechos. La solicitud de la residencia está regulada por las Leyes de Migración y Extranjería, las cuales están administradas por el Ministerio de Relaciones Exteriores¹¹. Esta institución gubernamental divide a los extranjeros residentes en dos grupos: aquellos que buscan/tienen la residencia no permanente y que se consideran “residentes no inmigrantes”, y aquellos que buscan/tienen la residencia permanente y que se consideran “residentes inmigrantes”.

Estas categorías jurídicas definidas por el estado demuestran que la legalidad (y la ilegalidad) de los individuos es una construcción estatal: ningún individuo es intrínsecamente “legal” o “ilegal,” y tampoco es natural el hecho de que las personas deben solicitar permiso para residir en un espacio geográfico específico. En su capítulo, “Crónica de una ‘amenaza’ anunciada,” Eduardo Domenech afirma que:

la ‘ilegalidad’ en tanto como artefacto de construcción estatal, cuyo origen se remonta a la primera mitad del siglo veinte, cuando los instrumentos de control migratorio aún eran rudimentarios y estaban dirigidos a regular aquella fracción de la inmigración europea considerada *indeseable* por sus adscripciones étnico-nacionales o político-ideológicas, se fue constituyendo como una dimensión central de la definición de la migración como problema y, consecuentemente, de la política migratoria argentina, en tiempos en que el aparato estatal empezó a prestar mayor atención al control de las fronteras y a validar la división entre *nacionales* y *extranjeros*, a partir de criterios jurídico-políticos de exclusión asentados en el estatuto legal del inmigrante (Domenech, 2011: 33)¹².

Por tanto el propósito del estado al crear los estatus de legalidad e ilegalidad es consolidar su autoridad y legitimidad para categorizar a la gente y para evitar la entrada de los extranjeros “indeseables”. Los extranjeros “deseables” encajan en las categorías legales de

¹¹ Antes de junio 2012, el Ministerio del Interior estaba encargado de tramitar las visas de residencia permanente, tarea que cambió a la jurisdicción del Ministerio de Relaciones Exteriores en esta fecha, el cual tramita tanto las visas de residencia temporal como residencia permanente ahora. Este cambio coincidió con la etapa de mi trabajo de campo.

¹² Aunque Domenech se está refiriendo al caso argentino, me parece una observación pertinente al caso ecuatoriano también (y para algunos países de la región), como veremos en el segundo capítulo.

“residentes temporales”¹³ y “residentes permanentes”¹⁴ y pueden cumplir con los requisitos para solicitar estos tipos de residencia en el Ecuador, mientras que los extranjeros “indeseables” a los ojos del estado no encajan en ninguna categoría de residencia según los requisitos especificados por el Ministerio, y por lo tanto, no son elegibles para residir legalmente en el país. Las categorías jurídicas—la legalidad e ilegalidad, en otras palabras—existen para permitir la entrada y residencia de los “deseables” y la exclusión de los “indeseables”, y, además, para validar estas categorizaciones a través de la implementación de herramientas de control migratorio.

La solicitud de la residencia, tanto permanente como no permanente, es un proceso burocrático y técnico que requiere un contacto prolongado entre los extranjeros residentes en el país y el gobierno ecuatoriano. La búsqueda de los requisitos, la recolección de documentos, la entrega de la solicitud, la revisión del proceso durante la espera, el otorgamiento (o negación) de la visa de residencia, el vencimiento de la visa de residencia legal y la repetición del proceso o el cambio de estatus legal: todos estos son pasos, entre otros, que contribuyen a la formación ideológica de los “extranjeros” y el “estado” ecuatoriano. Es a través de la solicitud de una visa de residencia que un individuo entiende su rol como “extranjero,” e imagina y contribuye a la construcción del proyecto estatal.

El cumplimiento con los requisitos para la solicitud de residencia está simbolizado en la visa, un documento que representa la legibilidad del estado y que otorga legalidad a

¹³ Con respecto a la categoría jurídica de residentes no permanentes o residentes no inmigrantes en el Ecuador—extranjeros deseables para el estado ecuatoriano—el Artículo 12 de la Ley de Extranjería de 1971 (que sigue vigente hasta hoy en día) declara: “Considérese no inmigrante a todo extranjero con domicilio en otro Estado que se interna legal y condicionalmente en el país, sin ánimo de radicarse y con los motivos que en cada categoría se determinan a continuación” (Ley de Extranjería, 30 de diciembre de 1971, Artículo 12). Las categorías de residentes no permanentes son: 12-I y 12-II. Funcionarios diplomáticos y representantes de organizaciones internacionales; 12-III. Altos funcionarios de otros Estados y sus empleados domésticos; 12-IV. Refugiados; 12-V. Estudiantes; 12-VI. Profesionales que ejecutan labores temporales; 12-VII. Misioneros y voluntarios; 12-VIII. Personas que participan en intercambio cultural; 12-IX. Personas que hacen actos de comercio sin la importación de bienes; y 12-X. Transeúntes (pasajeros de cruceros, personas que cruzan las fronteras estatales diariamente por el trabajo, etc.) y turistas.

¹⁴ Con respecto a la categoría estatal de residentes permanentes o inmigrantes (también “deseables” para el estado ecuatoriano): en el Artículo 9 de la Ley de Extranjería, bajo el título Categorías de Inmigración, se declara: “considérese inmigrante a todo extranjero que se interna legal y condicionalmente en el país, con el propósito de radicarse y desarrollar las actividades autorizadas que en cada categoría se determina a continuación” (Ley de Extranjería ecuatoriana, Artículo 9). Las categorías son: 9-I. Jubilados; 9-II. Inversionistas de bienes raíces; 9-III. Inversionistas de comercio; 9-IV. Apoderado general; 9-V. Profesionales; y 9-VI. Parentesco o reunificación familiar.

un individuo. En su función práctica, la visa es una manera de identificar y categorizar a los individuos. En su función simbólica, la visa es una manifestación de la autoridad del estado para establecer y ejercer control sobre los individuos y sobre la población a nivel más general. Por otro lado, el extranjero residente que solicita una visa de residencia entra en contacto con una burocracia gubernamental que implica un conjunto de prácticas e interacciones que contribuyen a la construcción del estado. Las interacciones que el extranjero residente desarrolla, las prácticas que ejerce y hasta los pensamientos y emociones que experimenta durante el proceso de solicitar una visa de residencia contribuye a la formación del estado. Entonces, la legitimidad del proyecto estatal no solamente se establece en el documento mismo de la visa, sino en las normas jurídicas que establecen las reglas y procedimientos para solicitar una visa y en las prácticas cotidianas que los funcionarios gubernamentales y los extranjeros residentes en el Ecuador desarrollan durante el proceso de la solicitud de una visa de residencia.

1.2 El debate sobre el “estado” desde la antropología sociocultural

“El gobierno no es el estado; el estado es el gobierno.” –Walter, extranjero

“El estado somos todos...Es un conjunto de ciudadanos es busca del buen vivir.” –Rocío, servidora pública

“Hay muchas definiciones del estado. No sé a qué va.” –Victoria, servidora pública

Dado que la pregunta central de esta investigación gira en torno al concepto del estado, será necesario preguntarnos, ¿qué es el estado? Es una pregunta que se ha debatido por mucho tiempo desde varias perspectivas y campos académicos, y sigue siendo una pregunta sin respuesta definitiva. Se ha debatido la noción del estado desde los campos de la ciencia política, la sociología y la antropología, entre otros, por más de un siglo, con cientos de teóricos contribuyendo a la discusión variada y amplia. Aunque se enfatiza en este acápite la noción del estado dentro de la antropología, se pasa revista de otros pensadores que son claves para entender dicho concepto, uno de ellos Max Weber.

En efecto, las ideas de Max Weber son consideradas una de las contribuciones principales a la teorización del concepto del estado¹⁵. Reflexionó en 1919 que el estado era una comunidad humana dentro de un territorio específico que “reclama *el monopolio del uso legítimo de la fuerza física*” (Weber, 1946: 78)¹⁶. Se preguntó por qué y bajo qué condiciones las personas obedecen a otras personas: si el estado era una “relación de hombres dominando a hombres, una relación mantenida por medio de la violencia legítima”, la pregunta importante a contestar era, ¿cuáles son las justificaciones que los dominados se dan para ser dominados, y qué medios externos usan los dominantes para subyugar a los demás? (Ibíd., 78). Según la concepción de Weber, el estado era un tipo de relación que penetraba toda una sociedad: pocas personas ejercían la fuerza estatal para controlar a las masas, quienes experimentaban la fuerza estatal. Según esta noción, el estado no era una unidad social total, sino un tipo de relacionamiento.

Quisiera incorporar esta noción del estado a la presente investigación: considero que el estado se imagina, se construye y se experimenta activamente en las relaciones sociales de manera cotidiana; no existe aparte de las interacciones entre personas. Sin embargo, no me parece útil para este estudio considerar la “relación estatal” como una fuerza que algunos ejercen y otros reciben. Considero que todas las personas, sean políticos, legisladores, funcionarios, trabajadores, migrantes, niños, etc., contribuyen a la construcción del estado con sus pensamientos, discursos y acciones. Para los fines de este estudio, el estado no es una fuerza ejercido desde y hacia ciertas personas, sino una fuerza que todos pueden imaginar y construir.

Aparte del concepto del estado, Weber también contribuyó de manera importante a las teorizaciones de la burocracia gubernamental, un fenómeno que representa la racionalización secular de la sociedad moderna según este teórico (Ibíd., 51). Weber escribió que la burocracia es un tipo de organización social que depende de reglas “calculables”, y por lo tanto funciona “sin considerar a las personas” (Ibíd., 215). Las

¹⁵ Me parece importante recalcar dos puntos: primero, que las teorías de Weber no son universalmente aceptadas, y segundo, sus contribuciones no se limitan a un campo académico, sino que se reconocen dentro de varios campos, incluyendo la ciencia política. Sin embargo, Weber es más conocido por sus aportes al campo de la sociología y a la teoría social en general.

¹⁶ Citas del trabajo de Weber son traducciones de la autora del inglés; énfasis en el original.

propiedades básicas de la burocracia—áreas jurisdiccionales, jerarquías de autoridades, documentos escritos originales, la capacitación de funcionarios, el uso de la capacidad laboral total de los funcionarios y reglas exhaustivas y estables que se pueden aprender (Ibíd., 198)—existen para “remover” al individuo del proceso administrativo en cuestión (sea el funcionario o el usuario del sistema) y supuestamente para mejorar la “precisión, velocidad, inambigüedad, conocimiento de los expedientes, continuidad, discreción, unidad, subyugación, reducción de fricción y de costos materiales y personales” (Ibíd., 214).

¿Qué exactamente regula la burocracia gubernamental? Weber afirmó que la burocracia representa una interpretación racional de la ley estatal, con el fin de evitar juicios informales que dependen de valores éticos (*Kadi-justice*, o justicia-Kadi, en las palabras de R. Schmidt (citado en Weber, 1946: 216). Supuestamente, cuando se implementa la ley a través de procedimientos burocráticos objetivos, ocurre una igualación de personas de distintas posiciones socio-económicas:

La burocracia inevitablemente acompaña *la democracia moderna en masa* en contraste con el autogobierno democrático de unidades homogéneas pequeñas. Esto resulta de la característica principal de la burocracia: la regularidad abstracta de la ejecución de autoridad, lo cual es consecuencia de la demanda por la ‘igualdad ante la ley’ en el sentido personal y funcional—de ahí el horror del ‘privilegio’, y el rechazo por principio de considerar los casos por separado (Ibíd., 224).

La teoría de Weber del estado y la burocracia se basa sobre la distinción teórica entre la sociedad moderna, en la cual el estado ejerce una fuerza física legítima y existen burocracias funcionales y racionales, y la sociedad pre-moderna, en la cual la legitimidad de la fuerza estatal no está completamente desarrollada y la burocracia gubernamental no existe o existe en sus etapas iniciales¹⁷.

Menos de diez años después de que Weber elaboró su teoría clásica sobre el estado y la burocracia gubernamental moderna, Robert Lowie, antropólogo estadounidense de origen austriaco, reveló una teoría que no solamente disputaba a Weber, sino a

¹⁷ Weber no afirmó que esta distinción necesariamente existiera en la práctica, sino que eran dos categorías, o “tipos ideales”, que eran útiles para interpretar la realidad.

antropólogos anteriores que se adherían a la idea de una distinción concreta entre sociedades modernas y pre-modernas. Lowie cuestionó la noción de Henry Maine del siglo XIX de que existía una época pre-estatal cuando “los hombres se integraban por propósitos gubernamentales a través de lazos de parentesco, y un periodo estatal cuando desarrollaron el principio de la contigüidad local” (Lasswell, 1928: 319)¹⁸. Según Lowie, la gente “primitiva” también “tenían una sensación de pertenencia a una unidad social territorial más grande que un grupo de parentesco” (Ibíd., 320). Sin embargo, no cuestionó el concepto de Maine de que el estado era un conjunto integrado de “hombres” con una función gubernamental: sólo se distinguía de perspectivas anteriores en su manera de entender cómo las personas se integraban. Según estas concepciones, el estado no era separado de la sociedad civil, ni un tipo de relación de “fuerza” entre aquellos que la ejercían y aquellos que la experimentaban (como en la teoría de Weber), ni una entidad que controlaba una sociedad más grande, sino un tipo de organización social que abarcaba todas las relaciones dentro de una sociedad, sea “moderna” o no.

Me gustaría incorporar la noción del estado como una organización social al presente estudio, para entender cómo se construye el estado en las relaciones sociales entre personas “integradas” de una cierta sociedad. Sin embargo, cuestiono la idea de Lowie de que el estado era un “conjunto” de personas: mientras podemos decir que el estado se construye a través de las ideas, discursos y acciones de las personas que pertenecen a una cierta sociedad, no deberíamos reificar el estado para considerarlo como un “conjunto”. No considero que el “estado” sea un conjunto de personas, en el mismo sentido que no considero el estado como un objeto; existe una diferencia entre una agrupación de personas y las interacciones entre tales personas.

En 1940, Radcliffe-Brown rechazó las teorías previas sobre el estado, y declaró que el estado “no existe en el mundo fenomenal; es una ficción de los filósofos. Lo que sí existe es una organización, a saber: una colección de seres humanos individuales conectados por un sistema complejo de relaciones . . . No existe tal cosa como el poder del Estado . . .” (Radcliffe-Brown, 1940, citado en Trouillot, 2001: 126). Igual que Maine y Lowie, Radcliffe-Brown teorizó que deberíamos estudiar las relaciones sociales que se entretajan

¹⁸ Traducción de la autora del inglés.

en una sociedad, pero no creía que existiera un “estado”, ni compuesto de los individuos de una sociedad ni que controle a estos individuos. Concluyó que deberíamos observar y analizar el “gobierno” y otras instituciones empíricas donde se observan las relaciones humanas en acción.

Décadas más tarde, en 1977, Philip Abrams criticó a los teóricos sociales por su incapacidad de iluminar el concepto del estado, y también por su evasión del tema:

La separación intelectual entre la sociedad y el estado en la sociología parece significar en la práctica la exclusión del estado de la política: nociones distintivas, como el “gobierno”, sirven para colapsar la identidad del estado más que clarificarla . . . Los protagonistas principales han dirigido su atención a otros asuntos . . . En este nivel, el estado logra evitar de nuevo el examen.

Parece necesario decir, por lo tanto, que el estado, concebido como una entidad sustancial separada de la sociedad, ha resultado ser un objeto de análisis increíblemente elusivo. Aridez y mistificación parecen ser los resultados típicos de ambas tradiciones dentro de las cuales se han considerado los análisis del estado como un asunto significante en el pasado reciente (Abrams, 1988: 61)¹⁹.

Abrams propuso varias alternativas a las teorías sociales existentes para abordar el concepto del estado. Primero, escribió que deberíamos abandonar el estudio del estado como una entidad natural, separada de la sociedad civil. En cambio, deberíamos estudiar “las instituciones políticas, el ‘estado-sistema’ . . . [que son] las agencias reales desde las cuales se construye *la idea* del estado” (Ibíd., 75)²⁰. Entonces Abrams rechazó la propuesta de teóricos como Radcliffe-Brown de que el estado simplemente no existía, y también se alejó de teóricos como Lowie que consideraban que el estado era un tipo de organización social. En cambio, Abrams pensaba que el estado era una constitución mental (un proyecto ideológico que él llamaba *the state-idea*, o la idea-estado), observable directamente a través de instituciones políticas (lo que él llamaba *the state-system*, o el sistema-estado):

Existe un sistema-estado: un nexo de práctica y estructura institucional centrado en el gobierno y más o menos extensivo, unificado y dominante en cualquier sociedad. También hay una idea-estado, proyectada, proveída y creída en diferentes sociedades en diferentes momentos . . . El estado surge como una estructuración dentro de la práctica política . . . y adquiere una identidad simbólica manifiesta,

¹⁹ Traducciones del texto de Abrams son de la autora del inglés.

²⁰ Énfasis agregado.

progresivamente divorciada de la práctica como una versión ilusoria de la práctica (Ibíd., 58).

La construcción, implementación y experimentación de estas dos formas del estado tenían una función específica según Abrams: la obtención “del apoyo para, o la tolerancia de, lo insoportable y lo intolerable, por presentarlos como algo que no lo son, a saber: la dominación legítima e imparcial” (Ibíd., 76)²¹. En otras palabras, lo que deberíamos estudiar, según Abrams, son los procesos de dominación social y la legitimación de estos procesos, visibilizados en el sistema-estado y la idea-estado.

Abrams también criticó a los teóricos previos por reificar el estado a través de la negación de su carácter histórico. Para entender el estado como un proyecto ideológico, según Abrams, necesitamos ver cómo se ha construido como tal históricamente. El estado no es una entidad que deberíamos tomar por sentado, sino un proyecto que se ha cimentado a través de procesos concretos históricos, por ejemplo, a través de la invención, implementación y evolución de aparatos jurídicos y legales (Ibíd., 80): “se creó y se usó la idea del estado para propósitos sociales específicos en un escenario histórico específico—y esa es la única realidad que tenía. Todo lo demás es más minucioso” (Ibíd., 80).

Casi treinta años después de que Abrams develó su teoría del estado, los antropólogos Aradhana Sharma y Akhil Gupta (2006) se unieron a la propuesta de Abrams, y sugirieron que no se debería tomar este concepto como un objeto *a priori*: “en cambio, buscamos unir los aspectos ideológicos y materiales de la construcción del estado, y entender cómo ‘el estado’ se crea, como se ‘lo’ distingue de otras formas institucionales y qué efectos tiene esta construcción en la operación y difusión de poder para la sociedad” (Ibíd., 8). Estos pensadores aceptan la propuesta de Abrams del estado como una construcción ideológica que a la vez tiene efectos empíricos y observables. No aceptan la dicotomía naturalizada del “estado” como fuera de y sobre la “sociedad civil”, y afirman que esta distinción es una construcción intelectual y un efecto de poder que no ayuda a desmitificar el carácter del estado, una propuesta que deben al legado intelectual de Abrams.

²¹ Esta concepción del estado como una dominación legítima es parecida a la propuesta de Max Weber de que el estado era una comunidad humana que ejercía una fuerza física legítima.

Sharma y Gupta argumentan que el estudio antropológico del estado contribuye a desmitificar este concepto de varias maneras. Primero, la antropología es una disciplina que permite un análisis tanto del sistema-estado como de la idea-estado: la etnografía posibilita la desagregación del sistema estatal para observar los varios niveles y capas institucionales que son representados como una unidad coherente y singular; y, justamente como Abrams escribió sobre la visibilización de la construcción de la idea-estado en las instituciones políticas empíricas, Sharma y Gupta proponen que la antropología se presta al estudio de las “prácticas cotidianas” que ayudan a construir el estado como un efecto ideológico (Ibíd.).

Además, Sharma y Gupta sostienen que estudiar el estado desde la antropología implica entender el sistema-estado y la idea-estado como construcciones culturales que tienen diferentes significados para distintas sociedades: la construcción y el significado del estado es sujeto al espacio y el tiempo en el cual se encuentra la persona que contribuye a su construcción y que a la vez “lo” experimenta (Ibíd., 11). Abordar el estado desde la antropología significa evitar su reificación a través de su consideración como experiencia humana.

Con respecto a la definición funcional del “estado” que empleo en esta investigación, me parece útil tomar aportes de varios de los pensadores mencionados previamente, para usar una concepción *bricolage* del estado. Primero, quiero usar la propuesta de los primeros antropólogos modernos de considerar el estado como un tipo de organización social. Por lo tanto, rechazo la perspectiva de varios sociólogos políticos que consideraban al estado como una entidad separada de la sociedad civil y situada sobre ésta²². Por el contrario, considero al estado como una forma de relación social que engloba toda una sociedad, como en la concepción de Weber y Lowie.

²² Phillip Abrams escribió en 1977 que “la sociología política . . . nace de la separación de la política—y especialmente el estado—de lo social. Se la construye como un intento de considerar al estado como una agencia política concreta o una estructura distinta de las agencias y estructuras sociales de la sociedad en la cual opera, actuando sobre ellas y a la vez influido por ellas . . . La sociología política es rica en agendas . . . pero es decididamente pobre en rendimiento” (Abrams, 1988: 60). Menciona a Robert Dowse, John Hughs, Ralph Miliband y Nicos Poulantzas específicamente como los teóricos principales de la sociología política que suponen una separación entre el estado y la sociedad civil, y que, por consiguiente, permiten que el estado “eluda revisión” (Ibíd., 60).

También retomo la noción de Abrams del sistema-estado y la idea-estado: el estado como un proyecto ideológico de dominación que toma forma en las instituciones políticas. La propuesta de Sharma y Gupta de considerar cómo este proyecto ideológico se manifiesta en las prácticas cotidianas de la gente está implicada en mi uso de la teoría de Abrams. El estado es, entonces, para los fines de este estudio, un proyecto ideológico de dominación, construido y manifestado en instituciones políticas y públicas y a través de las relaciones sociales cotidianas que se despliegan en estos espacios.

Ahora bien, esta investigación se trata de una antropología del estado en general, y del estado ecuatoriano en particular. Sin embargo, hay poca literatura ecuatoriana que desarrolla una antropología del estado. Lo que sí existe son obras sobre la formación del estado ecuatoriano (Clark, 2003; Coronel & Prieto, 2010), estudios que analizan la relación entre el estado y sectores de la “sociedad civil”, como por ejemplo los indígenas en Ecuador (Chávez & García, 2004; Prieto, 2004; García Serrano, 2011) e informes y reportes de carácter sociológico sobre el estado ecuatoriano (Misión de Observación Electoral de la Unión Europea en Ecuador, 2009; Programa Andino de Derechos Humanos, 2011; “Estado del País,” 2011). No obstante, estas obras sobre el estado ecuatoriano no cuestionan ni desnaturalizan el concepto del “estado”. Dan por sentado la noción del estado como separado de la “sociedad civil”, y demuestran cómo esta noción del estado se formó en el Ecuador, cómo esta “entidad” se relacionaba con distintos sectores sociales y analizan los “avances” que el estado ecuatoriano ha hecho en varias áreas, como por ejemplo en los derechos humanos, las políticas públicas inclusivas y los procesos electorales democráticos. El presente estudio pretende contribuir a una línea de pensamiento ecuatoriano que aborda el concepto del “estado” como una construcción socio-cultural, y que analiza procesos—históricos y actuales—de la construcción de la idea misma del “estado”, específicamente a través del tema de migración y extranjería. A continuación se pasa revista a lo que se ha escrito desde los estudios migratorios en el Ecuador.

1.3 Estudios migratorios en el Ecuador

Se puede categorizar los estudios migratorios según aquellos que se enfocan en la emigración ecuatoriana (y el retorno de los ecuatorianos a su país de origen) y aquellos que

se enfocan en la inmigración de extranjeros hacia el Ecuador. Se ha examinado más la primera categoría en la academia ecuatoriana en general. Durante el último siglo, Ecuador se ha reconocido como un país de origen, de donde los migrantes salen para buscar mejores oportunidades en el extranjero. Desde la caída del mercado de paja toquilla en el austro sur en los años cuarenta, hasta la crisis financiera nacional de 1999, desde la cadena de las crisis políticas a través del siglo XX, hasta la alta valoración actual del consumismo occidental moderno, los ecuatorianos siempre han emigrado en grandes números. Tanto las causas económicas y políticas que indujeron estos números como las consecuencias sociales y económicas en el Ecuador han sido el tema de muchos estudios: la mayoría de estudios ecuatorianos sobre la emigración nacional se enfoca en las crisis económicas y políticas nacionales como impulsores de la emigración (Sánchez, 2004; Ramírez & Ramírez, 2005; Acosta, 2006), las experiencias de los migrantes ecuatorianos en los Estados Unidos y Europa (Jokisch y Kyle, 2005; Yépez del Castillo & Herrera, 2007), el impacto de la emigración ecuatoriana en los espacios de origen (Kyle, 2000; Jokisch, 2002), la importancia de las remesas en la economía local (Acosta, López & Villamar, 2005) y la legislación y política migratoria con respecto a los emigrantes ecuatorianos (Ponce Leiva, 2005).

Aunque se ha deliberado más en torno a la emigración ecuatoriana, el tema de la inmigración también ha sido presente en el escenario académico. Los estudios sobre la inmigración se orientan hacia el tema del refugio (Acuña, 2004; Navas, 2004; Informe Sombra, 2008; Schussler, 2009; Ospina y Santacruz, 2011; Ortega y Ospina, 2012), los inmigrantes en el Ecuador y los derechos humanos (Guerrero, 1995; Grijalva, 2006) e historias de flujos inmigratorios específicos (por ejemplo, Crawford de Roberts, 1997 sobre el caso libanesa; Fierro Granados, 2010 sobre el caso chino).

No obstante, la presente investigación se encaja dentro de otra temática con respecto a la inmigración: la legislación y política migratoria. Esta ha sido:

. . . uno de los ejes temáticos que menos atención han despertado en los estudios sobre migración . . . Muchos de los trabajos encontrados son de corte más ensayístico y no han sido producto necesariamente de investigación teórica ni de campo. Es por ello que recomendamos realizar estudios que por un lado puedan ofrecer un análisis institucional del rol del Estado ecuatoriano en materia migratoria

. . . Sería importante realizar estudios históricos sobre las leyes y políticas migratorias en destino y origen, así como analizar el rol de éstas [sic] políticas en el caso ecuatoriano al ser un Estado receptor . . . (FLACSO, 2008: 9 y 16).

La mayoría de los estudios sobre leyes y políticas migratorias se enfocan en la emigración ecuatoriana, el retorno de los emigrantes ecuatorianos, y las normas en el exterior que afectan a los emigrantes ecuatorianos (Borja, 2005; Ponce Leiva, 2005; Túpac-Yupanqui, 2007; Gil, 2010).

Con respecto a los estudios en el Ecuador que se enfocan en las leyes y políticas *inmigratorias* (que afectan a los extranjeros que llegan al país), podemos distinguir entre aquellos que tienen una perspectiva unilateral (estudios sobre las propuestas desde el estado ecuatoriano) (de la Vega & Túpac Yupanqui, 2004; Eguiguren, 2009; Ramírez, 2012) y aquellos que tienen una perspectiva multilateral (estudios sobre propuestas desde las relaciones internacionales y el multilateralismo) (Ponce Leiva, 2005; Ramírez & Estévez, 2012)²³. Es la primera categoría que nos interesa para el caso de la presente investigación.

Pablo de la Vega y Luis Túpac Yupanqui argumentan en un artículo de 2004 que el gobierno ecuatoriano debería ofrecer soluciones y respuestas no solamente a las grandes olas de emigración ecuatoriana de las últimas décadas, sino a las riadas de extranjeros que están llegando al país, a quienes el estado debería tomarse en cuenta al momento de decretar políticas migratorias:

La integralidad de una propuesta de esta naturaleza [una política migratoria con un enfoque de derechos humanos] también está relacionada con los principios, normas, procedimientos y disposiciones emanadas desde el Estado, a través de las autoridades gubernamentales responsables del tema migratorio, para administrar y gestionar los flujos migratorios provenientes desde el exterior, en particular de los inmigrantes que proceden de nuestros países vecinos, algunos de ellos caracterizados por complejas situaciones sociales y políticas, como el conflicto social y armado colombiano y la grave crisis humanitaria y de derechos humanos por la que atraviesa ese país, o la persistente crisis política y económica que ha contribuido a incrementar la pobreza en el Perú (de la Vega & Túpac Yupanqui, 2004: 420).

²³ Aunque estoy considerando los trabajos mencionados aquí como estudios sobre la inmigración, la mayoría también toca los temas de la emigración y el retorno de los ecuatorianos emigrados. No obstante, les incluyo aquí porque una parte sustancial de cada uno se trata de la política que afecta a los extranjeros en el Ecuador.

Es decir, los autores piensan que la entidad responsable por regular y controlar los flujos inmigratorios es el estado, el mismo que debería asegurar sus derechos. De las varias propuestas que los autores plantean para una política migratoria integral, encontramos una que no se ha cumplido desde la fecha de publicación del artículo (la llamada para una nueva ley migratoria para reemplazar el decreto vigente desde 1971, el cual se basa en el principio de la seguridad nacional y por lo tanto incluye conceptos restrictivos y excluyentes), y varias propuestas que el estado sí ha llevado a cabo en el discurso constitucional, si no en la práctica (un marco jurídico reformado para reforzar los derechos humanos de los migrantes, la igualdad de los extranjeros ante la ley ecuatoriana y la despenalización de la estadía “irregular” de los extranjeros) (Ibíd., 421). Vemos que según de la Vega y Túpac Yupanqui, el estado es la fuerza que regula a los extranjeros en el territorio nacional: no problematizan el concepto del “estado,” sino que ofrecen respuestas que el gobierno debería dar ante la situación inmigratoria.

María Mercedes Eguiguren (2009) también asume que el estado es la entidad que “representa” y “construye” la migración ecuatoriana: la interrogante principal que guía su trabajo es: “¿desde qué imaginarios o categorías el Estado construye representaciones de la migración?” (Eguiguren, 2009: 13). Ella plantea que la política migratoria ecuatoriana se vincula estrechamente con la coyuntura económica y política, y argumenta que la crisis que Ecuador sufrió a finales del siglo XX llevó al estado a considerar los sujetos migrantes desde un enfoque de corrupción moral, lo cual se tradujo en la aprobación de varios proyectos y normas migratorios que generaban una cierta representación estatal (un “campo de fuerzas”) sobre el migrante y la migración (Ibíd., 76-77). Además, Eguiguren llega a polemizar el concepto del estado, algo que de la Vega y Túpac Yupanqui no hacen:

En el caso ecuatoriano, observamos que las políticas públicas no solamente forman parte del proceso de construcción de la migración; sino que su elaboración misma, en tanto modo de operación estatal, revela un intervención decisiva del Estado, al ser éste el que canaliza e impulsa un proceso en el que discursos e imaginarios dispersos sobre la migración se condensan en un *canon*; en un modo autorizado, legítimo y hegemónico de pensar y entender al sujeto migrante y a la población así clasificada . . . La construcción del discurso no solo [es] como un acto de poder estatal, sino como una de las formas fundamentales en que se ejerce y reproduce el poder del Estado, en la medida en que el pensamiento de Estado pertenece a un

entramado de espacios dominantes, donde la acción discursiva tiene la capacidad de establecer determinados órdenes sobre la realidad (Ibíd., 102 y 107).

Observamos en el trabajo de Eguiguren no solamente cómo el estado llega a representar y construir al sujeto migrante, sino cómo se construye y se representa *a sí mismo*. Es esta línea de pensamiento que se retoma en este trabajo.

No obstante, los trabajos de de la Vega y Túpac Yupanqui y Eguiguren no tratan la política migratoria que afecta a los extranjeros en el Ecuador, sino sobre todo las políticas que afectan a los ecuatorianos emigrados. El trabajo de Jacques Ramírez y otros, *Ciudad-Estado, inmigrantes y políticas*, es una compilación que se enfoca casi en su totalidad en los inmigrantes que llegaron al Ecuador durante el periodo entre 1890 y 1950 y las políticas migratorias históricas del país que afectaron estos flujos inmigratorios. El argumento que se entreteje por todo el libro es que “las políticas migratorias implementadas en el país estaban estrictamente relacionadas con el ideal de construir un Estado-nación, blanco-mestizo, «moderno y civilizado», donde se combinaron factores étnicos, geográfico-espaciales, económicos y socioculturales” (Ramírez, 2012: 18). El propósito en hacer esta “aproximación histórica etnográfica” era “colocar en el centro a los protagonistas de esta historia, los migrantes, en el marco de su contexto de arribo, sobre todo a la ciudad de Quito . . . y en el contexto internacional, teniendo como eje transversal las políticas migratorias que emprendió el Estado ecuatoriano” (Ibíd., 48).

La presente investigación pretende apoyar al esfuerzo de Ramírez de hacer una etnografía histórica de las políticas migratorias y de los extranjeros residentes en el Ecuador. Justamente como Ramírez presenta la construcción histórica de los inmigrantes como categoría estatal y demuestra cómo el estado se consolida a través de esta representación, quiero enfatizar que los migrantes son solamente un protagonista de este estudio; el otro protagonista central es el estado.

Las políticas migratorias que tratan el tema de la inmigración en el Ecuador se combinan con las experiencias de los extranjeros residentes en el país durante los procesos burocráticos para adquirir la residencia legal para demostrarnos cómo el estado ecuatoriano se construye, se representa y se imagina a través de los discursos emitidos por los representantes estatales y a través de las prácticas y relaciones entre aquellos que

representan el estado ecuatoriano (los funcionarios públicos) y aquellos que supuestamente se encuentran fuera de esta construcción (los extranjeros residentes). Es la construcción discursiva y práctica del proyecto estatal que está al centro de la presente investigación.

1.4 Los objetivos del estudio

Como ya se ha dicho, el objetivo principal de esta investigación es responder al interrogante: “¿cómo se constituyen mutuamente el ‘estado’ ecuatoriano y el ‘otro’ extranjero en el Ecuador?” Hemos visto hasta aquí que el estado ecuatoriano—el proyecto ideológico de dominación legítima—toma forma: 1) en el discurso estatal sobre el “otro”, es decir, las leyes y otras normas que son emitidas por aquellos que supuestamente representan la voz del “estado”, y 2) en la implementación cotidiana y burocrática de la distinción entre ciudadanos y extranjeros, a través de las visas de residencia.

Tomando en cuenta estas técnicas de la construcción del estado, los dos objetivos específicos de esta investigación son: 1) trazar los cambios y continuidades en el discurso jurídico del Ecuador con respecto a la postura “estatal” del “otro” extranjero, y 2) describir y analizar las prácticas cotidianas que rodean el proceso burocrático de tramitar una visa de residencia para observar la construcción diaria del “estado” y el “otro” extranjero.

1.5 La metodología

Divido la metodología de este estudio según los dos objetivos específicos a responder. Con respecto al primer objetivo: las leyes y otras normas que los legisladores crean y fundan representan un discurso que establece la estructura del estado-sistema y un proyecto ideológico de dominación legítima. Las normas legisladas en el Ecuador determinan qué instituciones públicas se fundan, cómo operan y cómo las personas experimentan estas instituciones; y las normas legisladas también representan un discurso de autoridad que establece categorías sociales y que legitima su implementación. A través de una descripción y análisis del desarrollo del discurso normativo en el Ecuador, podemos observar cómo los legisladores activamente implementan un proyecto estatal.

¿Por qué es importante un análisis del discurso del estado? Susana Novick (2011) propone estudiar el estado usando dos dimensiones de su discurso: la jurídica, representada

en las normas y leyes, y la de los actores institucionales que ayudan a formular las normas y leyes. A través del estudio de estas dos dimensiones, según Novick, evitamos “tomar *a priori* ciertas categorías analíticas dadas y fijas (tales como *inmigrante*, *emigrante*, *refugiado*, *exiliado*, *desplazado*, etc.) . . . [para] comprender cómo las mismas categorías son construidas y reconstruidas en sus significados, en situaciones y circunstancias específicas” (Novick, 2011: 114). Mientras que el enfoque de Novick en su ensayo es usar estas dos dimensiones del discurso para entender el vínculo entre la migración y la integración, mi primer objetivo de la tesis es usar estas dos dimensiones para analizar cómo se forman las construcciones de los “inmigrantes” y el “estado”.

La evidencia para contestar el primer objetivo de esta tesis, por lo tanto, consiste en leyes y normas, las actas en las cuales se debaten los legisladores y fuentes secundarias para contextualizar los momentos históricos en los cuales se decretan las normas. ¿Cómo podemos usar esta evidencia para llegar a un entendimiento de la política y del estado? No es un deber obvio, como Novick reconoce:

Trabajar sobre textos –los jurídicos incluidos– no constituye una práctica obvia e inocente. El análisis del discurso tiene grandes dificultades para dominar su objeto, pues un discurso no es una realidad evidente, un objeto concreto ofrecido a la intuición, sino el resultado de una construcción (Mengenea, 1980). El lenguaje y su uso no son neutros o transparentes, ni indiferentes al lugar desde el cual son realizados . . . (Ibid., 113).

Entonces el primer desafío del análisis del discurso en general es que éste es una *construcción* que el investigador debe *deconstruir* de cierta manera, para entender los motivos detrás del sujeto que emitió el discurso y el contexto al que responde. No se debe tomar un discurso al pie de la letra; hay que desmontar lo que se dice para contestar el por qué.

Un desafío de hacer análisis del discurso jurídico e institucional, específicamente, es que éste no se presta al análisis de “la vida social que tiene una lógica no jurídica, ni formal o normada . . .” (Guerrero, 2010: 323). Con material jurídico, el investigador “no llega a . . . retrazar sus estrategias [del sujeto social] o reconstituir el tejido de las vinculaciones sociales en el que se mueven; tampoco le permite conocer los intereses propios y ajenos

que manipulan y persiguen en sus actividades” (Ibíd., 326). Aunque Andrés Guerrero se refería a los tinterillos específicamente, me parece que esta observación se puede aplicar también al discurso estatal que trata los “extranjeros” o “inmigrantes”: el discurso jurídico y de los actores institucionales son *perspectivas desde los representantes del estado* que nos permiten conocer la relación *jurídica-política* entre los representantes del estado y los individuos que son construidos como extranjeros. No nos permiten conocer qué está detrás de las acciones de los extranjeros en el Ecuador, sus estrategias, sus motivos, las relaciones sociales y políticas desde su perspectiva. Sin embargo, mi objetivo es trazar la construcción del proyecto estatal, y el discurso jurídico sí nos permite entender de qué manera los legisladores quieren representar este fenómeno, y las actas que contienen sus debates demuestran las tensiones y disputas durante la construcción del proyecto estatal.

El hecho de que las normas que describo y analizo tratan los temas de migración y extranjería añade otro elemento al estudio. Argumento en los dos capítulos que responden al primer objetivo que los legisladores crean e implementan un proyecto estatal a través de cuatro procesos: establecen y definen los términos “extranjero”, “nacional” y “ciudadano”; delimitan el concepto de extranjeros “deseables” y “no deseables”; implementan y decretan normas que regulan las visas de residencia; y establecen una burocracia encargada de tramitar las visas de residencia. Con un análisis de estas categorías y procesos y su desarrollo en el tiempo, podemos observar la construcción del proyecto estatal en acción.

En el primer capítulo que trata este objetivo, abordo el discurso jurídico según hitos específicos entre 1938 y 1971. Los años específicos que trabajo son: 1938, cuando se legisló un Decreto Supremo de Extranjería que se basó en un enfoque de control y seguridad, en contraste con leyes anteriores que se basaban más en una política de aperturismo segmentado (Ramírez, 2012); 1940, cuando se decretó una nueva Ley de Extranjería; 1941, cuando se decretó un Reglamento de la Ley de Extranjería; 1947, cuando se legisló una nueva Ley de Extranjería en la cual se observa la tensión entre un enfoque securitista y una apertura selectiva; las décadas de los cincuenta y sesenta cuando se decretó solamente tres políticas relacionadas con el tema de la migración y extranjería²⁴; y

²⁴ El Decreto Ejecutivo del 16 de julio de 1957 que exigió un censo de extranjeros; el Decreto Ejecutivo del 2 de agosto de 1958 que exigió que los extranjeros en el Ecuador registren su dirección de residencia con el

1971, cuando se legisló un Decreto Supremo de Extranjería justamente antes de la toma del poder del Triunvirato Militar. A través del análisis del discurso jurídico sobre la migración y extranjería en estos momentos históricos, podemos observar la creación de una ideología de dominación y la implementación de este proyecto estatal.

En el segundo capítulo, analizamos el discurso jurídico dentro de la última década y media. Este capítulo contesta el mismo objetivo que el anterior: trazar el proyecto estatal a través del cambiante discurso jurídico, pero en el periodo entre 1998 y 2011. Durante este periodo, se aumenta el tema de la migración y extranjería en el discurso legal ecuatoriano y se legislan varias normas con respecto al tema, en las cuales se observa una tensión entre un enfoque de seguridad y uno de derechos. Una mirada al discurso de los legisladores durante este periodo demuestra cómo se forma un proyecto ideológico del estado a través del discurso sobre migración, los extranjeros, y “el otro”. Tomo las mismas categorías y procesos del capítulo previo—las definiciones de “extranjeros” y “ciudadanos”, la distinción entre extranjeros “deseables y no deseables” y la implementación de las visas de residencia—para trazar el proyecto estatal durante un periodo más reciente.

Para hacer esta etnografía histórica, hice investigación archivística en la Asamblea Nacional de Ecuador, y también usé la base de datos Lexis para recuperar leyes, normas y actas. Hice esta investigación durante seis meses, entre octubre de 2011 y abril de 2012.

¿Por qué no considero el periodo entre 1971 y 1998 en este estudio? Durante este periodo, el estado no demostró mucho interés en la migración ecuatoriana. Las únicas propuestas de nueva legislación migratoria durante este periodo son de 1979, 1987, 1989, 1991, 1992 y 1997, y ninguna propuesta llegó a ser decretada (Eguiguren, 2009: 46). Una posible explicación por este vacío en el discurso estatal es el hecho de que no existían flujos de migración muy significativos: entre 1976 y 1990, la diferencia entre las salidas de emigrantes y las entradas de inmigrantes se sitúa alrededor de 20.000, un número relativamente bajo (Herrera, 2008: 16)²⁵. Se observa que cuando los números de entradas y

gobierno; y el Decreto Ejecutivo del 4 de agosto de 1960 que reguló la entrada de estudiantes extranjeros y “hombres de ciencia o arte”.

²⁵ Entre 1998 y 1999, este número salta a 91.108, un aumento de más de 100%, indicando un desequilibrio entre el número de salidas y entradas registradas, y en 2000, el número salta a 175.922, otro aumento de casi 100%.

salidas del país son estables, el tema de la migración pierde importancia para el estado, y no aparece en el discurso estatal. Es por esta razón que en este estudio no se considera el periodo entre 1971 y 1998.

En la segunda parte de esta tesis, respondo al segundo objetivo de describir y analizar las prácticas cotidianas que rodean el proceso burocrático de tramitar las visas de residencia. El estado como un proyecto ideológico de dominación tiene efectos reales y empíricos que se prestan fácilmente a la observación y el estudio. Abrams afirmó:

Se puede examinar . . . [las] fuentes, estructuras y variaciones [del sistema-estado] de manera bastante sencilla y empírica . . . [Los] modos, efectos y variaciones [de la idea-estado] también son susceptibles a la investigación . . . Sólo creamos dificultades para nosotros mismos cuando suponemos que también deberíamos estudiar el estado - una entidad, agente, función o relación sobre y fuera del sistema-estado y la idea-estado (Ibíd., 82).

El sistema-estado y la idea-estado son dos proyectos que podemos observar en la cotidianeidad: no son conceptos abstractos que flotan afuera de la esfera práctica. Sharma y Gupta también se unen a esta propuesta de buscar el estado en espacios y acciones cotidianos. Declaran que “la esfera de las prácticas diarias es el ámbito principal en el cual la gente aprende algo sobre el estado” (Sharma & Gupta, 2006: 11).

Un espacio adecuado para estudiar tanto el sistema institucional del estado (el sistema-estado) como el proyecto ideológico del estado (la idea-estado) son las burocracias gubernamentales. Las burocracias representan espacios donde se crea y se reproduce el proyecto estatal diariamente. El significado que el estado tiene para los individuos de una sociedad, sean representantes del estado o personas supuestamente situadas afuera de su ámbito, toma forma en las experiencias de las personas durante los procesos burocráticos y en los espacios dedicados al procesamiento burocrático. Sharma y Gupta dicen que:

El procedimentalismo²⁶, la repetición banal de acciones cotidianas, y las realidades rutinarias del correspondiente precedente reproducen el “estado” como una institución a través del espacio y el tiempo . . . Por las actividades rutinarias, la

²⁶ La palabra que Sharma y Gupta usan en inglés es *proceduralism*, que está relacionado con una “manera oficial o establecida de hacer algo” o “una serie de acciones conducidas en un cierto orden o de una cierta manera” (<http://oxforddictionaries.com>) (traducción de la autora del inglés).

primacía del estado se reproduce, y su superioridad sobre otras instituciones sociales se establece . . . La línea entre las esferas estatales y no-estatales se marca en parte por las prácticas laborales diarias de los burócratas y sus encuentros con otras personas (Sharma & Gupta, 2006: 16).

Aunque no se equipara la burocracia gubernamental con el estado, podemos observar cómo se construye el proyecto estatal en las prácticas y relaciones que se desenvuelven en estos espacios del gobierno. Aquí me alejo de la propuesta de Abrams de que el estudio del gobierno sólo “mitifica” el concepto del estado, y propongo buscar el significado del estado en los funcionamientos de la burocracia gubernamental.

Realizar este objetivo significó hacer observación participante en las oficinas encargadas de los trámites de visas—la Dirección de Migración y Extranjería y la Dirección General de Extranjería—y entrevistar a funcionarios que trabajan en estas oficinas y a extranjeros que han pasado por el proceso de tramitar. Hice esta etnografía entre mayo y agosto de 2012. Combinada con la etnografía archivística que empecé en octubre del 2011, realicé once meses de trabajo de campo en total.

En la Dirección de Migración y Extranjería, hice observación participante en el primer piso donde hay un escritorio de información y ventanillas de pagos y legalizaciones, en el segundo piso donde se solicitan y se tramitan las visas de residencia temporal y en el tercer piso donde se solicitan y se tramitan las naturalizaciones. En estos espacios pude observar cómo el espacio físico está configurado para crear la noción de dos grupos distintos, el “estado” y los “extranjeros”, cómo la rutina burocrática controla las acciones y comportamientos de los funcionarios y los extranjeros, cómo esta rutina deshumaniza tanto a los extranjeros como a los funcionarios y en qué momentos y circunstancias el sistema burocrático es flexible y cómo los funcionarios lo manejan a sus fines.

También hice observación participante en la Dirección General de Extranjería, que sirvió como un caso de comparación con el primer espacio. Observé diferencias en la rutina burocrática en el segundo lugar (mejor dicho, la falta de una rutina), en las interacciones entre los funcionarios y los extranjeros y en los comportamientos de los extranjeros. El estrés de los extranjeros en el segundo espacio se puede explicar por la incapacidad de la burocracia gubernamental de procesar las solicitudes de los extranjeros para poder

categorizarles²⁷. Los extranjeros exigen que el gobierno les registre y les categorice; exigen que el estado les ejerza un poder regulador. La comparación de estos dos espacios y los distintos comportamientos e interacciones que se desarrollaban en estos espacios demuestran las expectativas de los extranjeros, cómo asumen su rol de “extranjeros”, y cómo ellos y los funcionarios imaginan y construyen activamente el proyecto estatal de manera cotidiana. No existe un “estado” fuera de los mismos individuos que participan en la construcción y la representación de un “nosotros” y un “otro.”

Con respecto a las entrevistas realizadas para este proyecto, llevé a cabo 19 entrevistas formales—4 con funcionarios de la Dirección de Migración y Extranjería, 2 con funcionarios de la Dirección General de Extranjería y 13 con extranjeros residentes en el Ecuador—y conversé informalmente con docenas de individuos en las oficinas mencionadas anteriormente. En relación a las entrevistas formales con funcionarios en la Dirección de Migración y Extranjería, conversé con dos en el segundo piso en la oficina donde se tramitan las visas de residencia temporal y con dos en el tercer piso de esta Dirección en la oficina de naturalizaciones. En total fueron tres mujeres y un hombre. Dos mujeres estaban entre los 20 y 29 años de edad y habían empezado a trabajar en la oficina dentro de un año. Otra funcionaria estaba entre los 40 y 49 años de edad y había trabajado en esa oficina por dos años y medio, y en otras oficinas del Ministerio de Relaciones Exteriores por 6 años en total. El funcionario estaba entre los 40 y 49 años y había trabajado en el Ministerio de Relaciones Exteriores por aproximadamente 20 años, y en la oficina de visas por aproximadamente 6 años.

En la Dirección General de Extranjería, entrevisté formalmente a dos funcionarios: una mujer y un hombre. La funcionaria estaba entre los 30 y 39 años de edad y había trabajado en la oficina por dos meses (y en la coordinación de Guayaquil por 5 años más). El funcionario estaba entre los 50 y 59 años y también había trabajado por 2 meses en la dirección y por varios años más en Guayaquil.

Todos los funcionarios entrevistados eran ecuatorianos por nacimiento, y se autoidentificaron como “mestizos” o fueron identificados como “mestizos” para este estudio.

²⁷ Realizo una descripción detallada del trabajo etnográfico en el capítulo 4.

Aparte de una variedad en relación al sexo, edad y tiempo de experiencia laboral en las direcciones, los criterios de selección para escoger a los funcionarios a entrevistar también incluyeron el tiempo disponible para la entrevista (varios funcionarios no tuvieron tiempo para conversar o cancelaron citas), la disposición para ser entrevistados, su capacidad de expresarse y la compatibilidad personal (algunos funcionarios no demostraron interés en conversar conmigo sobre sus responsabilidades laborales).

Con respecto a los extranjeros residentes en el Ecuador que entrevisté para este proyecto, conversé con 13 en total, 6 mujeres y 7 hombres: 3 estadounidenses, 3 colombianos, 2 españolas, 2 franceses, un inglés, un canadiense/italiano, y un boliviano. Los “extranjeros” que más tiempo habían residido en el Ecuador fueron el boliviano (30 años) y una colombiana (15 años). La mayoría de extranjeros residentes entrevistados llegaron al Ecuador entre 2005 y 2010 (entre hace 2 y 7 años). Los que más recién llegaron fueron una estadounidense que llegó en febrero del 2011 (un año y medio en el Ecuador al tiempo de la entrevista) y una española que llegó en enero del 2012 (6 meses en el Ecuador al tiempo de entrevistarle). Esta diversidad sirvió para observar una variedad de experiencias y perspectivas de los usuarios del sistema institucional de las visas de residencia.

Me parece que el estudio que he presentado es necesario por tres motivos: uno académico, uno ético y uno epistemológico. Primero, ¿por qué es importante un estudio antropológico que se enfoca en los aparatos gubernamentales? En 1972, Laura Nader propuso una reinención de la antropología desde la idea de “estudiar hacia arriba”. La antropología nace de raíces coloniales, una de las razones por las cuales los antropólogos tradicionalmente han estudiado sociedades lejanas o “exóticas”, y sectores sociales bajos en estas sociedades. A través de este tipo de estudio, los antropólogos reforzaban las relaciones coloniales según las cuales los académicos occidentales se encontraban en una posición de ventaja en relación a los sujetos subalternos. Lo que Nader propuso era un re-trabajo del campo para hacer las mismas preguntas que se hacían sobre sociedades “exóticas” y sectores sociales bajos, con respecto a nuestra propia sociedad, y sobre los sectores sociales altos que ejerzan más poder (Nader, 1972). Insistió que no podemos captar

un entendimiento integral de nuestra sociedad sin estudiar las élites y aquellos que controlen las instituciones que regulan nuestra realidad (Ibíd.). Entonces mi esfuerzo en este estudio de analizar el discurso jurídico de los legisladores del Ecuador, y las relaciones que se despliegan en los aparatos burocráticos encargados de las visas de residencia, es un empeño en seguir la invitación de Nader de “estudiar arriba”²⁸.

Otro motivo que respalda el presente estudio es la relevancia democrática. Nader preguntó hace cuarenta años: “¿cómo puede funcionar una ciudadanía en una democracia cuando esa ciudadanía es completamente ignorante de cómo la sociedad funciona o no, de cómo un ciudadano puede participar como ciudadano...para que el sistema funcione para él?” (Nader 1972: 294). Una democracia funcional depende del entendimiento del público de los funcionamientos gubernamentales para interactuar con el gobierno de una manera más informada. Esta cuestión toma aún más importancia cuando hablamos de extranjeros residiendo en un país, porque tienen menos conocimiento de cómo funcionan estos procesos, y porque su estado legal, y en este sentido su futuro, depende de su relación con estas instituciones. Espero con esta investigación ofrecer una apertura de esta información para contribuir a una democracia en acción.

Y finalmente, una investigación antropológica del estado es relevante no solamente por los cuestionamientos políticos que nos permite hacer (“el estado es ‘así’, y está bien, o está mal, y podemos usar la información de ‘tal’ manera”), sino por las ofrendas epistemológicas que nos proporciona (“¿cómo sabemos qué ‘es’ el estado?”) (Bourdieu, 1998). Como observamos en la primera parte de este capítulo, la mayoría de pensadores que han abordado el concepto del estado debatieron sobre la naturaleza del mismo. Sin embargo, si cuestionamos lo que “sabemos” sobre el estado, y reconocemos el carácter social de nuestro entendimiento, podemos empezar a cambiar el debate. En este estudio, abordo el concepto principal—el estado—como una construcción social, algo que se constituye a través de lo que la gente dice, hace e imagina. De manera similar, nuestro *entendimiento* del estado se construye a través de lo que la gente dice, hace e imagina.

²⁸ Aquí hay que reconocer mi posición en este estudio. Aunque soy estadounidense, he vivido varios años en el Ecuador, y mi tiempo en este país no es temporal. Me siento tan en casa aquí como en Estados Unidos, y he adoptado la cultura ecuatoriana como la mía. Por lo tanto, considero que mi estudio en el Ecuador concuerda con la propuesta de Nader de que los antropólogos deberían estudiar sus propias culturas y sociedades.

Espero que este estudio nos brinde un nuevo entendimiento, no solamente del estado, sino de la misma manera de cómo abordamos conceptos escurridizos que nos han resultado difíciles de agarrar, y de cómo construimos nuestro conocimiento de estos conceptos.

Capítulo 2

El discurso estatal sobre el extranjero: 1938-1971

Introducción

En este capítulo, se pretende responder a la siguiente pregunta: ¿cuáles son los cambios y continuidades en el discurso jurídico del Ecuador con respecto a los temas de migración y extranjería, y cómo han contribuido a forjar el proyecto estatal? Para contestar esta interrogante, haré un análisis del discurso jurídico y de los actores institucionales con respecto a las siguientes categorías y procesos: definiciones del “ecuatoriano”, “ciudadano” y “extranjero”; categorías de extranjeros deseables y no deseables; la implementación de visas de entrada y residencia; y la burocratización del proceso de la solicitud y entrega de visas.

Nos enfocamos en la primera categoría dado que la distinción entre “ecuatoriano”, “ciudadano” y “extranjero” es un elemento básico en todas las Leyes de Extranjería que los legisladores han decretado, y también es una distinción elemental que aparece en los primeros artículos de cada constitución ecuatoriana. Estas categorías definidas por la voz estatal son de suma importancia para entender quién forma parte del estado ecuatoriano y a quién no se les considera parte de esta comunidad política. Estas invenciones categóricas son los bloques que construyen la noción de un “nosotros”, la noción de un estado ecuatoriano, y la de un “otro”, los que no pertenecen a esta organización social. Preguntar sobre estas categorías que el “estado” establece y trazar su evolución (o su estancamiento), es preguntar sobre las piezas básicas del proyecto estatal.

Al analizar las distintas Leyes de Extranjería, uno se percató que los legisladores distinguen entre las diferentes actividades y características (físicas, mentales, morales) de los extranjeros, y aunque no se usan las frases “deseable” o “no deseable” explícitamente en el discurso jurídico, las leyes declaran que los extranjeros pueden entrar al Ecuador o no dependiendo de las actividades específicas que ejercen y el carácter físico, mental o moral que poseen. De esta manera se entiende que los legisladores consideran que algunos extranjeros son deseables mientras otros no lo son, debido al hecho de que se restringe la

entrada al país de ciertos extranjeros mientras facilita la entrada de otros. Esta distinción nos demuestra qué tipo de estado los legisladores quieren crear.

El tercer elemento, el establecimiento de visas de entrada y residencia, llega al corazón de nuestro planteamiento: representa la implementación práctica de una técnica de control de la entrada y residencia de extranjeros deseables y la exclusión de aquellos que no lo son. Observando los cambios y continuidades de este proceso se señala un mecanismo del gobierno ecuatoriano de crear el tipo de sociedad que proclama ser, y de poner en práctica el poder legitimado de decidir qué personas pueden entrar al territorio estatal y formar parte de la comunidad de “nosotros” y qué personas no pueden hacerlo. Las varias categorías de visas y sus cambiantes requisitos (y el cumplimiento de los “extranjeros” con estos requisitos) demuestran que el estado ejerce la función de “cerrar” la puerta al país y rastrear por las solicitudes de personas que desean entrar para decidir quién contribuye al proyecto estatal y quién no. La visa representa la decisión institucional que el individuo contribuirá al proyecto estatal del momento.

La última categoría, la burocratización del proceso de visas, se observa a través del establecimiento y la evolución de las instituciones y los cargos públicos que procesan las solicitudes de visas. La descripción y el análisis del desarrollo burocrático de las visas nos demuestra qué espacios y personas representan el estado ecuatoriano. Una mirada a este proceso nos da pistas para entender cómo el sistema-estado se organiza y se representa, y con cuáles representantes los extranjeros entran en contacto. Aunque el proyecto estatal de dominación se establece y se representa en estos espacios físicos, es importante no reificar el estado y reconocer que las instituciones y cargos públicos creados para procesar las visas pueden ser representaciones del poder estatal, pero que no lo encarnan.

Como mencionamos en el primer capítulo, la evidencia para analizar estas cuatro dimensiones se encuentra en las cambiantes Leyes de Extranjería, en las Constituciones del país, en resoluciones, tratados, acuerdos, etc., y en las actas que contienen los debates de los legisladores. Este cuerpo de datos representa la “voz” estatal; los valores, visiones, e intenciones compartidos en estos discursos son proyectados con el fin de crear una voz coherente y unida del estado, aunque veremos que siempre existen tensiones y

contradicciones por debajo de estos discursos y también dentro de ellos, dado que los actores que los crean también tienen sus valores, visiones e intenciones personales.

Para desarrollar el argumento, este capítulo está dividido según hitos específicos dentro del periodo de tiempo de 1938-1971. La periodización a partir de esta fecha retoma la propuesta realizada por Jacques Ramírez (2011, 2012), quien plantea que desde finales del siglo XIX hasta finales de la década de 1930, el estado ecuatoriano tuvo una política que denomina “aperturismo segmentado”. Durante este periodo, que inició con el auge del “Alfarismo” en 1890, “nuestro continente era un lugar de acogida de grandes flujos migratorios . . . los migrantes de la región andina tuvieron mayores privilegios, los europeos y norteamericanos eran bienvenidos, mientras que otros extranjeros como los chinos y gitanos eran excluidos” (Ramírez, 2011, p 56). Los individuos de varias otras naciones no se consideraban extranjeros, por ejemplo los venezolanos, colombianos, peruanos y chilenos: “se los declaró como ciudadanos de la República, ‘incluso tenían más derechos que los ecuatorianos’ . . .”²⁹.

Desde finales de la década de 1930 hasta finales del siglo XX, predominó un enfoque de control y seguridad, lo cual se cimentó en la década de 1940 con la Segunda Guerra Mundial y la guerra con Perú, y llegó a su culminación en la década de 1970 con los gobiernos militares (Ramírez, 2011, p. 56). Recién en estos años del siglo XXI se ve un giro—no sin tensiones ni contradicciones—hacia un enfoque de derechos de los migrantes. Retomo con más fuerza el periodo señalado ya que es una etapa poca explorada con respecto a este tema³⁰.

Este capítulo está dividido en cuatro secciones principales según las cuatro dimensiones mencionadas—definiciones de “extranjero”, “ciudadano” y “ecuatoriano”, nociones de extranjeros “deseables” y “no deseables”, la implementación de visas de entrada y residencia y la burocratización del proceso de la solicitud las visas. Se trabaja cada dimensión en subsecciones, divididas según los hitos específicos mencionados en el primer capítulo. El capítulo termina con un resumen de los cambios y continuidades observados en la perspectiva “estatal” del “otro” extranjero dentro de este periodo de

²⁹ Ver la página web, <http://www.migrantesecuador.org/index.php/noticias/ecuador/10782-ecuador-presentan-libro-ciudad-estado-inmigrantes-y-politicas>

³⁰ El trabajo de Ramírez y sus colegas tiene como corte de análisis hasta la década de 1950.

tiempo, y con conclusiones acerca de la construcción del proyecto estatal en el discurso jurídico del país.

2.1 Las definiciones de “extranjero”, “ecuatoriano” y “ciudadano” entre 1938-1971

Una mirada a la evolución de estas tres categorías que aparecen explícitamente en el discurso jurídico e institucional del estado nos exige reconocer que ellas no son naturales, sino construcciones políticas y sociales que dependen de la coyuntura en la cual se conciben. El análisis de la evolución de estos términos forjados por los representantes estatales nos demuestra cómo la concepción del “otro” surge y se desarrolla y cómo los legisladores crean el mismo concepto del estado a través de su discurso. Aunque estos términos aparecen antes de 1938, este año es un buen punto de partido del análisis dado que fue un nuevo momento para la conceptualización e implementación del control estatal sobre la migración y extranjería.

a) Decreto Supremo de Extranjería, Extradición y Naturalización - 1938

En el Artículo 7 de la Ley de Extranjería, Extradición y Naturalización de 1938, los extranjeros son definidos como los individuos a los cuales la Constitución no les concede la calidad de “ecuatoriano” (Decreto Supremo de Extranjería, 16 de febrero de 1938, Artículo 7). La Constitución vigente en este momento era la de 1929, y declaró que las personas son ecuatorianos: por haber nacido en el territorio de la República, por haber nacido en el exterior de padres nacidos en el territorio ecuatoriano, o por haber obtenido la nacionalidad ecuatoriana a través de varias vías—por haber prestado servicios al estado, por haber residido en el territorio estatal por un año, etc. (Constitución de Ecuador, 1929: Artículos 7-9). Lo que vemos es que en la Constitución, se define al “ecuatoriano” según una variedad de circunstancias, sea por la familia (*ius sanguini*) o por el lugar de nacimiento (*ius soli*), mientras que los extranjeros, en contraste, no son definidos per se, sino referidos según su carácter de *no ser* ecuatorianos.

En el Decreto Supremo de 1938, se distinguen entre extranjeros “domiciliados” y “transeúntes”. Los extranjeros domiciliados son los que declaran por escrito ante una autoridad “competente” su “ánimo” de residir en el país (el cual no se define en el decreto),

mientras que los transeúntes son los que carecen de la intención de residir en el país y salen del territorio antes de los noventa días. Es importante notar que el “ánimo” del extranjero de residir en el país sólo se hace legítimo si se declara por escrito—un paso importante en los sistemas burocráticos tales como los gobiernos de estados modernos—y si una autoridad representante del estado está presente para ser testigo de esta declaración.

Aparte de los nacionales y los extranjeros, en la Constitución también se define a quién se considera “ciudadano”, una categoría que no equivale directamente al nacional “ecuatoriano” en este año. Según el Artículo 13 de la Constitución del 1929, un ciudadano es “todo ecuatoriano, hombre o mujer, mayor de veintiún años, que sepa leer y escribir” (Ibíd., Artículo 13). El concepto de ciudadanía era restringido, entonces, y los niños, jóvenes y analfabetos fueron excluidos de ser miembros plenos de la comunidad política del estado.

Un punto importante sobre estas tres categorías (en este año y en los años posteriores) es que son flexibles, y los individuos pueden adquirir o perder estos estatus según una variedad de circunstancias. Por ejemplo, el extranjero puede convertirse en ecuatoriano a través de la obtención de la carta de residencia, por prestar servicios al país, por residir en el país por un año, por ser mujer extranjera casada con hombre ecuatoriano o por ser “indolatino” que expresa el deseo de ser ecuatoriano (Ibíd., Artículo 9, incisos 1-5). El ecuatoriano, a su vez, puede convertirse en ciudadano, si es que fuera excluido de esta categoría por las razones mencionadas arriba, si cumpla los veintiún años o aprenda a leer y escribir. Además, un nacional puede perder su estatus “1. por naturalizarse en otro Estado; 2. por entrar al servicio de una nación enemiga; y 3. por cancelación de la carta de naturalización . . . La nacionalidad podrá recobrase con arreglo a la Ley” (Ibíd., Artículo 10, incisos 1-3 y Artículo 11). Un ciudadano puede perder su estatus:

1. por interdicción judicial; 2. por auto motivado expedido a causa de infracciones que acarreen pérdida de los derechos de ciudadanía; 3. por auto motivado contra un funcionario público; y 4. por falta de pago del alcance de cuentas declarado a cargo de un rindente, cuando se tratare del manejo de caudales públicos . . . La ciudadanía se recobra de acuerdo con la Ley (Ibíd., Artículo 15, incisos 1-4 y Artículo 16).

Estas especificaciones hacen claro que las categorías de “extranjero”, “ecuatoriano” y “ciudadano” no son fijas: un individuo puede cambiar de categoría dependiendo de sus cambiantes habilidades, actividades, estados económicos, estados civiles, niveles educativos, convicciones políticas, etc. La categoría a la cual pertenece un individuo también es sujeta a las medidas legales que se toman (la solicitud de la carta de naturalización, la declaración oficial del deseo de ser ecuatoriano, los procedimientos no especificados para “recobrar” un estatus, etc.). Queda claro que la voz representante del estado define categorías socio-jurídicas en las cuales las personas encajan, y determina las reglas según las cuales los individuos pertenecen a una categoría o cambian de categoría. El estado se imagina en este año como un proyecto de fuerza clasificante.

Luego del Decreto Supremo de Extranjería de 1938, se implementó un Decreto Legislativo de Extranjería en 1940 y un Reglamento para la aplicación de la Ley de Extranjería en 1941. Sin embargo, como no se observa mayor cambio en estos años con respecto a la definición de extranjeros, nacionales o ciudadanos, pasaremos a la Ley de Extranjería de 1947³¹.

b) Ley de Extranjería - 1947

En la Ley de Extranjería de 1947, se define de nuevo a los extranjeros como “los individuos a quienes la Constitución y las leyes de la República no les da la calidad de ecuatorianos” (Decreto Legislativo de Extranjería, 20 de febrero de 1947, Artículo 1). En 1946, los representantes estatales expidieron una nueva Constitución, pero volvieron a definir a los nacionales ecuatorianos según los mismos principios de *ius sanguini* e *ius soli*. El concepto de ciudadano cambia, aunque apenas: ahora la edad mínima para ser considerado ciudadano es dieciocho años en vez de veintiún años, pero la restricción del alfabetismo sigue vigente.

El nacional pierde su estatus “1. por traición a la Patria, declarada judicialmente; b) por naturalización en otro Estado y c) por cancelación de la carta de naturalización”

³¹ El único cambio que se observa en 1941 con respecto a estas categorías es que en vez de llamar a los extranjeros con “voluntad de residir en el Ecuador” “domiciliados”, como en 1938, en 1941 se les refiere como “residentes”, y el grupo de extranjeros “sin ánimo de residir en el [país] permanentemente” siguen siendo “transeúntes” (Reglamento 111, 1 de febrero de 1941, Artículos 4 y 5). El cambio o la continuidad en los términos utilizados parece ser arbitrario, y desvela el carácter subjetivo del discurso jurídico.

(Constitución del Ecuador, 1946: Artículo 15, incisos a-c). El ciudadano pierde su estatus “1) por insolvencia declarada fraudulenta; 2) por condena en caso de fraude en el manejo de los fondos públicos; 3) por condena en caso de quebrantamiento de las disposiciones constitucionales, realizado por empleados o funcionarios públicos...” (Ibíd., Artículo 18, incisos 1-3). Ahora los legisladores ponen más énfasis en el control de los oficiales públicos y en evitar casos de fraude. Aunque los conceptos de “extranjero” y “ecuatoriano” no han cambiado en este año, se amplía la susceptibilidad de tener la nacionalidad y la ciudadanía suspendidas.

1947 era un año de muchos cambios en la política internacional. La segunda guerra mundial se había terminado y la guerra fría estaba comenzando. El “Occidente” ejercía una nueva hegemonía mundial en esta coyuntura pos-guerra “caliente”, pero se encontraba en competencia aguda con el “Oriente” para seguir ejerciendo esta hegemonía. Como veremos más abajo, el Occidente quería representarse como una región abierta y libre donde la democracia reinaba, lo cual traducía en una apertura al movimiento humano. Sin embargo, Ecuador sufría una serie de cambios de presidente en este año, para finalizar dos décadas de inestabilidad política: después de más de veinte cambios de presidente durante los veinte años previos, Carlos Mancheno asumió el poder del país por diez días en 1947 al derrocar a José Velasco Ibarra, y a su turno Mancheno se dimitió para que el vice-presidente de Velasco Ibarra, Mariano Suárez Veintimilla, asumiera la presidencia del país. La tensión en la coyuntura política del Ecuador en este año, entre el deseo, por un lado, de unirse a la propuesta de Occidente de ser una sociedad de plena implementación de derechos democráticos y apertura a la migración³², y la preocupación gubernamental por su control endeble del poder estatal, toma forma en un decreto que demuestra una apertura de la definición de la ciudadanía, a la vez que facilita la suspensión de esta categoría para ciertos individuos.

c) Política de extranjería en los cincuentas y sesentas

En las décadas de los cincuenta y sesenta, hubo una disminución en las políticas de extranjería decretadas en general, comparado con las décadas anteriores, y las definiciones

³² Esto se observa claramente en los debates de los legisladores que compartiré más abajo en otro acápite.

de “ecuatoriano”, “ciudadano” y “extranjero” no entraron en la agenda estatal: sólo se pasaron tres decretos legislativos y ejecutivos en estas décadas que trataban el tema de extranjería, y no abordaron conceptos amplios como las definiciones de extranjeros y ecuatorianos, sino que recurrieron a otros métodos de control de los extranjeros. Además, la Constitución de 1946 quedó vigente hasta 1967, entonces el tema de la definición de extranjeros, ecuatorianos y ciudadanos no fue una prioridad de los representantes estatales en esta época. Los tres decretos aprobados en este periodo que trataban temas de extranjería—el Decreto Ejecutivo del 16 de julio de 1957 que exigió que se llevara a cabo un censo de extranjeros, y que no enumera más de dos páginas, el Decreto Ejecutivo del 2 de agosto de 1958 que ordenó que todos los extranjeros registraren su dirección de residencia con la Dirección General de Inmigración y Extranjería y que contiene meramente seis frases y el Decreto Ejecutivo del 4 de agosto de 1960 que introdujo el reglamento para la entrada y estadía de dos tipos de extranjeros, los estudiantes extranjeros y los “hombres de ciencia o arte”—enfatan el control de los extranjeros a través de su cuantificación, localización y reglamentación, y no tanto en su definición, tareas que una vez hechas en los treinta y cuarenta, el estado no repitió hasta finales de los años setenta.

d) Política de extranjería entre 1971-1998

En 1971, José Velasco Ibarra decretó una Ley Suprema de Extranjería y su Reglamento, la cual se publicó en el Registro Oficial el 30 de diciembre. Aunque este decreto usa los términos “extranjero” y “ecuatoriano” (“los extranjeros que hubieren sido admitidos en el territorio nacional tendrán iguales derechos y obligaciones que los ecuatorianos” [Decreto Supremo de Extranjería, 30 de diciembre de 1971, Artículo 2]), tampoco se definen estos términos, demostrando que las prioridades de los legisladores se habían alejado de un enfoque definitorio.

La próxima vez que vemos un cambio marcado en estos términos es en la Constitución de 1979 que se decretó bajo la administración del Triunvirato militar que gobernaba el país entre 1976 y 1979 (Paz & Miño, 2000). Aunque se decretó esta Constitución bajo una dictadura, el propósito del Triunvirato era apoyar la transición del país a la democracia. El resultado fue una constitución progresista (Ibíd.) en la cual hay una

ampliación de la noción de ciudadanía: se declara que “son ciudadanos los ecuatorianos mayores de 18 años” (Constitución del Ecuador, 1979: Artículo 12). Ya no se excluyen a los nacionales analfabetos de la ciudadanía.

Sin embargo, no es hasta 1998 que se elimina el último factor de exclusión de la ciudadanía: la edad. En la Constitución de este año, se declara que “todos los ecuatorianos son ciudadanos” (Constitución del Ecuador, 1998: Artículo 6), y así las categorías de nacionales y ciudadanos se traslaparon en el discurso jurídico (aunque no necesariamente en la práctica). Este cambio tuvo repercusiones importantes para los pueblos indígenas del Ecuador y para las clases bajas analfabetas, pero ¿este cambio también era importante para los extranjeros? Tal vez el traslape de la nacionalidad y la ciudadanía no les afectó tanto como a otros sectores de la sociedad. De todos modos, la Constitución de 1998 marcó un nuevo periodo en el discurso jurídico del estado, un periodo en el cual el discurso de derechos toma prioridad³³.

En resumen, desde finales de la década de los treinta, los legisladores se ocupan con la definición de los “extranjeros”, “ecuatorianos” y “ciudadanos”, términos que cambian levemente durante los siguientes años. En los años cincuenta y sesenta, los legisladores ponen menos énfasis en definir estas categorías, pero retoman el concepto de la ciudadanía durante los setenta y a finales de los noventa, cuando la ciudadanía y la nacionalidad se traslapan en su definición. A través de la evolución de esta terminología, observamos que los legisladores—un cambiante grupo de personas concretas—implementan y cambian las definiciones de estas categorías y las circunstancias según las cuales los individuos adquieren o pierden su estatus de pertenecer a estas categorías. El estado toma forma en este periodo como un proyecto que define, organiza y clasifica a los individuos en grupos (“masas”, en las palabras de Foucault [2007]), para manipular estas masas a nivel más general.

2.2 Categorías de extranjeros deseables y no deseables entre 1938-1971

Como se ha indicado, los extranjeros “deseables” y “no deseables” no son términos usados explícitamente en el discurso estatal, sino distinciones implícitas que se puede intuir

³³ Retomaré esta idea en el siguiente capítulo sobre el periodo 1998-2012.

después de revisar las normas que tratan los temas de migración y extranjería y el discurso de los actores institucionales de cualquier época. Lo interesante no es el hecho de que existan personas “deseables” o no para el proyecto estatal, sino cómo los representantes estatales definen esta distinción a través del tiempo, los factores externos debajo de esta distinción y el cambiante énfasis en la inclusión de los deseables versus la exclusión de los no deseables³⁴.

a) El Decreto Supremo de Extranjería, Extradición y Naturalización - 1938

El Decreto Supremo de Extranjería de 1938 distingue entre los extranjeros a los cuales el estado concederá permiso para entrar al territorio estatal y conformar parte de la sociedad ecuatoriana (los “deseables”), y aquellos que no recibirán el permiso para entrar al país y conformar parte de la sociedad (los “no deseables”). Además, observamos una distinción entre los extranjeros “deseables” que son temporales o transeúntes, y aquellos que son permanentes o domiciliados. Con respecto a los extranjeros deseables temporales, el Artículo 5 del Decreto Supremo de Extranjería del 1938 declara que los siguientes extranjeros podían entrar al país, “sujetos a leyes y regulaciones especiales”: diplomáticos y agentes consulares, representantes de otros países y sus familias, miembros de misiones científicas, estudiantes, “hombres de ciencia o arte” y turistas (Decreto Supremo de Extranjería, 16 de febrero de 1938, Artículo 5). Y con respecto a los extranjeros deseables que podían recibir el domicilio y que se consideraban permanentes, encontramos a aquellos que poseían no menos de mil dólares para invertir en la agricultura, industria u otras actividades “beneficiosas para el país” y los que podían probar con documentos su “buena conducta” y previa participación en “actividades útiles” en su país de origen (Ibíd., Artículo 12). Es aparente en esta norma que los extranjeros que encajaban en las categorías de

³⁴ Claro que esta distinción entre personas “deseables” o “no deseables” para el estado no se limita a los extranjeros: en la historia de la República del Ecuador, la identidad étnica ha sido un factor muy importante para distinguir entre las personas “deseables” o no. Como reliquia de las relaciones coloniales en las Américas, en el siglo XIX los blancos se concebían como los ciudadanos ideales de la nueva república, mientras que los indígenas, negros, “mulatos” etc. no se consideraban ciudadanos sino “sujetos”, un título que se usaba para justificar su subordinación y explotación (Guerrero, 2010). En el siglo XX y a principios del siglo XXI, vemos que ahora son ciertos grupos de extranjeros que se han convertido en el nuevo sector subordinado, llamados “sujetos migrantes” (sobre todo, “ilegales”), título que también implica distinción y subordinación.

domicilio permanente eran sujetos económicos: el extranjero deseable era aquel que no sería una carga económica para el Ecuador, que invertiría en el comercio y que ayudaría a “modernizar” el país.

Este concepto del extranjero deseable tenía mucho que ver con el concepto del desarrollo que predominaba en los años cincuenta y sesenta a nivel internacional. El discurso desarrollista que surgió en esa época entendía el desarrollo como: “‘progreso’, definido y medido en términos de «crecimiento económico», de expansión de la producción nacional y el consiguiente incremento en el ingreso per cápita [El] desarrollo [se entendía] como crecimiento económico y cambio estructural asociado (industrialización, capitalismo, modernización)” (Veltmeyer, 2010: 14). Es decir, el ideal de los países en esa época era transformarse desde estados pre-capitalistas, tradicionales y agrarios en países capitalistas, modernos e industrializados. En el discurso jurídico de 1938, es aparente que los legisladores querían atraer a los extranjeros que pudieran contribuir a estas metas, mientras querían evitar a los extranjeros que serían un obstáculo a estas metas.

En el segundo capítulo del decreto de 1938, titulado “Admisión de extranjeros”, se describen a los extranjeros que no podían entrar en el territorio ecuatoriano, y por lo tanto considerados no deseables a los ojos del estado. Esta categoría incluía locos, idiotas, mendigos, personas con enfermedades incurables o contagiosas, prostitutas, personas previamente expulsados del Ecuador o de cualquier otro país, personas que competirían con los ecuatorianos para el empleo sin dar resultados beneficios al país, personas que carecían de “buena conducta” y otras características personales deseables (no especificadas), gitanos y personas que harían propaganda política. Esta larga lista demuestra que el estado ecuatoriano no quería que entrara cualquier extranjero que sería una carga para el país, económica, política o socialmente. Además, se detalla en otro artículo del decreto que la persona “interesada” en llegar a Ecuador debe probar “auténticamente que él pertenece a ninguna sociedad ni partido político cuyo programa está en contra del orden público de Ecuador o de las ideas en las cuales el sistema de gobierno se funda, mantenidas por la Constitución y las leyes del Estado” (Decreto Supremo de Extranjería, 16 de febrero de 1938, Artículo 19). Esta declaración demuestra que los legisladores querían evitar la entrada y residencia de extranjeros con fines políticos

(excepto los diplomáticos y representantes de otros países que concordaban con el sistema político ecuatoriano), mientras que querían facilitar la entrada de sujetos económicos (siempre que éstos no suponían una competencia para los sujetos económicos nacionales).

Aquí vemos que los legisladores ecuatorianos implementaban un proyecto ideológico que distinguía entre personas “buenas” y “malas”. El proyecto estatal que se establecía en esta época sancionaba a las personas y los actos que amenazaban la soberanía y legitimidad estatal, mientras que ratificaban a aquellos que contribuían a las metas del proyecto. En este sentido, los representantes estatales creaban la noción de un “nosotros”, unificado y regulado, y también creaban la noción de dos tipos del “otro”: uno bueno que, por sus características intrínsecas, se podía comparar con el cuerpo de “nosotros” y podía unirse a este cuerpo sin causar un choque de ideales, valores, metas, etc., y un “otro” peligroso que albergaba valores distintos y ejercía actividades que amenazaban la unidad y legitimidad del “nosotros”. La distinción entre los extranjeros “deseables” y “no deseables” es, en todos los efectos, una manera de definir el proyecto estatal.

b) Decreto Legislativo de Extranjería, Extradición y Naturalización y debates - 1940

En el Decreto de Extranjería de 1940, se mencionan primero las categorías de extranjeros que no podían entrar en el país y por lo tanto se consideraban como no deseables: los extranjeros expulsados de otros países o de Ecuador previamente, los locos e idiotas, los mendigos, vagabundos, los que sufrían de enfermedades incurables o contagiosas y las prostitutas. Son las mismas categorías que observamos en el decreto de 1938, pero el hecho de que la especificación de los extranjeros no deseables viene en la primera parte del decreto, mientras que la categorización de los extranjeros deseables viene al final, representa un aumento en el énfasis en la exclusión.

La única categoría de extranjeros no deseables que apareció en el decreto de 1938 que ya no se encuentra en el de 1940, “las personas que planean ejercer un trabajo o empleo en áreas que podría producir pérdida para o competencia con ecuatorianos, sin dar resultados útiles o beneficiosos al país”, demuestra que una de las prioridades del Ecuador en 1938, la inserción del estado en la economía política y el control estatal de las empresas

extranjeras, ya no es una primacía dos años más tarde (Decreto Supremo de Extranjería, 16 de febrero de 1938, Artículo 17, Letra “j”).

También antes de la mención de las categorías de extranjeros deseables, se declara que “los extranjeros [que ya se encuentran en el territorio estatal] que tomaren parte en las disensiones civiles del Estado, en rebeliones, sedición, motín o guerra civil, o que favorecieren o impulsaren con hechos, palabras o escritos, alteraciones de orden internacional, con grave peligro para la conservación del Estado . . .” pueden ser sujetos a la deportación (Ibíd., Artículo 28). A través de este artículo se prohibía la actividad política de los extranjeros que representaba una amenaza a la soberanía del estado, un tema presente en la legislación de 1938 y también presente en la legislación posterior.

Con respecto a los extranjeros deseables, se declara que, “para la admisión de un extranjero en el país, se justificará, como condición indispensable, que haya observado conducta moral intachable y que pueda ser útil en las actividades que pretenda desarrollar” (Ibíd., Artículo 4). Este discurso se compara con la mención de “buena conducta” y las “actividades útiles” que se mencionan en el Artículo 12 del decreto de 1938. Es interesante notar que en este año, se vinculan los extranjeros deseables con el concepto de lo moral. El “otro” aceptable para los legisladores sigue siendo aquel que posee valores parecidos a la comunidad que representa el “nosotros” ecuatoriano.

No se especifica la categorización de los extranjeros deseables hasta el Capítulo IV del Decreto Legislativo, y observamos las mismas categorías que en 1938 (diplomáticos y consulares, representantes de otros países, miembros de misiones científicas, estudiantes, “hombres de ciencia o arte”), con cuatro categorías nuevas: los tripulantes de naves y “aeronaves”, los agentes viajeros, los “artistas, conferencistas y deportistas” y los extranjeros contratados por el gobierno.

Vemos en 1940 que las mismas ideas de progreso y modernización sustentan esta categorización de extranjeros deseables, algo que los debates de los legisladores confirman. En los debates entre legisladores para llegar a un acuerdo con respecto al nuevo decreto de extranjería, el Doctor Terán Coronel dice, “No me opongo a la entrada de profesionales extranjeros; lo que persigo, como dije anteriormente, es que comprueben éstos, su capacidad científica, para que ejerzan la profesión en el país” (Acta 82, 7 de noviembre de

1940, segunda hora, Legislador Terán Coronel, página 13). Otro legislador concuerda y extiende su aprobación hacia los “astrónomos, abogados, [y] hombres de ciencia” (Ibíd., Legislador Albornoz, página 15). En estos dos ejemplos, los legisladores piensan que los extranjeros deseables pueden ser contribuyentes directos al progreso del país, considerado como el avance científico.

Sin embargo, el Doctor Terán Coronel continúa para advertir sobre el peligro de no controlar la inmigración, y dice que si no hay igualdad de oportunidades entre nacionales y extranjeros profesionales, “vamos a tener esta situación: los ingresados a la República como agricultores van a monopolizar el ejercicio de la medicina y nosotros, los médicos ecuatorianos, para ganar nuestra vida, tendremos que dedicarnos a la agricultura” (Ibíd., Legislador Terán Coronel, página 13). Vemos en el discurso irónico e hiperbólico de Terán Coronel que para este legislador, el desarrollo es progresar entre punto A (ser agricultor, una actividad obsoleta y no productiva) hacia punto B (ser médico, una profesión moderna, útil y productiva), y que los nacionales contribuyen directamente a esta meta mientras que los extranjeros representan una amenaza a las oportunidades laborales de los nacionales. Hay una tensión en el discurso de los actores institucionales del estado, entonces, entre la idea de que los extranjeros son competidores y un obstáculo al progreso nacional, y que representan a la vez un aporte al desarrollo científico y económico del país.

Lo que queda claro en el decreto de 1940 y los debates entre los legisladores, en resumen, es que hay más énfasis en el control y regulación de la inmigración en este año, que los extranjeros como sujetos económicos son más deseables que los extranjeros como sujetos políticos, aunque los primeros todavía representan una amenaza al desarrollo nacional, y que ideales desarrollistas comunes están presentes ya en la distinción entre extranjeros deseables y no deseables en 1940.

c) Reglamento para la aplicación de la Ley de Extranjería – 1941

El Reglamento de 1941 también comienza detallando las características de los extranjeros que les hacen inelegibles para entrar en y poblar el país: aquellos que pertenecen a una “sociedad o partido político, cuyo programa sea contrario al orden público del Ecuador o a las ideas en que se funda su sistema de gobierno, mantenido por la Constitución y Leyes del

Estado”, además de los analfabetos, los traficantes de drogas y de personas, las prostitutas, los polígamos y los propagandistas de “doctrinas o teorías contrarias al sistema constitucional ecuatoriana . . .” (Reglamento 111, 1 de febrero de 1941, Artículos 11 y 13). Con respecto a los extranjeros que podían recibir permiso para entrar y residir en el Ecuador, el Reglamento especifica que los extranjeros que desarrollen actividades “útiles” tendrían preferencia, y se definen las actividades útiles como: “a) la exportación de productos nacionales; b) las actividades agrícolas, en los lugares que determinare la Dirección General de Inmigración . . . ; c) las industriales, autorizadas por la Dirección General de Inmigración . . . ; d) las profesionales . . .” (Ibíd., Artículo 22). Se observa que el concepto de lo moral sigue presente, además del sujeto económico deseable y el sujeto político indeseable³⁵.

d) Ley de Extranjería y debates - 1947

En el Decreto Legislativo de Extranjería de 1947, observamos una tensión entre el interés de dejar entrar a los extranjeros deseables versus el deseo de excluir a los no deseables. Este decreto empieza de la misma forma que el anterior: “es prohibido a los extranjeros intervenir directa o indirectamente en actividades de carácter político o difundir doctrinas contrarias a lo moral y al orden público ecuatoriano” (Decreto Legislativo de Extranjería, 20 de febrero de 1947, Artículo 4), lo cual demuestra un enfoque en la exclusión de los no deseables. Sin embargo, el decreto continúa especificando los tipos de visas que el estado

³⁵ Debemos mencionar que el concepto de la etnia también era importante para la clasificación de extranjeros deseables e indeseables. Aunque no aparece el tema de los chinos en las leyes y normas mencionadas durante el periodo tomado aquí, el discurso estatal ecuatoriano tiene una larga historia de discriminación y exclusión de los ciudadanos chinos. La primera instancia de exclusión jurídica aparece en 1889 cuando se declaró la prohibición de la entrada de los chinos al Ecuador (Carrillo en Ramírez, 2012). Durante esta época, el gobierno también implementaba políticas para atraer a una población blanca de origen europea, señal de “la valoración racial de *lo blanco* como superior a cualquier elemento...” (Ibíd., 198). Tácticas para asegurar la exclusión de los chinos incluían la negación a visas “1. Al chino que no entienda y se haga entender fácilmente el español. 2. Al que no sepa firmar. 3. A aquel cuyo pasaporte tuviere más de dos años de extendido. 4. Al que no dé explicaciones satisfactorias de Ecuador y de su último domicilio. 5. Al que tuviere menos de 40 años” (Decreto Ejecutivo, 15 de marzo de 1920, citado en Carrillo, 2012: 185). Con estas especificaciones, entendemos que el estado ecuatoriano se formaba alrededor de la idea de que ciertas etnias eran más aceptables o concordantes con el “nosotros” nacional, mientras que otras etnias eran indeseables para la creación de una población nacional. No fue hasta 1944 que se derogó el decreto de 1889 y se concluyó este medio siglo de discriminación, testamento a los ideales racistas que yacían bajo la distinción estatal entre los extranjeros deseables e indeseables y que fomentaban la imaginación y formación de la comunidad estatal ecuatoriana.

concede para la entrada y residencia en el país de los extranjeros “deseables”, y no es hasta la última página del decreto que se especifican las categorías de extranjeros no deseables: “los expulsados de otros países por delitos comunes”, “los locos, dementes e idiotas”, mendigos, vagabundos, enfermos, prostitutas y gitanos (Ibíd., Artículo 20). Entonces en 1947, no vemos un simple orden de categorización de extranjeros deseables y no deseables para detectar el énfasis en la apertura o la exclusión, como observamos en decretos previos.

Esta tensión entre la inclusión de los extranjeros deseables y la exclusión de los no deseables está presente en el discurso de los actores institucionales: en el acta del 20 de febrero del 1947, el Legislador H. Witt dice, “No creo que debemos limitarlo [la inmigración], por el contrario, tenemos que facilitar para que haya una inmigración fuerte como sucedió en Argentina”, pero el Legislador H. Crespo añade un punto interesante: “juzgo que la inmigración al país es sumamente necesario pero es necesario controlar que los inmigrantes que ingresen sean convenientes y no inconvenientes . . .” (Acta No. 193, 20 de febrero del 1947, sesión matutina, Legislador H Witt & H. Crespo, p. 624). De esta manera vemos cómo los actores institucionales reconocen que esta distinción entre los extranjeros deseables y no deseables (“convenientes” e “inconvenientes”) es la base del control estatal sobre los flujos inmigratorios.

e) Política de extranjería en los cincuentas y sesentas

En las décadas de los cincuenta y sesenta, observamos que los primeros dos ejemplos de decretos mencionados anteriormente—las órdenes para llevar a cabo un censo y para registrar las direcciones de casa de los extranjeros residentes—son maneras de cuantificar y localizar a los extranjeros residentes en el país, y no se relacionan con el tema de extranjeros deseables o indeseables. El tercer ejemplo, el decreto ejecutivo de 1960, sí es relevante para la categorización de los extranjeros “deseables”:

Considerando: Que según el artículo 18 de la Ley de Extranjería dictada el 7 de noviembre de 1940 están sujetos a reglamentos especiales para el ingreso y permanencia en el Ecuador los estudiantes extranjeros, y los hombres de ciencia o arte, los profesionales, técnicos y auxiliares contratados por el Gobierno, Instituciones Públicas, Instituciones de Derecho Privado o por Empresas legalmente establecidas en el País; Que es necesario dar a tales extranjeros ciertas

facilidades, en atención a la naturaleza y fines de su ingreso y permanencia en el País . . . (Decreto Ejecutivo, 4 de agosto del 1960, párrafos 1 & 2).

De nuevo vemos qué tipo de extranjero es deseable para los representantes estatales: los estudiantes, los hombres de ciencia o arte, los profesionales y personas contratadas por ciertas instituciones públicas y privadas—en otras palabras, personas que contribuyen a un cierto desarrollo del país—y que el estado facilita la entrada y permanencia de los extranjeros deseables en el discurso jurídico.

f) Decreto Supremo de Extranjería - 1971

En el Decreto Supremo de 1971, se declara en el segundo párrafo: “considerando: . . . que es de interés nacional regular y apoyar la inmigración selectiva de extranjeros . . . para propender al desarrollo económico, social y cultural del país . . .” (Decreto Supremo de Extranjería, 30 de diciembre del 1970, párrafo 2). Por primera vez tenemos una declaración jurídica de la relación directa entre la inmigración selectiva (la entrada de los extranjeros deseables) y el desarrollo nacional.

Ahora los extranjeros deseables, tanto permanentes como temporales, se clasifican según nuevo parámetros, pero con los mismos ideales por debajo. Los inmigrantes son: los que vivirán de sus depósitos (los jubilados); los inversionistas en bienes raíces; los inversionistas en industria, agricultura o comercio de exportación; los profesionales administrativos, técnicos y especialistas; y los dependientes de un pariente (inmigrante o nacional ecuatoriano) (Ibíd., Artículo 10, incisos I-VI). Los extranjeros no inmigrantes son: diplomáticos y consulares; altos funcionarios de otros países; personas desplazadas por la persecución política; estudiantes; profesionales de “alto nivel técnico o trabajadores especializados” que ayudan a empresas privadas temporalmente; misioneros y voluntarios; personas que participan en el intercambio cultural; visitantes temporales como turistas y deportistas; y transeúntes (por ejemplo, aquellos que cruzan la frontera diariamente por su trabajo o pasajeros de cruceros) (Ibíd., Artículo 12, incisos I-X). Estos son los extranjeros deseables para los cuales el estado quiere facilitar la entrada.

Ya no se mencionan los “idiotas” y los “locos”, ni los mendigos ni las prostitutas. Sin embargo, ya no era necesario. Veremos en el siguiente acápite que la implementación

de las visas de entrada y residencia era un tipo de filtro para permitir la entrada de los extranjeros deseables, mientras que los extranjeros que el estado no quería simplemente no encajaban en las categorías de visas, y por lo tanto eran inelegibles para entrar al país. Ya no había necesidad de explicar con detalle los extranjeros no deseables.

En resumen, las continuidades con respecto al concepto estatal de los extranjeros deseables y no deseables son: 1) se distingue entre extranjeros deseables y no deseables en todos los decretos analizados, además de los extranjeros deseables temporales y permanentes; 2) detrás de la distinción entre extranjeros deseables y no deseables yacen ideales desarrollistas, los cuales impulsan la facilitación de la entrada y residencia de sujetos económicos y la exclusión de los sujetos políticos; y 3) el énfasis en la necesidad de controlar y regular a los extranjeros, tanto deseables como indeseables, está presente en el discurso estatal durante este periodo. Con respecto a los cambios principales dentro de este periodo, vemos que el énfasis en la inclusión de los extranjeros deseables y el énfasis en la exclusión de los extranjeros no deseables va ondulando durante este periodo, con un énfasis más fuerte en la inclusión de los deseables en los años 1938, 1960 y 1971, y un énfasis más fuerte en la exclusión de los no deseables en los años 1940 y 1941.

El énfasis en la exclusión de los extranjeros en 1940 y 1941 tiene sentido cuando consideramos que durante estos años la segunda guerra mundial estuvo en pleno desarrollo: la guerra había comenzado un año antes, lo cual significaba que estos eran momentos tensos, no solamente para los poderes mundiales, sino para las relaciones internacionales por toda la tierra. Aparte de la segunda guerra mundial, Ecuador se encontraba con problemas en sus relaciones con Perú: en noviembre del 1940 (el mismo mes que se decretó la Ley de Extranjería), se comenzó la guerra entre los vecinos. Hernán Ibarra, historiador y sociólogo ecuatoriano, escribió que “en noviembre de 1940, los militares ecuatorianos alentaron manifestaciones en la provincia de El Oro, para respaldar su política de implantar puestos militares en la Meseta del Cauco, zona disputada con el Perú en la frontera sur A fines de 1940 ya se vivía un clima de inminente conflicto armado” (Ibarra, 1999: 34). Este clima de violencia política también puede ser un motivo por implementar un régimen de control y regulación hacia los extranjeros, quienes ya no se consideraban como contribuyentes e integrantes al proyecto nacional, sino como competidores a los nacionales

y una amenaza a la soberanía y la seguridad del estado. En cambio, cuando la tensión en las relaciones internacionales del Ecuador se había calmado en décadas posteriores, el énfasis en la exclusión de los extranjeros indeseables cedió a un énfasis en la inclusión de los extranjeros deseables (aunque siempre bajo un enfoque de control y regulación).

2.3 La implementación de visas de entrada y de residencia entre 1938-1971

Este deseo por parte del estado de regular no solamente la población nacional sino la entrada y estadía de todos los individuos, sean ciudadanos ecuatorianos o extranjeros, se traduce en un control más estricto de pasaportes y visas, dos herramientas estatales de identificación, clasificación y control de poblaciones. Obviamente la implementación de visas en Ecuador no ocurrió en un vacío sino en un contexto regional y global en el cual varios estado-naciones estaban implementando restricciones de movimiento y documentos de identidad individual. No podemos considerar la implementación de visas en el Ecuador durante el periodo de 1938-1971 sin considerar la influencia externa de cómo estos procesos se desplegaban en Estados Unidos, una región que ha influido muchas veces en la política exterior de otros países (y específicamente en la política de extranjería).

Aunque la mayoría de la migración internacional ocurre entre países en desarrollo (Martin, 2002), los Estados Unidos tiene una larga tradición de inmigración, la cual ha equivalido a una extensa trayectoria de regulación migratoria. Hasta principios del siglo XX, la política migratoria de los Estados Unidos se basaba en un concepto de no intervención (*laissez-faire*), y el gobierno alentaba la llegada de extranjeros por su apoyo con la industrialización del país (la mayoría de los trabajadores constructores del ferrocarril eran inmigrantes) y su participación en el ejército (Briggs, 1992: 52). Aún a finales del siglo XIX, cuando el gobierno federal empezó a decretar y hacer cumplir con la política migratoria, los extranjeros fueron revisados al llegar al puerto de entrada al país: no requerían un permiso previo (Smith, s.f.)³⁶. No fue hasta las actas promulgadas por el congreso en los 1920s que el país empezó a restringir la entrada de los extranjeros y establecer cupos limitados de inmigrantes según su país de origen (Martin, 2002: 15). Fue

³⁶ Recuperé el artículo el 19 de enero del 2012 en la página web del USCIS (United States Citizenship and Immigration Services): <http://www.uscitizenship.info/ins-usimmigration-insoverview.html>

en esta época que los Estados Unidos empezó a distribuir visas en los países de origen a la gente que quería solicitar permiso para inmigrar (Ibíd., párrafo 8).

Y justamente en la Ley de Extranjería de Ecuador de 1921, vemos la primera mención de visas: “todo individuo extranjero para ser admitido en el Ecuador, debe presentar sus pasaportes visados por el Cónsul ecuatoriano del puerto donde se haya embarcado el extranjero” (Decreto Legislativo, 18 de octubre del 1921, Artículo 25). El año en que se incorporaron las visas a la política migratoria del Ecuador coincide exactamente con la época cuando lo mismo ocurrió en Estados Unidos. Sin embargo, no hay otra mención de las visas en el decreto ecuatoriano de este año, y aunque hubieron varios cambios a la Ley de Extranjería en las próximas décadas³⁷, no es hasta 1938 que se decreta una Ley de Extranjería con más detalle de las visas.

a) Decreto Supremo de Extranjería, Extradición y Naturalización – 1938

En el segundo capítulo del Decreto de Extranjería de 1938, se detalla cómo se iba a regular la entrada de los extranjeros deseables y la exclusión de los extranjeros no deseables: el pasaporte visado. El Artículo 15 declara:

Todos los extranjeros, para entrar al Ecuador, tendrán que presentar a la autoridad determinada en el Artículo 10, pasaportes visados por el cónsul ecuatoriano en el lugar de origen El cónsul en el lugar de origen no debe visar un pasaporte sin requerir un certificado de las autoridades del lugar de residencia del extranjero con respecto a su conducta y otras cualidades personales, y asegurando en cada caso que el extranjero puede inmigrar al Ecuador (Decreto Supremo de Extranjería, 16 de febrero del 1938, Artículo 15)³⁸.

Es interesante notar la falta de claridad en este año con respecto a quién iba a requerir de una visa para entrar al Ecuador. La frase, “todos los extranjeros, para entrar al Ecuador,

³⁷ El Decreto Supremo del 17 de septiembre del 1925, publicado en el Registro Oficial No. 62 del 23 de septiembre del 1925; el Decreto Supremo del 22 de septiembre del 1927, publicado en el Registro Oficial No. 448 del 24 de septiembre del 1927; el Decreto Legislativo del 6 de diciembre del 1930, publicado en el Registro Oficial No. 50 del 15 de diciembre del 1931, y también publicado en el Registro Oficial No. 207 del 24 de junio del 1932; el Decreto Supremo No. 13 del 30 de marzo del 1937, publicado en el Registro Oficial No. 453 del primero de abril del 1937.

³⁸ Las citas del Decreto Supremo de Extranjería, Extradición y Naturalización de 1938 son traducciones de la autora de la versión que existe en inglés, dado que el Archivo de la Asamblea Nacional en Quito no cuenta con el documento original.

tendrán que presentar . . . un pasaporte visado”, nos hace pensar que la visa era un requisito universal para que cualquier extranjero entrara al país, sin importar sus intenciones de residencia (Ibíd., Artículo 15). Sin embargo, en el mismo artículo se declara que el propósito de la visa era demostrar que el “extranjero puede inmigrar al Ecuador”, insinuando que existía una distinción legal entre las visas para las personas que iban a visitar el Ecuador temporalmente y las visas para aquellos que iban a residir en el país de manera permanente (Ibíd., Artículo 15).

Después de esta falta de precisión en el discurso jurídico, se proclaman cuáles extranjeros eran inelegibles para recibir una visa (los extranjeros “no deseables” que revisamos arriba), pero no se especifican quiénes eran los elegibles. Esta omisión deja al lector con la suposición de que la categorización de los extranjeros que son “sujetos a leyes y regulaciones especiales” (diplomáticos, agentes consulares, representantes de otros países, miembros de misiones científicas, estudiantes, hombres de ciencia y de arte y turistas) son los que pueden recibir visas. En esta situación, el hecho de recibir una visa se configura como un privilegio o una excepción, mientras que la negación de la misma se vuelve la norma. Además, las secciones siguientes del decreto se dedican a los temas de expulsiones, internaciones y extradiciones, demostrando que en ese momento, el estado enfatizaba la exclusión de los extranjeros no deseables y usaba las visas para este fin.

Un punto importante en la implementación de las visas en este año es la regulación estatal de las actividades de los extranjeros: el estado distinguía entre tipos de extranjeros según la actividad que iban a llevar a cabo en el país. Según el Artículo 16 del decreto, “todos los extranjeros que desean domiciliarse en el territorio de Ecuador deben expresar su intención de quedarse en el país y *la naturaleza o tipo de actividades que desean desarrollar* ante un oficial del cónsul que otorga la visa en el pasaporte” (Ibíd., Artículo 16)³⁹. En el Artículo 20, se declara que las mujeres extranjeras solteras no podían obtener una visa de entrada a menos de que probaran que “tengan las posibilidades de llevar una vida decente” (Ibíd., Artículo 20). Esta alusión a la prostitución demuestra que la visa era una herramienta estatal para asegurar que las extranjeras que participaran en actividades consideradas “indecentes” no entraran al país. Entonces en este año, se usaban las visas de

³⁹ Énfasis agregado.

entrada y residencia para regular cuáles extranjeros podían entrar y residir en el país, y para controlar las actividades de estos extranjeros.

¿Por qué en este momento la Ley de Extranjería adoptó un enfoque más fuerte de control y exclusión? Una posible explicación queda en los jefes del estado. A finales de 1937, ocurrió un golpe de estado que resultó en el derrocamiento del dictador del momento, Federico Páez, y la asunción del poder del general Gil Alberto Enríquez como Jefe Supremo de la República (Cueva, 1996)⁴⁰. Menos de seis meses después de su usurpación de poder, se decretó la nueva Ley de Extranjería basada en los principios de control y regulación, medidas que tendrían sentido en tiempos de dictadura, cuando aquellos que ocupan el poder estatal se preocupan por el mantenimiento de su régimen. Sin embargo, existe una ironía: Alberto Enríquez resultó ser un dictador “progresista”, y durante el año que gobernaba, la izquierda “gozó de un clima de libertad” (Ibíd., 103). Uno de los logros del gobierno y de los “sectores patrióticos” del país fue arbitrar “medidas tendientes a abolir los privilegios más escandalosos de las compañías extranjeras—exención de impuestos, derecho a ‘puertos libres’, etc.” (Ibíd., 103). A pesar de contar con un jefe de estado “progresista”, especulo que en estos tiempos patrióticos, tiempos de sospecha de empresas extranjeras y de la creación de organismos institucionales para la regulación estatal de la economía política, el control y la regulación de los extranjeros era una prioridad (Ibíd., 83).

b) Decreto Legislativo de Extranjería, Extradición y Naturalización – 1940

En el Decreto Legislativo de 1940, la primera mención de visas aparece en el Artículo 5: “en ningún caso podrá un funcionario consular visar los pasaportes, ni la autoridad de inmigración admitir en el territorio ecuatoriano a los extranjeros que estuvieren comprendidos en una o más de las situaciones que se indican en las letras siguientes”, y se procede a categorizar a los extranjeros no deseables que vimos anteriormente (Decreto Legislativo de Extranjería, 7 de noviembre del 1940, Artículo 5). No aparece una definición de la visa ni otra explicación sobre su uso o significado, pero vemos el mismo

⁴⁰ Justamente por haber dictador durante los momentos cuando se decretó la Ley de Extranjería de 1938, no existen actas con debates de legisladores, las cuales existen en tiempos de presidencia y congreso democrático.

patrón de la visa como herramienta de exclusión, mencionada en relación a los extranjeros no deseables, mientras que irónicamente no hay una mención de las visas específicamente en relación a los extranjeros deseables, aquellos que benefician directamente de su otorgamiento. Como vimos arriba, esto se puede explicar por las tensas relaciones internacionales que Ecuador experimentaba en este año.

c) Reglamento para la Aplicación de la Ley de Extranjería – 1941

En el Reglamento de 1941 que regula el Decreto Legislativo de 1940, la primera mención de visas es tan inexplicativa como el año anterior: “el depósito a que se refiere el segundo inciso del Art. 17 de la Ley de Extranjería, Extradición, etc., deberá hacerlo el inmigrante como requisito previo a la obtención de la visa y después de que la Dirección General de Inmigración haya resuelto favorablemente su solicitud de ingreso al país” (Reglamento para la aplicación de la Ley de Extranjería, Extradición y Naturalización, 7 de noviembre del 1940, Artículo 16). ¿Cómo es que el Reglamento menciona las visas de esta manera sin especificar qué son, qué propósito sirven, quién puede beneficiarse de una y cómo se distingue entre las personas elegibles y no elegibles? Es aparente que la mención de visas en el discurso estatal no es para aclarar su uso para los individuos que benefician de su otorgamiento, sino para el registro del mismo sistema institucional. Aunque podemos descifrar de esta frase que los extranjeros debían hacer una solicitud para entrar al país y hacer un depósito para ser elegibles para una visa de entrada, es interesante notar que el estado reservaba la autoridad completa para implementar y cambiar el uso de las visas y las reglas que las rodeaban, sin explicaciones para los individuos que beneficiaban de su otorgamiento.

Otro punto interesante en esta frase del Reglamento es que se consideraba como “inmigrante” al extranjero que solicitaba permiso para entrar al Ecuador desde su país de origen. Aunque el extranjero todavía no hubiera llegado al Ecuador, desde el momento que solicitó permiso para entrar al país, se le refería según su estatus futuro. Desde su primera solicitud de entrada al Ecuador, se le construía como miembro parcial del estado ecuatoriano, pero todavía considerado el “otro” (“inmigrante”).

d) Reglamento General de Pasaportes – 1941

Después del Reglamento para la aplicación de la ley vigente de extranjería, apareció en el Registro Oficial un Reglamento General de Pasaportes en 1941 que especificó por un lado distintos tipos de pasaportes que se entregarían a nacionales ecuatorianos y por otro lado diferentes tipos de visas que se otorgarían tanto a extranjeros como a nacionales. En este reglamento se observa la primera ocasión que se mencionan las visas en relación a los extranjeros deseables, y la primera vez que aparece una categorización detallada de visas en el material jurídico del Ecuador.

En la sección V, “De la Visación de Pasaportes”, se proclama que “todo individuo ecuatoriano o extranjero, para ser admitido en el Ecuador, debe tener su pasaporte visado . . .” (Reglamento 112, 1 de febrero del 1941, Artículo 39). Ahora vemos que la implementación de visas afectaba tanto a los nacionales ecuatorianos como a los extranjeros; los ecuatorianos no eran exentos de este mecanismo de control estatal.

Los tipos de visas que se otorgaban en los pasaportes eran: 1) la visa diplomática, 2) la visa oficial, 3) la visa de cortesía, 4) la visa de turista, 5) la visa de retorno, 6) la visa de transeúnte, 7) la visa de inmigrante y 8) la visa de salida⁴¹. Las primeras dos categorías podían ser otorgadas tanto a diplomáticos y oficiales extranjeros que requerían permiso para entrar y residir en el Ecuador, como a diplomáticos y oficiales nacionales que viajaban a otros países y que requerían permiso para vivir en el exterior y para regresar a Ecuador. La tercera categoría, la visa “de cortesía”, se otorgaba en el país de origen del solicitante y se la asignaba a los extranjeros cuya “personalidad” era “tan relevante que puedan ser exceptuados del cumplimiento de los requisitos comunes” (Ibíd., Artículo 56). No se especificaron cuáles personas entraban en esta categoría. La cuarta categoría, visas de turista, incluía miembros de expediciones científicas también, y no se especificaba si se la otorgaba en el país de origen o en el Ecuador. La quinta categoría, visas de retorno, se la otorgaba en el exterior a ecuatorianos que querían regresar al Ecuador o a extranjeros que “hubieren obtenido permiso de residencia en el Ecuador” (Ibíd., Artículo 60). La categoría de visas de transeúntes se refería a aquellos que “deseen venir al Ecuador para permanecer

⁴¹ Estas categorías no son enumeradas en el reglamento: he aplicado los números para facilitar la distinción en la descripción que sigue.

una temporada hasta por noventa días” (Ibíd., Artículo 62). La séptima categoría es la de inmigrantes, la cual “se concederá a las personas que quieran trasladarse al Ecuador con ánimo de establecerse en su territorio” (Ibíd., Artículo 64).

No está claro en qué categoría encajaba la gente que quería estar en el país por más de noventa días, pero que no querían residir permanentemente en él. Se deduce que el extranjero pierde su estatus de transeúnte después de 90 días, pero si no hace ningún trámite, tampoco se considera “inmigrante”. Aunque no se lo expresa directamente, se empieza a construir una noción de la ilegalidad en estas situaciones de vencimiento de un estatus sin acción tomada para adquirir otro. Y la última categoría, de salida, satisfacía el requisito de que “ningún ciudadano nacional o extranjero, podrá salir del país sin la visa de salida otorgada por la Oficina de Inmigración [sic] del puerto habilitado de donde abandonare la República” (Ibíd., Artículo 77).

De esta categorización detallada, podemos ver que en 1941: 1) las visas identificaban y controlaban a quiénes entraban al país, a quiénes residían en el país temporalmente y permanentemente y a quiénes salían del país; 2) tanto los nacionales como los extranjeros requerían de visas para su movimiento a través de fronteras nacionales; y 3) no existía una definición ni explicación clara de la diferencia entre residentes temporales, permanentes y transeúntes, aunque parece que la cantidad de días que los extranjeros permanecían en el país y la actividad que iban a llevar a cabo influían en esta distinción. Esta categorización detallada señala a un enfoque fuerte de regulación estatal, tanto de los extranjeros como de los nacionales, debido a la coyuntura de conflicto internacional que mencionamos anteriormente. En conclusión, en este periodo el estado quería controlar los movimientos migratorios de todos aquellos que entraban y salían del país, sean nacionales o extranjeros.

e) Ley de Extranjería - 1947

En 1947, el Decreto Legislativo también declaró que “todo individuo extranjero para ser admitido en el Ecuador debe poseer un Pasaporte válido, expedido por las Autoridades competentes del país de que es nacional y visado por un Agente Diplomático o Consular ecuatoriano también competente” (Decreto Legislativo de Extranjería, 20 de febrero del

1947, Artículo 5). También se categorizan los tipos de visas: 1) de turismo, 2) de retorno, 3) de inmigrante, 4) de transeúnte, 5) de negocios y 6) la diplomática o de cortesía. El primer tipo de visa era válido por tres meses y se lo otorgaba a las personas que viajaban con una compañía de transporte. El segundo tipo de visa, de retorno, se lo concedía a extranjeros “que presentaren su Carnet de Domicilio en el Ecuador y que no hubieren permanecido fuera del país más de un año” (Ibíd., Artículo 8, inciso b). En este año queda claro que la visa de retorno es para los extranjeros que ya tienen el permiso de residencia en el Ecuador y que están visitando temporalmente (por menos de un año) su país de origen. Ahora no hay mención de que los nacionales ecuatorianos requieren de esta visa para regresar a su país. La visa de inmigrante se concederá a “todo extranjero que desee ingresar al país con ánimo de permanecer en él por más de seis meses” (Ibíd., Artículo 8, inciso c). En los incisos de este artículo, es claro que no hay requisitos de actividades específicas para ser considerado bajo esta categoría de visa, sino que la cantidad de tiempo a permanecer en el país define la elegibilidad. La cuarta categoría de visa, de transeúnte, se otorgaba a los extranjeros que “cruzaban” el país y que iban a estar en el territorio por diez días o menos. La de negocios especifica que los beneficiarios podían quedarse en el territorio estatal legalmente por noventa días y que les permitía “ejercer actividades lícitas de comercio” (Ibíd., Artículo 8, inciso e). La última categoría de visas, diplomáticas o de cortesía, era reservada para la gente que el estado consideraba más importante (diplomáticos, “altas personalidades de reconocido prestigio político o internacional”, científicos, consejeros técnicos y profesionales contratados por el gobierno), y se especificó que estas personas, sus familiares y sus “séquitos” “serán visados gratuitamente” (Ibíd., Artículo 19).

Entre 1941 y 1947, vemos que los cambios principales son: la unificación de las visas diplomáticas, de cónsules y de “cortesía” en una sola categoría y que los requisitos para solicitar esta visa son casi inexistentes; la visa de retorno ya no se aplica a los ecuatorianos en el exterior que quieren regresar a su país; y ya no aparecen las visas de salida para extranjeros ni nacionales.

Podemos atribuir este relajamiento general en la implementación de visas a la coyuntura política que lo enmarcaba. Al final de la segunda guerra mundial y al comienzo de la Guerra Fría, justamente en el momento cuando se decretó la Ley de Extranjería de

1947, surgieron nuevos discursos estatales, uno de los cuales incluía “la activa venta ideológica de las ventajas de las sociedades democráticas y abiertas” (Sassen, 2004: 66). El Occidente, encabezado por Estados Unidos en esta época, condujo una “campana agresiva . . . , mostrando a Occidente como un lugar donde el bienestar económico es la norma y los trabajos bien pagados son fáciles de conseguir, [que] tuvieron [sic] como efecto el inducir a la gente a migrar hacia Occidente” (Ibíd., 67). Este efecto, producido por la competitividad entre Occidente y Oriente, fue el resultado de las políticas de una región que quería representarse como una sociedad abierta y libre en contraste con su homólogo oriental comunista. Ecuador adoptó esta actitud occidental de apertura, evidenciado en los debates de los legisladores, dentro de los cuales se percibe una tendencia a aceptar los flujos inmigratorios: “me parece extraña la moción presentada en el sentido de que se señalen cupos Nosotros que estamos actualmente en la obligación de permitir la inmigración no creo que debemos limitarlo, por el contrario, tenemos que facilitar para que haya una inmigración fuerte . . .” y: “juzgo que la inmigración al país es sumamente necesario” (Acta No 193, 20 de febrero del 1947, sesión matutina, p. 624). Actitudes como éstas demuestran el deseo de los actores estatales de representarse como una sociedad abierta a través de la apertura hacia los extranjeros. Aunque la Ley de 1947 no señala a una apertura total debido a que el escenario internacional seguía definiéndose por la guerra (sea “fría” o “caliente”), el relajamiento de la implementación de visas sí apunta a un deseo estatal de atraer a los extranjeros en general.

f) Reglamento de la concesión de visa de inmigrante-estudiante – 1960

En 1960, también se observa el deseo estatal de facilitar la entrada de los extranjeros, pero la distinción entre extranjeros deseables y no deseables ocupa el centro del escenario de nuevo: el decreto de 1960 reglamenta un nuevo tipo de visa a la luz de que en la ley de extranjería de 1940:

están sujetos a reglamentos especiales para el ingreso y permanencia en el Ecuador los estudiantes extranjeros, y los hombres de ciencia o arte, los profesionales, técnicos y auxiliares contratados por el Gobierno, Instituciones Públicas, Instituciones de Derecho Privado o por Empresas legalmente establecidas en el País; [y] que es necesario dar a tales extranjeros ciertas facilidades, en atención a la

naturaleza y fines de su ingreso y permanencia en el País; y Que no se han dictado hasta ahora dichos reglamentos . . . (Reglamento 1247, 4 de julio del 1960, párrafos 1-3).

Veinte años después de la afirmación estatal sobre la facilitación de la entrada y residencia de ciertos extranjeros, el estado reconoce una carencia en el material jurídico y decreta este reglamento para definir una nueva categoría de visas: la de “Inmigrante-estudiante”. Los demás extranjeros (hombres de ciencia y arte, profesionales, etc.) están agrupados en la categoría de “visa de cortesía”. Esta categoría existía entre los años 1941 y 1947, cuando se la agregó a la categoría de diplomáticos y cónsules, y en 1960 forma su propia categoría de nuevo.

g) Decreto Supremo de Extranjería - 1971

En 1971, antes de mencionar las visas en el Decreto Supremo, vemos una nueva categorización de extranjeros: los *inmigrantes* que se internan “legal y condicionalmente en el país, con el propósito de radicarse y desarrollar las actividades autorizadas que en cada categoría se determina a continuación . . .” y los *no inmigrantes* “con domicilio en otro estado que se interna[n] legal y condicionalmente en el país, sin ánimo de radicarse y con los motivos que en cada categoría se determinan a continuación . . .” (Decreto Supremo de Extranjería, 30 de diciembre del 1971, Artículos 10 y 12). Las categorías de actividades que los inmigrantes son permitidos a desarrollar son: I) vivir de sus depósitos u otro ingreso que proviene del exterior; II) invertir en bienes raíces; III) invertir en industria, agricultura o comercio de exportación; IV) prestar servicios administrativos o técnicos a empresas privadas; V) ejercer una profesión “liberal” o técnica; y VI) vivir bajo la dependencia de un cónyuge o pariente (Ibíd., Artículo 10, incisos I a VI).

Con respecto a los extranjeros “no inmigrantes”, no se refieren a éstos según las *actividades* que van a *hacer* (“vivir de”, “invertir en”, “prestar servicios a”, “ejercer una profesión”, etc.) sino según unos títulos, o el tipo de persona que *son*: I) diplomáticos y consulares y sus familiares; II) “altos funcionarios de otros Estados” y sus familiares; III) empleados de las personas que encajan en las dos primeras categorías; IV) refugiados o asilados de persecución política; V) estudiantes; VI) profesionales que ejecutan trabajos

temporales y sus familiares; VII) misioneros y voluntarios que pertenecen a organizaciones reconocidas; VIII) personas que participan en intercambio cultural; IX) visitantes temporales como turistas, atletas, etc.; y X) transeúntes (Ibíd., Artículo 12, incisos I a X).

Se definen a los inmigrantes (los extranjeros con residencia permanente en el Ecuador) según las actividades que van a desarrollar, que representan circunstancias externas y flexibles, mientras que se definen a los no inmigrantes (los extranjeros con residencia no permanente) según el tipo de persona que son, que representa una característica interna y fija. Sin embargo, se puede argumentar que realmente no hay una diferencia entre los unos y los otros: en vez del inmigrante que “invierte” en industria o comercio, observamos la categoría de un no inmigrante “profesional”; en vez del inmigrante que “vive bajo la dependencia de un pariente”, existe la categoría del empleado no inmigrante que vive bajo la dependencia de un diplomático. La distinción entre “inmigrantes” y “no inmigrantes” toma forma en la redacción de las categorías, la cual sirve como justificación de la distinción legal. A través de este uso del lenguaje, se observa cómo los representantes estatales legitiman categorías y distinciones legales.

En el Reglamento General de Pasaportes del mismo año (1971), se publican las especificaciones más detalladas sobre visas que jamás han aparecido en el discurso jurídico estatal. En el Capítulo IV de este reglamento, se especifican las condiciones bajo las cuales se concederán visas de inmigrante: “la concesión de visa de inmigrante para la categoría I del artículo diez de la Ley, se sujetará a las siguientes reglas: . . .”, y se sigue de esta manera, detallando los varios requisitos con los cuales los extranjeros deben cumplir para ser elegibles para cada subcategoría de visa de inmigrante; y en el Capítulo V se especifican las condiciones para ser elegible para las visas de no inmigrante, pasando por cada subcategoría como se hizo para las visas de inmigrante.

Una discrepancia que se nota inmediatamente es que aunque existen dos categorías de visas, una de inmigrantes y la otra de no inmigrantes, se refiere al segundo tipo como “inmigración” también. En el Artículo 44 del reglamento, dice:

La concesión de visa de *no inmigrante* para la categoría V [de estudiante] del artículo doce de la Ley, se sujetará a las siguientes reglas:

I.– *La inmigración* podrá ser solicitada directamente por el extranjero o por el establecimiento oficial o particular con reconocimiento gubernamental que hubiere comprometido su aceptación.

II.– Se demostrará que el estudiante recibirá de una institución de crédito nacional o del exterior, en forma periódica y regular durante el tiempo de sus estudios, los recursos necesarios para subsistencia individual o familiar, según los casos, y la garantía que dicha entidad costeará los gastos de traslado al país de procedencia del estudiante y/o sus familiares en caso de que por cualquier motivo no pudiere permanecer en el territorio nacional.

III.– Al efectuarse la inscripción en el Registro de extranjeros del Departamento Consular del Ministerio de Relaciones Exteriores, exhibirá la constancia de haber sido definitivamente admitido para hacer estudios en el establecimiento respectivo.

IV.– Para la concesión de esta calidad y categoría de *inmigración* será necesario que el solicitante demuestre con documentos que el tiempo de duración de sus estudios es superior a seis meses dentro del lapso consecutivo de un año . . . [etc.] (Reglamento 1898, 30 de diciembre del 1971, Artículo 44, incisos I-IV).

Este artículo continúa hasta el inciso X, pero mi propósito no es reproducir el artículo en su totalidad sino demostrar las discrepancias que existen en el discurso estatal. Aunque se reconoce en la primera frase de esta regla que la visa 12-V es una visa de “no inmigrante”, en el primer inciso de la regla, se refiere a “la inmigración” del estudiante. Además, en el cuarto inciso, se reconoce que esta visa no representa una categoría de inmigración, y se afirma que existe la posibilidad de que el estudiante extranjero solicite y reciba una visa de inmigrante, aunque no se observa una visa de estudiante en la categorización de visas de inmigrante descrita en el Artículo 10 del Decreto Supremo. Entonces en el discurso estatal en este año, existe confusión con respecto a la distinción entre “no inmigrantes” e “inmigrantes”, y con respecto a la posibilidad de transferencia entre una categoría y otra. Cabe recalcar que el Decreto Supremo de 1971 y su reglamento siguen vigentes hasta hoy en día, lo cual significa que las discrepancias en los términos usados no han sido resueltas más de cuarenta años después.

En este año, se distingue entre inmigrantes y no inmigrantes en el discurso legal, una distinción cuyas raíces podemos rastrear desde el primer año tomado aquí, en la diferenciación entre extranjeros “domiciliados” y “transeúntes”. Sin embargo, esta distinción, basada en los criterios del tiempo a quedarse y en la actividad a desarrollar, no tiene más sentido en 1971 que tenía treinta años antes. Primero, la idea de “ánimo a radicarse” sigue siendo imprecisa. ¿Cómo definimos o medimos el “ánimo” de un

individuo? ¿“Radicarse” significa una estadía de por vida? Son preguntas sin respuestas en 1971 y hasta hoy en día. Segundo, las categorías legales especificadas en este decreto, como el “inmigrante” y el “no inmigrante”, el “inversionista”, el “apoderado” y el “profesional”, entre otras, corresponden a los ideales e inclinaciones de aquellos que representan la voz estatal: no representan una realidad esencial de los individuos, y tampoco corresponden necesariamente con la realidad social de los individuos. No obstante, influyen en cómo los individuos se imaginan y se definen, y contribuyen a la realidad de estos individuos.

En resumen, observamos la implementación de visas en Ecuador en 1921, año que coincide con las primeras políticas de restricción migratoria por parte de los Estados Unidos. Percibimos varios cambios en las políticas de las visas entre 1938 y 1941, periodo durante el cual el estado oscila entre un concepto de la visa como herramienta de exclusión y control de los extranjeros indeseables versus un enfoque en la visa como herramienta de inclusión (y también control) de los extranjeros deseables. En 1947 se observa cierto relajamiento del control migratorio a través de las visas, hecho que se puede contribuir a la coyuntura política. En 1971, observamos por primera vez la distinción entre visas de inmigrante y visas de no inmigrante, y la categorización más detallada hasta la fecha de las distintas clases de visas y los requisitos para ser elegibles para éstas, aunque con discrepancias en los términos usados y en las categorías generales de visas. No obstante, durante todo este periodo, se observa la importancia que el estado coloca en las visas como instrumento de categorizar y controlar a los extranjeros, y como herramienta de inclusión y exclusión.

2.4 La burocratización de las visas

La categorización de las visas es un paso en la formación del estado y en la institucionalización de la relación entre el “estado” y el “extranjero”, un paso que los representantes estatales realizan para mejor identificar, clasificar y controlar a los extranjeros. Aparte de la formación y evolución de los usos y significados de las visas de entrada y residencia en el Ecuador, se estableció y se construyó un sistema burocrático que regula a los extranjeros que buscan entrar y residir en el país legalmente. Este sistema

burocrático está compuesto de agencias y oficinas estatales y de actores institucionales que representan el proyecto estatal y que lo implementan en la práctica cotidiana.

Antes de indagar en las instituciones y los cargos públicos específicos que procesaban las solicitudes y entregas de visas de residencia, me parece necesario aclarar lo que entiendo por “burocracia”, una desviación teórica que nos ayudará a entender la función de la institucionalización de las visas. Retomo el concepto de “burocracia” de Weber, entendida como “un sistema deshumanizado de procedimientos y reglas impersonales y racionalizados” (Weber en Sharma & Gupta, 2006: 46)⁴². Según Weber, existen seis funciones representativas de la burocracia en general: I) existen áreas jurisdiccionales de autoridad y poder, que se distribuyen según reglas impuestas por los oficiales; II) existe una jerarquía oficial de súper y subordinación; III) la administración oficial se basa en documentos escritos; IV) esta administración depende de una capacitación especializada; V) se requiere la capacidad activa completa del oficial; y VI) la administración oficial sigue reglas generales que son exhaustivas y que se pueden aprender (Ibíd., 2006: 49-50). Este tipo de sistema se basa en una lógica racional que llega a su apogeo en el estado capitalista moderno, dentro del cual tanto el sector público como la sociedad privada empiezan a asumir las seis funciones enumeradas arriba: se dividen en sub-sectores con tareas especializadas, algunas superiores a otros, para las cuales los funcionarios son entrenados para trabajar a su capacidad completa según reglas establecidas.

Para nuestro análisis aquí, retomaremos cuatro de las seis funciones señaladas por Weber, utilizando los mismos hitos que hemos venido desarrollando a lo largo de este capítulo para ver el proceso de burocratización del sistema de visas en Ecuador.

a) Decreto Supremo de Extranjería, Extradición y Naturalización - 1938

En el primer artículo de este decreto, se declara que “la República de Ecuador acepta y recibe en su territorio todos los seres humanos . . . sujetos . . . al control de las autoridades de salud, inmigratorias y policiales” (Decreto Supremo de Extranjería, 16 de febrero del 1938, Artículos 1 y 3). ¿Quiénes componen las autoridades “inmigratorias y policiales” que

⁴² Traducción de la autora del inglés.

vigilan a los extranjeros? ¿Con cuál institución y cuáles oficiales entran en contacto los extranjeros para solicitar un estatus legal de residencia en el Ecuador? El Artículo 10 del decreto dice:

Hay que declarar el deseo explícito de domiciliarse en el Ecuador . . . ante el Jefe de Inmigración y Extranjería de la provincia de origen⁴³ del extranjero. Si no existe una oficina en esa provincia, hay que declarar el deseo ante el Jefe de la oficina de inmigración más cercana, y si esta oficina no existe, ante el Jefe de Inmigración y Extranjería en la capital de la República.

Cuando se presenta un pedido de domicilio en el país a cualquier de las Oficinas de Inmigración y Extranjería de las provincias, estas oficinas los mandan a la Oficina Central, la cual es la única que puede conceder la autorización . . . que tendrá un carácter provisional . . . (Ibíd., Artículo 10).

Entonces en 1938, ya existían varias áreas jurisdiccionales de migración—una oficina central de inmigración y extranjería en la capital y varias oficinas en las provincias (no se especifican cuáles provincias)—y una jerarquía de oficiales dentro de estas áreas de autoridad estatal que incluía por lo menos los jefes de las oficinas: el sistema cumplía con las dos primeras funciones burocráticas de Weber.

Si seguimos con nuestra lista de funciones burocráticas weberianas, también observamos en el decreto de 1938 la importancia del documento escrito dentro del sistema, la tercera función burocrática:

Se guardará un registro de extranjeros en la Oficina Central de Inmigración y Extranjería, dentro del cual se anotara [sic] lo siguiente: (a) el nombre de pila, apellido y edad del extranjero; (b) su origen y nacionalidad; (c) su profesión o empleo; (d) su estatus civil; (e) la declaración de la actividad que el extranjero va a desarrollar; (f) la declaración del capital que trae consigo al país; (g) la información necesaria para su identificación, número de cédula y detalles de pasaporte; (h) el lugar en la República dónde se va a domiciliarse; (i) otros datos personales del extranjero (Ibíd., Artículo 11).

Toda esta información se guardaba de forma escrita en un registro oficial, sin la cual el extranjero no podía recibir permiso para domiciliarse en el país.

⁴³ Aquí la palabra “origen” parece referirse a la provincia en la cual el extranjero decidió residir en el Ecuador, no a la provincia en el país de origen del extranjero. Este uso es interesante porque implica una flexibilidad en el significado de los conceptos de “origen” y “destino” de 1938.

La sexta función de la burocracia, las reglas exhaustivas que los oficiales podían aprender y seguir, también se encuentra en el discurso jurídico de este año: se describieron algunos de los procedimientos que se esperaba que los oficiales cumplieran como parte del proceso institucional de procesar las solicitudes de entrada y residencia legal de los extranjeros en el Ecuador. El Artículo 11, citado arriba, es un ejemplo de una regla que normaliza las tareas de los oficiales: tenían que obtener y anotar toda la información especificada. Otro ejemplo es el Artículo 15 del mismo decreto:

El cónsul en el lugar de salida no debe visar un pasaporte sin requerir un certificado de las autoridades del lugar de residencia del extranjero con respecto a su conducto y otras condiciones personales, y asegurando en cada caso que el extranjero pueda inmigrar al Ecuador.

Las autoridades de inmigración también están obligadas, antes de permitir la entrada al Ecuador, a investigar la conducta del extranjero y las otras circunstancias referidas en la cláusula anterior; y se les puede hacer un recargo de entre quinientos y mil sucres en el caso de violación de los requerimientos de este artículo (Ibíd., Artículo 15).

Entonces existían cargos de “cónsul” y “autoridades del lugar de residencia del extranjero”, quienes eran representantes de un área jurisdiccional del estado ecuatoriano, y quienes tenían responsabilidades administrativas con respecto a las visas que se detallaban en las leyes (aunque no parece de manera “exhaustiva”), que incluían una revisión de los antecedentes del extranjero. Además, existían mecanismos legales (multas) para asegurar el cumplimiento de los oficiales con sus funciones.

Mi propósito aquí es demostrar el carácter burocrático temprano del sistema de visas de residencia en 1938, lo que no implica una valoración sobre la coherencia del sistema que se describe. En este mismo decreto, observamos momentos cuando las reglas se vuelven borrosas y el sistema burocrático parece ser en sus primeros pasos de caracol. Un ejemplo son las decisiones que se dejan al “juicio” del oficial: en el Artículo 21 se proclama, “Para cumplir con los requerimientos expuestos en esta ley, el oficial consular ecuatoriano seguirá el procedimiento de prueba que, en su juicio, parece ser el más conveniente y aconsejable” (Ibíd., Artículo 21), y con respecto a las naturalizaciones, se declara que “el Poder Ejecutivo le dará al postulante un certificado . . . que se intercambiará

con documentos de naturalización dentro de un año . . . si, en el juicio del Poder Ejecutivo, el extranjero ha sido digno de la nacionalidad ecuatoriana” (Ibíd., Artículo 76). ¿De qué depende el “juicio” del oficial o el poder ejecutivo? ¿De una serie de reglas no anunciadas aquí? Observamos que el sistema burocrático en este año todavía no estaba en su apogeo, dado que existían espacios abiertos a la subjetividad.

b) Decreto Legislativo de Extranjería, Extradición y Naturalización - 1940

En el decreto de 1940, se mencionan los mismos oficiales—las “Autoridades de Inmigración”—lo cual insinúa que las mismas instituciones también funcionaban—las “Oficinas de Inmigración y Extranjería”. Sin embargo, ahora aparece una nueva frase: “el Reglamento determinará la forma de comprobación ante los Cónsules respectivos” (Decreto Legislativo de Extranjería, 27 y 28 de noviembre del 1940, Artículo 4). Ya no se deja la comprobación del extranjero al “juicio” del funcionario, sino que ésta depende de un sistema de reglas. Sin embargo, no es hasta 1941 que se decreta dicho reglamento para normalizar la comprobación de visas.

c) Reglamento para la aplicación de la Ley de Extranjería y Reglamento General de Pasaportes – 1941

En el reglamento de 1941 se declara que “la manifestación expresa de la voluntad de establecerse en el Ecuador se hará mediante solicitud escrita en la Oficina de Inmigración de la Provincia en que se encuentre el extranjero . . .” (Reglamento 111, 1 de febrero de 1941, Artículo 18). Sin embargo, ahora no se refiere generalmente a “Autoridades de Inmigración” sino a un “Director General de Extranjería”, cuya tarea es recibir y revisar las solicitudes de los extranjeros que desean entrar al país como inmigrantes. Después se menciona que el “Director de Inmigración” revisará las solicitudes. En el reglamento, no está claro si este título es el mismo que el “Director de Extranjería” o si son dos cargos diferentes con tareas similares. Esto podría ser porque los reglamentos son escritos por y para los actores estatales, no para los inmigrantes, entonces no se explican detalles que ya se conocen dentro de los círculos institucionales.

En el reglamento de pasaportes de la misma fecha, dice que cualquier extranjero o ecuatoriano en el exterior necesitaba una visa para entrar al Ecuador, expedida por un “Jefe de Misión Diplomática” o por un cónsul ecuatoriano, los cuales “no podrán visar un pasaporte sino con autorización expresa de la Cancillería, la cual lo comunicará a la Dirección General de Inmigración y Extranjería, en cada caso. Sin embargo, sin necesidad de tal autorización podrán visar los pasaportes de ecuatorianos que regresen al país” (Reglamento 112, 1 de febrero del 1941, Artículo 39). Entonces había (por lo menos) cuatro cargos institucionales distintos que recibían y revisaban solicitudes de inmigración: el Director General de Extranjería (y/o de Inmigración) en el Ecuador, el agente consular ecuatoriano en el exterior, el “Jefe de Misión Diplomática” en el exterior y un oficial no especificado en la “Cancillería”. Aunque no se especifica en el discurso estatal cuáles eran las jerarquías entre estos cargos y qué diferencias existían entre sus tareas, se observa en este año el comienzo del modelo bicéfalo que existe hasta hoy en día: la “Cancillería” (que es sinónimo del Ministerio de Relaciones Exteriores) y la Dirección General de Extranjería, que pertenecía al Ministerio del Interior (hasta julio de 2012, cuando pasó a la jurisdicción del Ministerio de Relaciones Exteriores), los cuales se dividían según el tipo de visa solicitado.

Con respecto a la función burocrática de la palabra escrita en el reglamento de pasaportes, observamos la misma regla del año anterior de que la Dirección General de Extranjería tiene que llevar un registro escrito con la información personal sobre el extranjero (su nombre, apellido y edad; su origen y nacionalidad, etc.), con dos categorías nuevas: “d) la fecha de ingreso del extranjero al Ecuador; e) la clase de visa con que hubiera ingresado . . .” (Ibíd., Artículo 28, incisos d y e). El propósito de llevar registros escritos con los datos de los extranjeros, como vemos con la adición de estas categorías, es monitorear y controlar el tiempo que los extranjeros permanecen en el país. También había otro formulario escrito que el funcionario tenía que llenar: el “‘Certificado de Visación’ el cual . . . se extenderá por cuadruplicado: en un ejemplar será enviado por correo aéreo a la Cancillería, dos asimismo por aéreo, al Director General de Inmigración en Quito y al Jefe de Inmigración del puerto a donde va a llegar el extranjero. El último será conservado en el archivo de la Oficina” (Ibíd., Artículo 43). Aquí el uso del registro escrito sirve para

difundir la información acerca de la aprobación de un extranjero a todas las áreas jurisdiccionales que conciernen temas de inmigración: el registro escrito es una manera de tener todas las áreas jurisdiccionales actualizadas con la misma información.

Sin embargo, el sistema burocrático tampoco está en su apogeo en este año dado que la subjetividad del oficial sigue presente en el sistema institucional de visas. En el Artículo 44, se afirma que el oficial que llena el Certificado de Visación debe expresar “toda opinión, aun de carácter confidencial, que pueda servir para formarse cabal juicio sobre el extranjero” (Ibíd., Artículo 44). Entonces la aprobación de la visa de un extranjero todavía no estaba sujeta a reglas externas y objetivas, sino al juicio del oficial⁴⁴.

d) Ley de Extranjería – 1947

En 1947 se decreta la misma norma que los extranjeros deben poseer un pasaporte visado para poder entrar al Ecuador, y que el “Agente Diplomático o Consular . . . competente” del país de origen del extranjero es el oficial que tiene la autoridad para conceder la visa. Sin embargo, el cambio principal entre 1941 y 1947 es que en este último año, se ha reducido el número de instituciones que pueden otorgar visas o permiso de residencia: “sólo los Funcionarios Diplomáticos y Consulares, de carrera o en comisión de servicio, están facultados para conceder visas de pasaportes” (Decreto Legislativo de Extranjería, 20 de febrero del 1947, Artículo 7). Ya no hay mención de los “Jefes de Misiones Diplomáticas”, los “Directores de Inmigración” ni los oficiales de la Cancillería con respecto a la revisión de solicitudes de visas y el otorgamiento de visas. Todo esto parece significar la simplificación de la telaraña burocrática en 1947. Esta simplificación de las tareas inmigratorias del estado concuerda con la facilidad otorgada a los extranjeros para inmigrar al Ecuador, evidenciada también en la unión de categorías de visas y en el énfasis en el discurso estatal en la inclusión de los extranjeros deseables como observamos en los acápites anteriores.

⁴⁴ Cuando la aprobación de un extranjero queda sometida al juicio de un individuo, podríamos pensar que los prejuicios del oficial entran en juego, por ejemplo, la discriminación racial o clasista. Claro que un sistema burocrático también puede basarse en reglas racistas o clasistas: no se requiere un sistema subjetivo para observar esta discriminación.

Sin embargo, en el reglamento de este año se observa un bosquejo más organizado de las tareas de la Dirección de Inmigración y Extranjería, las cuales se basan sobre un enfoque de control y seguridad:

La Dirección de Inmigración y Extranjería, de acuerdo con los competentes Departamentos, reglamentará en forma clara y sencilla los siguientes aspectos sobre los extranjeros:

- a) Registros de extranjeros conforme a las leyes y reglamentos.
- b) Permiso de salida de extranjeros, con el objeto de controlar el pago respectivo de impuestos.
- c) Registros especiales de domicilio de los extranjeros residentes.
- d) Concesión de permisos a los extranjeros residentes para ejercer ciertas actividades lícitas.
- e) Concesión de Carnets de domicilio provisionales y definitivos . . . (Ibíd., Artículo 26, incisos a-e).

Entonces el estado no solamente se preocupaba por el control de la entrada y residencia de los extranjeros, sino por su domicilio, las actividades que ejercían y su salida del país.

También es interesante notar que aunque ya no se requería una visa de salida en este año para ecuatorianos ni para extranjeros, todavía hay una mención en la Ley de Extranjería de un “permiso de salida”. Se explicitó en el artículo compartido arriba de esta ley que el propósito de este control era para cobrar un impuesto. El hecho de que el estado removió el requisito de una visa de salida mientras seguía controlando la salida de los extranjeros con el fin de cobrar un impuesto demuestra la importancia económica que la migración tenía para el estado ecuatoriano en esta época. Aunque los representantes estatales decidieron que ya no era necesario controlar la salida del país con una visa, no querían perder la oportunidad de cobrarles a los individuos extranjeros por este movimiento migratorio. Esto tiene sentido cuando consideramos que el estado quería promover la inmigración en esta época y, por lo tanto, disuadir la emigración o salida del país.

e) Decreto Supremo de Extranjería y Reglamento para la Ley de Extranjería – 1971

El Capítulo II de este decreto, titulado “Organización y competencia”, especifica que el Ministerio de Relaciones Exteriores es la institución estatal encargada con la “aplicación y ejecución de las normas y procedimientos relativos a extranjería” (Decreto Supremo de

Extranjería, 30 de diciembre del 1971, Artículo 7). Cualquier extranjero que entraba al Ecuador, dentro de treinta días de su llegada al país, tenía que inscribirse en el “Registro de Extranjeros” del “Departamento Consular del Ministerio de Relaciones Exteriores” (Ibíd., Artículo 13). Además, se decreta que cualquier tarea pendiente de la Dirección de Inmigración y Extranjería pasará al Departamento Consular del Ministerio. No está claro si se disolvía la Dirección de Inmigración o si sólo se limitaban sus funciones.

En 1971, vemos que el estado cede aún más poder de decisiones a las distintas áreas jurisdiccionales que trataban el tema de las visas. El Artículo 22 del Decreto Supremo dice:

Los funcionarios del servicio exterior ecuatoriano y del Departamento Consular del Ministerio de Relaciones Exteriores tendrán amplias facultades para exigir la comprobación de las declaraciones expuestas en las solicitudes de visas y demás documentos migratorios y para cerciorarse e investigar la concurrencia de alguna de las causas de exclusión que establece la Ley de Migración (Reglamento 1898, 30 de diciembre de 1971, Artículo 22).

Cada vez se habla más de los “Departamentos”, las “Direcciones” y los “Ministerios” del estado en vez de “la República del Ecuador”: el estado como entidad singular pierde significado en 1971 y el estado como compuesto de distintas áreas jurisdiccionales toma cuerpo en el discurso jurídico.

La palabra escrita, tercera función burocrática, sigue teniendo una importancia en el discurso jurídico de 1971. Ahora la misma solicitud de visa se considera como “documento migratorio”: el concepto de la solicitud no existe aparte del concepto de un documento escrito. Además, la solicitud escrita no es el único documento que se requiere para pedir una visa de residencia. Ahora se exige que la solicitud esté acompañada por el “documento de viaje o tarjeta de control migratorio en el que conste el sello de admisión al país”, la “copia del certificado de visación del funcionario del servicio exterior ecuatoriano” y el “comprobante de pago del impuesto . . .” (Ibíd., Artículo 51, incisos I-III). Cuando el funcionario haya recibido la solicitud y la aprueba o la rechaza, tiene que escribir y enviar un informe escrito a sus superiores explicando su decisión (Ibíd., Artículo 24 por ejemplo), y cuando se concede el permiso de residencia, ésta se representa en un documento escrito: la visa o el “documento especial de viaje” (Ibíd., Artículo 25). Este documento contenía el

“número del visado; clasificación y símbolo de la calidad y categoría migratorias; período de vigencia de la visa; número de solicitudes de admisión permitidas; tiempo de permanencia autorizado para cada admisión; nombre, apellido paterno, cargo y firma del funcionario que otorga la visa; lugar, fecha y sello de la oficina” (Ibíd., Artículo 25). Todos estos detalles tenían que estar presentes en la visa para que el extranjero pudiera entrar y residir en el país legalmente.

Además, en este año la subjetividad en la aprobación de la solicitud de visa ya no está presente en el discurso jurídico: no aparece un lenguaje sobre el “juicio” y la “opinión” del oficial público, sino que aparece una categorización de reglas cuyo cumplimiento es necesario para la aprobación de una visa de residencia. Por ejemplo, en el Capítulo IV del reglamento de la Ley de Extranjería se exclama que:

la concesión de visa de inmigrante para la categoría I del artículo diez de la Ley, se sujetará a las siguientes reglas:

I.–Para que se conceda la visa deberá justificarse ante el Director del Departamento Consular que el extranjero disfruta de depósitos provenientes del exterior, de las rentas que estos produzcan o de cualquier otro ingreso permanente que proceda del exterior por una cantidad no menor de seis mil sucres mensuales.

II.–Si se solicitare la inmigración de familiares, el monto de los ingresos mínimos se incrementará en dos mil sucres mensuales por cada persona mayor de dieciocho años de edad que integra la familia.

III.–Las percepciones de que hablan los dos numerales anteriores se justificarán por cualquiera de los medios siguientes:

- a) Con la constitución de un fideicomiso o de un depósito en efectivo en el Banco Central del Ecuador o en la institución nacional de crédito que determine el Consejo Consultivo de Política Migratoria. . . . Una vez constituido el depósito se autorizará la concesión de la visa
- b) Con la presentación de un certificado expedido por el funcionario del servicio exterior ecuatoriano . . . (Reglamento 1898, 30 de diciembre del 1971, Artículo 30, inciso 30).

Y se sigue así para cada subcategoría de visa, tanto de inmigrante como de no inmigrante, detallando las reglas para que el funcionario apruebe (o no) una solicitud de residencia. Las reglas que se aplican a la consideración de una solicitud de visa de inmigrante jubilado, una de las varias subcategorías de visas de inmigrante, ocupan más espacio en el discurso jurídico que todo el Reglamento del 1960. Dentro de diez años el interés estatal en

implementar un sistema burocrático encargado de procesar las visas aumentó de manera exponencial.

Como podemos observar en la Ley de Migración y Extranjería de 1971 y el Reglamento decretado para la implementación de tal ley, se introduce una nueva categorización de extranjeros, nuevos requisitos detallados para ser elegible para cada tipo de visa, nuevas áreas jurisdiccionales y cargos burocráticos para procesar las solicitudes de visas y un conjunto de reglas especificadas que los funcionarios deben seguir para considerar cada solicitud, cambios en el discurso jurídico que señalan un enfoque de control y seguridad. Podemos atribuir este enfoque a la coyuntura política del momento. El presidente, José Velasco Ibarra, se encontraba en una quinta etapa como el líder del país: gobernó un periodo democrático entre 1968 y 1970 y un mandato dictatorial entre 1970 y 1972 (Rodas Chaves, 2001: 27). Justamente en esta época, las clases burguesas ecuatorianas estaban reforzando relaciones con varias empresas transnacionales petroleras y luchando entre sí para mantener el control político del país para aprovechar los rendimientos lucrativos de estos vínculos (Ibíd., 28).

Durante estos momentos tensos para retener el control político del país y así el control económico de las petroleras transnacionales, Velasco Ibarra declaró su propia dictadura en 1970, respaldada por las Fuerzas Armadas ecuatorianas. Hubo una reacción violenta de varios sectores sociales, y el dictador se recurrió a la “represión furibunda” para mantener el control del poder estatal ecuatoriano: “entre 1970 y 1971, . . . gobernó, ejerciendo la dictadura, el doctor Velasco Ibarra a quien todos los sectores democráticos en dicho período le cuestionaron y combatieron no solo por sus desaciertos en el poder, sino por la puesta en marcha de un régimen represivo” (Ibíd., 49 y 59). Entonces el enfoque de seguridad que se encuentra en el discurso estatal en 1971 es lógico considerando al ambiente político del momento y la lucha de Velasco Ibarra de mantener el control de una población enfurecida.

Además, durante el periodo de mandato de Velasco Ibarra, la opinión pública con respecto a las empresas petroleras transnacionales empezó a cambiar, y no solo sectores democráticos sino importantes facciones de las Fuerzas Armadas empezaron a desarrollar una actitud nacionalista frente la entrada de empresas internacionales y la explotación

ambiental y económico que el país sufría: un ambiente de sospecha contra los extranjeros crecía, y se diseminaba una posición ideológica que se basaba en la noción de que “mejor actuar por mano propia que por ajena” (Ibíd., 61). Fue en esta coyuntura política, económica e ideológica que Velasco Ibarra decretó la Ley de Migración y Extranjería de 1971, basada en la vigilancia estricta de los movimientos migratorios.

En esta sección hemos visto que las funciones burocráticas que se pueden observar en el discurso estatal (menos la capacitación y la cantidad de trabajo del oficial) aparecen dentro de este discurso durante todos los hitos del periodo tomado aquí. En 1938 la institucionalización del proceso de la solicitud y entrega de visas estaba en sus primeros pasos, y la subjetividad del “juicio” y “opinión” del oficial que revisaba las solicitudes estaba presente. En 1940 y 1941 se complejizó la institucionalización de visas, añadiéndose áreas jurisdiccionales y cargos institucionales que se traslapaban y se confundían. En 1947 se simplificó la telaraña institucional que trataba los temas de migración y extranjería, pero veinticuatro años más tarde, aparece la burocratización más fuerte que hemos visto hasta el momento, con más autoridad relegada a aún más áreas jurisdiccionales, un fuerte énfasis colocado en la palabra escrita y el documento como instrumentos de guardar información acerca de los extranjeros y de transmitir información entre las áreas jurisdiccionales y con nuevas reglas decretadas que suplen la subjetividad del oficial. Hemos observado el desarrollo de la implementación de un enfoque de seguridad y control, y cómo la coyuntura política y económica del país puede aclarar la adopción de esta perspectiva.

2.5 Conclusiones

Hemos visto hasta aquí la formación y evolución de los conceptos de “extranjero” y “estado” en el Ecuador a través del desarrollo de dos formas de categorización—la de las definiciones de “extranjeros”, “ecuatorianos” y “ciudadanos” y la de extranjeros “deseables” y “no deseables”—y dos procesos—la implementación de visas de entrada y residencia y la burocratización del proceso de la solicitud y entrega de visas—en el discurso jurídico e institucional durante un periodo de tiempo específico de enfoque en el control estatal.

Al finalizar este bosquejo, podemos concluir que los representantes estatales conciben a los extranjeros según una distinción entre los deseables y los no deseables, diferenciación que se basa en un concepto desarrollista de modernización y que forma la base para las visas de entrada y residencia, herramienta que el estado usa tanto como forma de inclusión como de exclusión. El sistema burocrático del estado se ha desarrollado durante este periodo hasta llegar a los comienzos del modelo bicéfalo que existe hoy en día, sistema que se basa en la distinción entre extranjeros “inmigrantes” y “no inmigrantes”.

Se puede observar en los cuatro procesos y categorías tomados en este capítulo que el proyecto estatal toma forma a través de tres mecanismos principales: definiendo y categorizando a los extranjeros según conjuntos de características comunes, identificando a los individuos dentro de estas categorías e implementando un sistema institucional para que los individuos soliciten una identificación legal. El primer mecanismo se observa en las definiciones constitucionales de “ciudadano”, “ecuatoriano” y “extranjero”, y en la distinción entre extranjeros deseables y no deseables, el segundo mecanismo se observa en la implementación de visas (además de los censos) y el tercer mecanismo se observa en la burocratización de la solicitud de las visas. El estado se imagina y se implementa durante este periodo como el ente responsable por la definición, categorización e identificación del “otro”, y así por la determinación de quiénes componen el “nosotros”, un cuerpo de “ciudadanos” “modernos”, “industrializados” y “capitalistas”.

Las acciones “estatales” de definición, categorización, identificación y burocratización componen un conjunto de procesos de dominación social, legitimados por su vínculo con el concepto del “estado”. El individuo entiende quién es, qué puede o no puede hacer, qué debe o no debe hacer y dónde puede estar según las declaraciones de un pequeño grupo de personas que representan la voz estatal. Esta voz y las normas que se establecen no son fijas, sino que se modifican constantemente según los ideales cambiantes de los gobernantes. A su vez, estos ideales son influidos por la coyuntura política y económica del país. La coyuntura influye en el discurso de los gobernantes, y afecta cómo los líderes del país imaginan el “estado” y las medidas que toman para construir activamente esta concepción.

Mientras que el proyecto estatal se construía alrededor de un enfoque de control y seguridad durante el periodo tomado en este capítulo, esta orientación ha cambiado en la última década para incorporar otra perspectiva de la inmigración y extranjería al discurso estatal: una de derechos y de integración. Sin embargo, veremos en el siguiente capítulo que el estado sigue siendo la fuerza que define, categoriza, e identifica a los individuos, y que el estado sigue construyéndose a través del discurso sobre el “otro” y el “nosotros”, un tema que, lejos de resolverse o convertirse en irrelevante, sigue dando significado al concepto del “estado” y sigue legitimando las acciones estatales.

Capítulo 3

El discurso estatal sobre el extranjero en la última década

Introducción

En este capítulo, se pretende extender la descripción y análisis del capítulo anterior a la formación del proyecto “estatal” ecuatoriano y los “extranjeros residentes” a través del discurso jurídico durante la última década. Argumento que se ha ampliado el tema de la migración y extranjería en el discurso estatal durante la última década debido a saldos migratorios⁴⁵ inestables y un aumento agudo en los niveles de inmigración y emigración que el Ecuador ha experimentado. Durante este periodo, se observa en el discurso estatal una tensión entre un enfoque en los derechos de los extranjeros, visibilizado en las Constituciones de 1998 y 2008, y un enfoque de seguridad que toma forma en un control migratorio estricto que venía de tiempo atrás. Aunque el estado reconstruye las definiciones de “extranjeros” y “ciudadanos” en 2008 e implícitamente declara la inexistencia de extranjeros “deseables” e “indeseables”, un enfoque de seguridad limita la implementación de un paradigma de derechos.

No obstante, la preocupación por la seguridad nacional no es la única razón detrás de la limitada implementación de los derechos declarados para los extranjeros. También argumento que el concepto de la integración regional (tanto andina como latinoamericana), herramienta para la exitosa inserción estatal en el mercado global, ha sido un fuerte motivo para el reajuste de las políticas migratorias regionales en años recientes, pero sin impulsar la implementación de los derechos constitucionales de la ciudadanía universal y el libre movimiento humano. Al contrario, la noción de la integración regional ha reforzado una división tradicional entre los conceptos de “nosotros” y “ellos”, y los conceptos de

⁴⁵ El saldo migratorio es una estadística que indica el balance entre las entradas y salidas de la gente en un país. No indica el número de individuos que entran y salen, sino el balance entre el número de entradas y salidas. Si una persona entra y sale de un país cinco veces en un año, se cuenta como 5 entradas y 5 salidas. En tal caso, el saldo sería 0. También es importante mencionar que el saldo migratorio se representa como un número positivo en las fuentes utilizadas para este estudio. Entonces un saldo migratorio de 30.000 (positivo) no significa que se registren 30.000 más entradas que salidas, sino que existe un desequilibrio de 30.000 entre el número de entradas y salidas del país, sin indicar si se registra más entradas o salidas. Resulta que en el Ecuador, el número de salidas del país siempre ha sido mayor que el número de entradas, dato que se representa como un saldo migratorio positivo.

extranjeros deseables y no deseables, términos que no permiten la plena implementación de los derechos proclamados por el mismo estado.

El discurso estatal durante este periodo nos señala dos hechos sobre el estado: el estado establece el escenario dentro del cual se despliega la relación entre sí y los extranjeros a través de la promulgación de normas y leyes que tratan los temas de migración y extranjería, y además de establecer este escenario, el estado posee la capacidad de cambiar las reglas según las cuales los actores se interrelacionan. Este tipo de poder que ejerce el estado se puede concebir como la cuarta modalidad de poder que teoriza Eric Wolf (1999): el poder estructural. Esta modalidad de poder que se manifiesta en ciertas relaciones “no sólo opera dentro de escenarios y esferas sino que organiza y orquesta los escenarios mismos, y especifica la dirección y la distribución de los flujos de energía” (Wolf, 1999: 5). El estado organiza el escenario en el cual los “flujos de energía” se mueven entre sí y los extranjeros a través de su capacidad de transformar su manera de definir a los “extranjeros”, “ciudadanos” y “nacionales”, distinguir entre extranjeros deseables e indeseables, implementar categorías de visas de residencia y establecer y cambiar los requisitos para ser elegible para estos tipos de visas, todo según cambiantes enfoques de derechos, seguridad e integración regional.

Veremos que estas capacidades no coinciden para señalar a una entidad coherente que es el “estado”. El discurso jurídico se compone de material de legisladores, Asambleas y actores institucionales, además de contribuciones de varios sectores de la sociedad civil⁴⁶, todos con distintas metas políticas, económicas, sociales e ideológicas, lo cual resulta en una composición no sin sus tensiones. Estas contradicciones en el discurso jurídico durante la última década y media demuestran cómo la construcción del estado no representa un proyecto definido y fijo, sino que existen varias perspectivas y métodos en disputa para implementar el proyecto estatal. Lo que el estado “es” y “debe ser” es sujeto a debate, y sigue siendo un proyecto en progreso hasta hoy en día.

⁴⁶ El hecho de que el discurso estatal incluye contribuciones de sectores de la sociedad civil (por ejemplo, los sectores privados que trabajan en el tema de los derechos de los migrantes y que contribuyeron a secciones específicas de la Constitución de 2008, como veremos abajo) demuestra la dificultad de señalar una división clara entre el “estado” y la “sociedad civil”, y es un ejemplo de cómo la división entre estos dos conceptos (y lo público y lo privado en general) se puede cuestionar.

3.1 El aumento del tema migratorio en el discurso estatal durante la última década

Después de decretar las leyes de migración y extranjería en 1971, estos temas disminuyeron en el discurso estatal ecuatoriano durante el próximo cuarto de siglo⁴⁷. Se podría atribuir este declive del tema migratorio en el discurso estatal a los saldos migratorios estables del país. Entre 1976 y 1992, el saldo migratorio del país no llega a treinta mil, lo cual quiere decir que los números de entradas y salidas del país eran relativamente cercanos (Herrera, 2008: 16). No es hasta 1999, cuando el país se encontraba en una crisis política (en cinco años transitaron en el gobierno cinco presidentes) y económica (el sucre entró en caída libre y 40% de la población vivió en condiciones de pobreza), que el saldo migratorio saltó a más de 90.000, señalando la estampida de emigración que sacudió al país (Jokisch y Kyle, 2005: 58). En el 2000, el número casi se duplica, indicando el saldo migratorio más alto que el país ha experimentado (Herrera, 2008: 16). Y aunque el saldo migratorio se normaliza en los años posteriores⁴⁸, vemos que el número de entradas y salidas sigue subiendo: en 2000, el número de entradas es 344.052 y el número de salidas es 519.974, mientras que en 2007, los dos números están cerca de 800.000 (Ibíd., 16). Estas cifras indican un creciente movimiento migratorio a través de la primera década del siglo XXI, dato que nos puede explicar por qué el estado tomó un nuevo interés en la migración empezando en 1998 y por qué el tema de la migración se aumentó en el discurso estatal a través de esta década.

Entre 1998 y 2000, se proponen nueve proyectos nuevos de ley migratoria⁴⁹, y hasta 2006, se observan treinta propuestas de cambios en la política migratoria (Eguiguren, 2009: 47). Un tema común en estas propuestas legislativas fue la protección de los emigrantes

⁴⁷ Entre 1979 y 1998, sólo se decretaron seis reformas o nueva legislación con respecto al tema de migración (Eguiguren, 2009: 46), en comparación con cincuenta cambios en la legislación de migración y extranjería entre 1938 y 1971. Ver codificaciones de la Ley de Migración y la Ley de Extranjería de 2005 y 2004, respectivamente.

⁴⁸ En 2004 el saldo migratorio baja a 69.715, y en 2007 disminuye a 42.399, el saldo más bajo desde 1998 (Herrera, 2008: 16).

⁴⁹ Proyectos de ley son propuestas que no necesariamente se convierten en leyes decretadas. Sin embargo, un número alto de proyectos de ley puede señalar un creciente interés en un tema—en este caso, el tema migratorio—aunque no se decretaron todos los nueve proyectos.

ecuatorianos (Ibíd., 47), dato que confirma que la ola emigratoria fue un factor crucial detrás del creciente interés estatal en el tema.

Aunque es menos reconocido, durante esta época la inmigración también aumentó. Entre 2000 y 2001, la población censada en el Ecuador nacida en otros países se triplicó, de alrededor de 4.000 hasta casi 12.000 sólo un año después (Herrera, 2008: 83). Entre 2000 y 2007, mientras los ecuatorianos salían de su país, los extranjeros entraban: existieron altos saldos migratorios de extranjeros, saldos que indican un mayor número de entradas que de salidas. Durante este periodo, se registraron más de un millón y medio de entradas por parte de colombianos y alrededor de un millón de salidas de los mismos, indicando un saldo migratorio de casi 600.000; durante el mismo periodo hubo un saldo migratorio de 329.897 peruanos, 24.591 estadounidenses y 279.600 de otros países, todos números con mayores entradas que salidas (Ibíd., 84). Esto significa que un número considerable de extranjeros realizó la solicitud de visas de residencia durante esta época, un repentino aumento con el cual el estado tenía que ocuparse inmediatamente. Esto también puede explicar por qué observamos en la última década un énfasis en el discurso estatal en los migrantes en general y en la implementación de visas específicamente.

Ahora quiero retomar las categorías y procesos cuya evolución observamos durante mediados del siglo XX en el capítulo previo, para analizar los cambios y continuidades durante la primera década del siglo XXI.

3.2 Las definiciones de “extranjero”, “ecuatoriano” y “ciudadano” entre 1998 y 2011

En la Constitución de 1998, al igual que en la Constitución de 1979, se define al “ecuatoriano” según las condiciones de nacimiento (aquel nacido en el territorio ecuatoriano [*ius soli*] o afuera del territorio de padres nacidos en el territorio estatal [*ius sanguinis*]) y naturalización (aquel que presta servicios “relevantes” al país, aquel que obtiene una carta de naturalización, etc.) (Constitución del Ecuador, 1998: Artículos 7 y 8). Sin embargo, una diferencia principal entre los conceptos de “ecuatoriano naturalizado” es que en la Constitución de 1998, a diferencia de la de 1979, se consideran ecuatorianos “los habitantes de territorio extranjero en las zonas de frontera, que acrediten pertenecer al

mismo pueblo ancestral ecuatoriano . . .” (Ibíd., Artículo 8, inciso 5), demostrando la influencia del movimiento indígena en la reformulación del concepto de “ecuatoriano”.

Tanto en la Constitución de 1979 como en la de 1998, no se define al “extranjero” explícitamente, como en constituciones anteriores, aunque se mencionan los derechos de los extranjeros en las dos Carta Magnas: “los extranjeros gozan, en general, de los mismos derechos que los ecuatorianos . . .” (Constitución del Ecuador, 1979: Artículo 14; Constitución del Ecuador, 1998: Artículo 14)⁵⁰. Sin embargo, hay una frase presente en la Constitución de 1979 que ya no aparece en la de 1998: “los extranjeros están excluidos del ejercicio de los derechos políticos” (Constitución del Ecuador, 1979: Artículo 13). Aunque la ausencia de esta declaración en 1998 no implica necesariamente la atribución de los derechos políticos a los extranjeros, me parece significativo que los legisladores decidieron suprimir esta frase de la nueva Carta Magna.

Con respecto a la definición de los ciudadanos en la Constitución de 1998, aparece sólo una sección que trata los temas de la nacionalidad y la ciudadanía en conjunto, dado que “todos los ecuatorianos son ciudadanos, y como tales, gozan de los derechos establecidos en esta constitución . . .” (Constitución del Ecuador, 1998: Artículo 6), en contraste con las dos secciones, “de la nacionalidad” y “de la ciudadanía”, que constan en la Constitución de 1979, según la cual “son ciudadanos los ecuatorianos mayores del [sic] 18 años”, excluyendo los menores de edad de la comunidad política de la ciudadanía (Constitución del Ecuador, 1979: Artículo 12). Vemos claramente el nuevo enfoque estatal en 1998 en la ampliación de los derechos tanto para los extranjeros como para los ecuatorianos.

En resumen, en 1998 no se define al “extranjero”, aunque se le otorgan nuevos derechos, y el “ecuatoriano” y el “ciudadano” se traslapan en su definición constitucional, también señal de una apertura de los derechos políticos. La Constitución de 1998 se aprobó en un momento de creciente inserción estatal en el mercado global y la adopción de intereses neoliberales (Moreano, 1998: 11), tendencias típicamente relacionadas con la apertura de “libertades individuales” y un “marco institucional caracterizado por fuertes derechos de la propiedad privada, el libre mercado y el libre comercio” (Harvey, 2007: 8).

⁵⁰ En la Constitución de 1998, se dice “gozarán” y se omiten las palabras “en general”.

Sin embargo, los gobiernos neoliberales tienen que buscar un compromiso entre las libertades privadas y el éxito garantizado del mercado, tensión que en el Ecuador tomó forma entre un movimiento social que exigía nuevos derechos civiles y políticos y un estado interesado en seguir el ritmo de la “globalización neoliberal” (Moreano, 1998: 11). Esto puede explicar por qué en la Constitución del Ecuador del 1998, observamos derechos moderados otorgados, por ejemplo la ampliación del concepto de la ciudadanía y la eliminación de la exclusión explícita de los extranjeros de los derechos políticos, pero sin mayores cambios como los que se observan diez años más tarde.

Las definiciones de “extranjero” y “ciudadano” adquieren otro sentido en el 2008, año en el que se aprueba una nueva constitución que propugna 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 Norte-Sur” (Constitución del Ecuador, 2008: Artículo 416, inciso 6). Este cambio en el discurso estatal representa la primera transformación del concepto de “extranjero” en más de un siglo y medio, y una apertura en el concepto de ciudadanía que ya no es equivalente a la población nacional, sino universal.

Estos conceptos se teorizan bajo la “Revolución Ciudadana” del último gobierno, encabezado por Rafael Correa, quien asumió la presidencia del Ecuador en enero del 2007. Este gobierno se basa en un concepto del “estado de derecho” (Correa, 2009), y la Constitución del 2008 que se promulgó bajo este gobierno fue un producto de esta visión: “hablar sobre la Constitución del 2008 . . . significa referirse a sociedades . . . en las que la institucionalidad del estado está concebida para el respeto, protección y garantía de los derechos humanos” (Jalkh Robens, 2008: 7). El Artículo 3 de la Constitución establece como deber primordial del estado “garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución” (Constitución del Ecuador, 2008: Artículo 3), entre los cuales se incluyen el derecho del buen vivir (Ibíd., Título II, Capítulo segundo), derechos de participación (Ibíd., Capítulo quinto), derechos de libertad (Ibíd., Capítulo sexto), derechos de la naturaleza (Ibíd., Capítulo séptimo) y derechos de protección (Ibíd., Capítulo octavo). Aunque el enfoque en los derechos estuvo presente en la Constitución de

1998, diez años más tarde observamos mucho más énfasis en este tema en la nueva Constitución de Montecristi.

No obstante, este enfoque en 2008 está entrecruzado con el enfoque de seguridad y control que no ha desaparecido del discurso estatal todavía, proceso que se puede atribuir a los diversos actores que contribuyeron a la creación de la nueva Constitución. La Constitución del 2008 no fue el producto de sólo un individuo ni de la Asamblea que la redactó, sino que se caracterizó “por las presiones, medidas de hecho y demandas dirigidas desde diversos sectores sociales hacia la Asamblea Constituyente” (Basabe-Serrano, 2009: 382). Los nuevos derechos promulgados en la Constitución, como la libre movilidad humana y el fin de la condición de extranjero, no fueron propuestas solamente de actores institucionales del estado sino de sectores de la sociedad civil que generaron incidencia política⁵¹. Entonces la Carta Magna del estado ecuatoriano es una fuerza colectiva, el producto de propuestas tanto del “sector público” como de la “sociedad civil”, y el discurso que lo contiene no proviene de una entidad coherente sino que es el resultado de conflictos de intereses y compromisos, proceso que resultó en un discurso ocasionalmente contradictorio.

Se observa un ejemplo de esta tensión en una misma frase en la Constitución: “se reconoce y garantizará a las personas: . . . el derecho a transitar libremente por el territorio nacional y a escoger su residencia, así como a entrar y salir libremente del país Se prohíbe la expulsión de colectivos de extranjeros. Los procesos migratorios deberán ser singularizados” (Constitución del Ecuador 2008: Artículo 66, inciso 14). Se supone que si todos los seres humanos disfrutan del derecho al libre tránsito y residencia en el país, no habría necesidad de control migratorio. Pero en el mismo inciso, se hace referencia a la expulsión de extranjeros. Lo que parece ser una declaración de los derechos de los

⁵¹ Uno de estos sectores se representa por la Coalición por las Migraciones y el Refugio, una alianza de varias organizaciones incluyendo el CRS (*Catholic Relief Services*), Fundación Esperanza y la Universidad Andina Simón Bolívar. La coalición presentó una propuesta sobre la Movilidad Humana a la Asamblea Nacional Constituyente en 2007, “logrando que una mayoría de los planteamientos sean acogidos e incorporados en el texto de la actual Constitución” (Coalición por las Migraciones y el Refugio, 2009: 2). Algunos de estos planteamientos incluyeron “el reconocimiento del derecho a migrar, la incorporación de principios como el de no discriminación por condición migratoria, de ciudadanía universal y el progresivo fin de la condición de extranjero”, propuestas que buscan “aportar a la construcción de una sociedad que no discrimine a las personas en situación de movilidad” (Blog de Coalición por las Migraciones y el Refugio, sección “Quiénes somos”).

extranjeros termina siendo una norma que controla la manera de deportarles. El estado no sólo sigue operando bajo la división conceptual de “extranjero”/“ciudadano”, sino que se observa un amalgama en el discurso estatal de un enfoque en los derechos humanos y un enfoque en el control migratorio.

Esta tensión entre los derechos y el control sigue presente en la política migratoria decretada después de 2008 también. Una reforma del 2009 a la Ley de Migración agrega varios artículos a la ley que rigen el arresto, detención y juicio de los extranjeros que estén sospechosos de delitos en el Ecuador (Ley 0, publicada en el Registro Oficial Suplemento 544, el 9 de marzo del 2009), y otra reforma de 2011 a la misma ley ordena que todos los extranjeros acuden ante las autoridades estatales para obtener un documento estatal de identificación llamado el censo (Decreto Ejecutivo 799, publicado en el Registro Oficial 485 el 6 de julio del 2011), decreto que permite la vigilancia estatal de los extranjeros. Estas políticas de seguridad no solamente se alejan del enfoque en los derechos de la Constitución del 2008, sino que se basan sobre la división tradicional entre “extranjero” y “ciudadano”.

Un hecho que explica por qué al estado no le interesa cuestionar la división entre “extranjeros” y “ciudadanos”, o la división conceptual entre los “otros” y un “nosotros”, es porque se ocupa con el tema de la inserción exitosa tanto del estado ecuatoriano como de los otros países latinoamericanos en el sistema económico global, lo cual se considera que requiere una integración regional para combatir las varias desventajas del mercado global que se presentan a los países en desarrollo (Urrutia, 2000: 2). Por lo tanto se sigue concibiendo a la sociedad como dividida entre una entidad latinoamericana compuesta de países en desarrollo y una entidad “global” gobernada por occidente. La integración regional depende de un concepto fuerte de un “nosotros” (los estados latinoamericanos) frente al “otro” del occidente que controla el mercado mundial.

En 2009, el gobierno ecuatoriano declaró:

. . . permanece siempre como reto fundamental para nuestra región la inserción de nuestros países en la economía-mundo y para ello debemos continuar el avance hacia nuestra cada vez más amplia, efectiva y profunda integración como países pertenecientes a una realidad histórico-geográfica, socioeconómica y cultural con indudables e impecederos puntos de contacto. . . . Ningún obstáculo, ningún

elemento de discordia, por insalvable que pudiera parecérsenos, debe apartarnos de la necesaria convergencia, del irrenunciable designio con el que hemos investido nuestros mandatos y que no es otro que el de alcanzar el sueño bolivariano de una unidad de pueblos y enfrentando ahora como protagonista de su propia actualidad el reto superior de una ‘América Latina de los Pueblos’ (Correa, 2009: 287).

Este discurso que rememora las palabras de Bolívar no se trata de la integración global o de la eliminación de la distinción entre “ellos” y “nosotros”, sino de un concepto regional de un “nosotros” ante el resto del “universo”. Los dichos del Libertador, “para nosotros la Patria es la América” y “yo deseo más que otro alguno ver formar en América la más grande nación del mundo”, demuestran que la meta tanto de Bolívar como del gobierno ecuatoriano actual no era demoler los conceptos de “ciudadanos” y “extranjeros” sino de fortalecer el concepto de la unidad nacional y la integración regional a la vez (citado en Ledesma, 1995: 27).

En conclusión, tanto el enfoque de seguridad como el de la integración regional en los últimos años explica por qué los conceptos básicos de “extranjero” y “ciudadano” se han reprocesado en el discurso estatal sin deshacerlos, y explica por qué se observa una contradicción entre las proclamaciones de la “ciudadanía universal”, el fin de la “condición de extranjero” y las políticas migratorias decretadas⁵².

3.3 Extranjeros deseables y no deseables entre 2003 y 2011

Vimos en el capítulo anterior que los extranjeros deseables para el estado ecuatoriano a mediados del siglo XX eran sujetos económicos que contribuían a la modernización del país, mientras que los extranjeros no deseables eran los sujetos políticos que representaban una amenaza a la soberanía nacional. En los primeros años del siglo XXI, todavía estaba presente el concepto del extranjero económico deseable, pero se lo concebía como la “migración laboral” bajo el concepto de la integración andina:

⁵² Eduardo Domenech refiere a esta contradicción en el discurso estatal como un “ *control de rostro humano* : amparado en el discurso de los derechos humanos para obtener la legitimidad necesaria para su instrumentación, el control sobre la inmigración irregular desplaza (no elimina) formas restrictivas o coercitivas no con el propósito de hacer efectivos los derechos humanos de los inmigrantes, sino para obtener mayores resultados en la *administración eficaz* de los flujos migratorios” (Domenech, 2010).

“Considerando: Que durante la reunión del XI Consejo Presidencial Andino, efectuada en Cartagena de Indias en mayo de 1999, se fijó como propósito el establecimiento del Mercado Común Andino, creando las condiciones para que *a la libre circulación de bienes se añada la libre movilidad de servicios, capitales y personas en la Subregión*, y se encomendó a los Ministros del Trabajo de los Países Miembros desarrollar acciones tendientes a avanzar en la coordinación de políticas referentes al *fomento de empleo y las migraciones laborales*” (Instrumento Andino de Migración Laboral, publicado en el Registro Oficial 160 el 2 de septiembre del 2003, párrafo 2)⁵³.

Con este decreto se esperaba reforzar la integración andina e introducir de manera progresiva el concepto de ciudadanía andina a través del libre movimiento de trabajadores (Araujo & Eguiguren, 2010: 15). Según esta norma no todos los ciudadanos andinos eran deseables a los ojos del estado sino aquellos que fueran capaces de trabajar, especialmente los “empresarios y hombres de negocios” (Instrumento Andino de Migración Laboral, publicado en el Registro Oficial 160 el 2 de septiembre del 2003, párrafo 3). Las migraciones laborales facilitadas en la región andina tenían el objetivo de “afianzar el desarrollo humano de los pueblos de la Subregión . . .” y luchar contra “la pobreza, la desigualdad y la exclusión social” (Ibíd., párrafo 4). Se consideraba que la facilitación de dichas migraciones era la responsabilidad del estado, dado que “el contexto económico-social internacional ha asignado al Estado un nuevo rol regulador en cuanto a la movilización de los factores de producción . . .” (Ibíd., párrafo 6). Desde los inversionistas del Decreto Ejecutivo de 1938 hasta los empresarios del Instrumento Andino del 2003, 65 años más tarde, el estado ecuatoriano⁵⁴ ha privilegiado la entrada y residencia de sujetos que contribuyan a las metas estatales de la industrialización y modernización económica.

En 2007, observamos en la reforma a la Ley de Extranjería esta misma continuidad en el concepto del extranjero deseable: un artículo de la reforma reitera que los extranjeros que encajan en las categorías 12-I, 12-II y 12-III—las cuales incluyen funcionarios diplomáticos, expertos de organismos internacionales, “personalidades destacadas en el campo político, cultural y científico”, consultores de ONGs y los empleados domésticos de estas personas—serán exentos de las normas de exclusión o deportación establecidas en la

⁵³ Énfasis agregado.

⁵⁴ El Instrumento Andino de Migración Laboral fue decretado en Colombia por la CAN (Comunidad Andina), una comisión que representa Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia. El Instrumento tomó vigencia en Ecuador el 2 de septiembre del 2003, dos meses y medio después de su aprobación.

Ley de Extranjería (Decreto Ejecutivo 2372, publicado en el Registro Oficial Suplemento 16 el 6 de febrero del 2007, Artículo 41). Esta norma demuestra que el estado en 2007, igual que el estado en 1971, valoraba mucho a los extranjeros que podían ayudar a lograr las metas estatales de fomentar la cooperación internacional⁵⁵ y de contribuir a una noción clásica de desarrollo en el país. Observamos el mismo tipo de extranjero deseable en el discurso estatal tanto en el 2007 como en el siglo anterior.

Aunque se define al extranjero deseable en el discurso estatal durante casi setenta años según sus aportes económicos al país, un cambio importante es que antes se le definía según un conjunto de características sociales también, algo que ya no se encuentra en el discurso estatal del nuevo siglo. El extranjero deseable del siglo anterior practicaba una “conducta moral intachable” (Decreto Supremo de Extranjería, 16 de febrero del 1938, Artículo 4) y no ejercía actividades consideradas inmorales, como la prostitución, la poligamia o el tráfico de drogas (Reglamento 111, 1 de febrero de 1941: Artículo 11). En los últimos años, lo moral y otras características sociales ya no entran en el discurso estatal. De hecho, se ha declarado en varias ocasiones durante la última década la política estatal de no discriminar por ideología o credo⁵⁶.

Entre 2009 y 2011, este deseo por parte del estado de representarse como una entidad no discriminatoria lleva al intento de eliminar el concepto de extranjeros deseables y no deseables en el discurso legal, reemplazándolo por un énfasis en los derechos de los extranjeros. Se decretan dos normas que defienden los derechos de los chinos y haitianos específicamente. En una resolución del primero de octubre de 2009, se declara la necesidad de:

. . . establecer un periodo de 120 días, para que los ciudadanos chinos con visas de inmigrantes en la categoría 9-III de inversionista industrial, que se encuentran pendientes de sentencia ante la Corte Nacional de Justicia, puedan solicitar

⁵⁵ De hecho, de las veinte normas decretadas con respecto a los temas de migración y extranjería entre 1998 y 2011 que siguen vigentes, por lo menos cinco están relacionadas con acuerdos internacionales y cooperación internacional. Esto significa que alrededor de 24% de las normas decretadas en este periodo de tiempo tenían que ver con las relaciones internacionales. Este enfoque concuerda con la perspectiva de integración regional de la época.

⁵⁶ Por ejemplo, ver el Instrumento Andino de Migración Laboral, publicado en el Registro Oficial el 2 de septiembre del 2003; la Constitución del Ecuador del 2008; y la Norma Reglamentaria de Extranjería y Migración publicada en el Registro Oficial el primero de octubre del 2009.

voluntariamente la cancelación de sus visas y presentar nuevas solicitudes para el otorgamiento de nuevas visas en la categoría que les corresponda (Resolución 1, publicada en el Registro Oficial 38, el primero de octubre del 2009, tercera cláusula).

Y en una reforma del 20 de abril del 2010, se declara que los haitianos en el Ecuador no tendrán que pagar multas u otros pagos pendientes si llegaran al país antes del 30 de enero de 2010 (Reforma Ley de Migración, publicada en el Registro Oficial Suplemento 175, el 20 de abril del 2010). El primer decreto declara que el propósito de esa norma es:

. . . respetar el principio constitucional proclamado en el Art. 11 numeral 2, el mismo que proclama que ‘nadie será discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, identidad [sic] género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión [sic] ideología, filiación política, pasado judicial, condición socioeconómica, condición migratoria, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física’ (Resolución 1, publicada en el Registro Oficial 38, el primero de octubre del 2009, primera cláusula).

En esta declaración, vemos que el estado desea adoptar una postura de objetividad con respecto a los extranjeros que quieren entrar y residir en el país: se declara implícitamente que no existen extranjeros deseables y no deseables a los ojos del estado—la primera vez que observamos tal representación en el discurso estatal durante los periodos de tiempo tomados. Esta nueva norma parece ser un intento de implementar la declaración constitucional de no discriminación.

No obstante, un año después de hacer esta declaración, los legisladores decretan una reforma que, entre otros cambios, hace necesario “. . . previa la obtención de cualquier visa de inmigrante, que los ciudadanos mayores de 18 años presenten el certificado de antecedentes judiciales debidamente legalizado o apostillados del país en donde residió los últimos 5 años” (Resolución 1, publicada en el Registro Oficial Suplemento 504, el 2 de agosto del 2011, inciso Tercero-C), demostrando que por un lado el extranjero deseable es aquel que no tiene antecedentes penales y por lo tanto cumple con las leyes que el estado decreta; y que por otro lado el decreto no concuerda con el artículo constitucional que afirma la no discriminación por pasado judicial (Constitución del Ecuador 2008: Artículo 11, inciso 2). Aquí se observa un ejemplo más de la tensión en el discurso estatal entre el enfoque en los derechos y la no discriminación de los individuos versus el enfoque en el

control de los extranjeros y la seguridad del estado, perspectivas cruzadas que explican las contradicciones entre el material de la Constitución y la política migratoria decretada tras su aprobación.

Y, aunque se percibe en el discurso constitucional un alejamiento de una distinción entre extranjeros deseables y no deseables, se observa que el estado empieza a enfatizar el concepto de un migrante andino deseable durante los últimos años, demostrando que el concepto de la integración regional juega un papel en el concepto estatal del extranjero deseable⁵⁷. Como veremos en el siguiente acápite en más detalle, Ecuador decreta un dictamen a finales del 2010 para regular el Estatuto Migratorio entre Ecuador y Venezuela. Este dictamen facilita el movimiento migratorio entre los dos países, considerando que tanto Venezuela como Ecuador reconocen:

. . . que no existen seres humanos ilegales y que están llamados a la no criminalización ni penalización de la migración irregular; . . . el respeto irrestricto de los derechos humanos de las personas migrantes, el derecho, a la libre movilidad, y el requerimiento de que los flujos migratorios estén enmarcados en la dignidad humana de las personas migrantes . . . animados por la firme voluntad de estrechar, aún más las relaciones entre ambos pueblos y con el objeto de favorecer la integración bilateral . . . (Resolución de la Corte Constitucional 42, publicada en el Registro Oficial Suplemento 342 el 16 de diciembre del 2010, preámbulo).

Es interesante notar que este discurso de la facilitación del movimiento migratorio se refiere a la movilidad de individuos entre Venezuela y Ecuador con el fin de promover la integración regional. El extranjero deseable para el estado ecuatoriano en este caso es el extranjero de los países vecinos que representa la oportunidad de ampliar las relaciones regionales.

Esta perspectiva no se aplica solamente a los países andinos vecinos, sino a los países latinoamericanos en general. En 2011, Ecuador firmó un tratado entre los países de Suramérica (incluyendo Surinam y Guyana) que declaró la formación de UNASUR, la Unión de Naciones Suramericanas. Una de las metas de esta unión es “la cooperación en materia de migración, con un enfoque integral, bajo el respeto irrestricto de los derechos

⁵⁷ Cabe recalcar que existe un pasaporte andino, y un procesamiento migratorio separado para extranjeros y “ciudadanos andinos” de Bolivia, Ecuador, Colombia y Perú.

humanos y laborales para la regularización migratoria y la armonización de políticas” (Convenio 0, publicado en el Registro Oficial 396 el 2 de marzo del 2011, objetivo 3, inciso k). Esta regularización migratoria se concibe bajo el concepto de integración latinoamericana, con el fin de:

. . . construir una identidad y ciudadanía suramericanas y desarrollar un espacio regional integrado en lo político, económico, social, cultural, ambiental, energético y de infraestructura, para contribuir al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe; Convencidas de que la integración y la unión suramericanas son necesarias para avanzar en el desarrollo sostenible y el bienestar de nuestros pueblos, así como para contribuir a resolver los problemas que aún afectan a la región, como son la pobreza, la exclusión y la desigualdad social persistentes; Seguras de que la integración es un paso decisivo hacia el fortalecimiento del multilateralismo y la vigencia del derecho en las relaciones internacionales para lograr un mundo multipolar, equilibrado y justo en el que prime la igualdad soberana de los Estados . . . ; Ratifican que tanto la integración como la unión suramericanas se fundan en los principios rectores de: irrespecto respeto a la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los Estados; autodeterminación de los pueblos; solidaridad; cooperación; paz; democracia . . . (Ibíd., preámbulo).

Este discurso demuestra que se promueve la facilitación de la migración suramericana, uno de los objetivos de la UNASUR, con el fin de fortalecer las relaciones regionales: la movilidad humana entre los países de esta región se concibe como un mecanismo para reforzar los enlaces regionales. Sin embargo, el propósito de los estados que firmaron este tratado no es cuestionar las fronteras nacionales, la identidad nacional ni la soberanía nacional, sino exactamente el revés: según la lógica de este discurso, cada país de la región tendría más posibilidad de obtener ventajas en sus relaciones con otras regiones mundiales si enfrentara esas regiones como una entidad integrada. Cada país suramericano gana peso cuando pertenece a una unidad regional. Según el concepto prevalente en este discurso, los países suramericanos deben unirse para lograr un “mundo multipolar, equilibrado y justo”, o, en otras palabras, un mundo no dominado por las grandes potencias como la Unión Europea o los Estado Unidos. Los extranjeros deseables a los ojos de los estados suramericanos, incluyendo el Ecuador, son los suramericanos en general, quienes pueden contribuir a una identidad regional fortalecida a través de su movimiento migratorio. Por lo tanto, aunque existe un énfasis en el discurso estatal a partir de 2008 en la no

discriminación de los extranjeros y su tratamiento justo y equitativo—un discurso que alude a la inexistencia de extranjeros deseables y no deseables—la meta estatal de la integración regional no permite la eliminación de los conceptos de extranjeros deseables y no deseables.

En resumen, el concepto del extranjero deseable como un sujeto económico que contribuya a la meta estatal de la modernización económica no ha cambiado desde mediados del siglo XX hasta los primeros años del periodo de tiempo tomado aquí, aunque ahora se lo refiere como la migración laboral, bajo un enfoque de integración andina y suramericana. Durante los últimos cuatro años, el estado ha adoptado un enfoque en derechos que supuestamente no distingue entre extranjeros deseables e indeseables. No obstante, vemos en las mismas políticas migratorias un enfoque de control que sigue remitiendo calificaciones para distinguir entre los individuos que pueden entrar y residir en el país y los que no cumplen con los requisitos. Además, el concepto de integración regional contribuye a un concepto del extranjero suramericano deseable, con el fin de fortalecer una identidad regional para obtener ventajas en las relaciones inter-regionales.

3.4 La implementación de visas entre 2000 y 2011

En el capítulo anterior vimos la evolución de la implementación de las visas desde la primera mención de visas en la política migratoria del 1921 hasta 1971 cuando se observó la nueva distinción básica entre visas de inmigrante y de no inmigrante. Aunque esta distinción rige la categorización estatal de extranjeros hasta hoy en día, esto no significa que no se hayan hecho cambios a ciertos aspectos de las visas en los últimos diez años, por ejemplo al costo de los trámites institucionales, a los requisitos para ser elegible para una visa y hasta a la eliminación y posterior reimplementación parcial de las visas de entrada.

En 2000 se decretaron dos normas que regularon el costo de los trámites que se hacían en la Dirección de Migración (Acuerdo Ministerial 116, publicado en el Registro Oficial 138 el 10 de agosto del 2000) y en la Dirección General de Extranjería (Acuerdo Ministerial 1367, publicado en el Registro Oficial 147 el 23 de agosto del 2000), incluyendo el otorgamiento de visas (\$350,00) y el registro de visas (\$10,00), servicios que previamente eran gratis. Esta promulgación coincide con el aumento del número de

solicitudes de visas. Además, el estado estaba sufriendo una de las peores crisis económicas en su historia en este año, un motivo fuerte para cobrar por los servicios públicos.

En 2005 se decretó una reforma al Reglamento a la Ley de Extranjería, en la cual observamos algunos cambios a los requisitos para ser elegible para las visas. La categoría I de visas de inmigrante (rentistas) copia casi palabra por palabra el artículo de la Ley de 1971, con un cambio de los ingresos requeridos para ser elegible para este tipo de visa: en vez de seis mil sucres, el extranjero necesitaba recibir ochocientos dólares estadounidense mensuales (Decreto Ejecutivo 2438, publicado en el Registro Oficial 503 el 13 de enero del 2005, Artículo 30, inciso I). Con respecto a la segunda y tercera categorías de visas de inmigrante, de inversionistas, el extranjero necesitaría poseer \$25.000 si invirtiera en bienes raíces, certificados, títulos, o bonos del estado, y \$30.000 si invirtiera en industria, agricultura, ganadería o comercio de exportación (Ibíd., Artículo 31, incisos I y II; Artículo 32, incisos I y II). (En el Reglamento de 1971, no se especificó el valor requerido para ser elegible para una visa de inversionista.) El único cambio que se observa en la cuarta categoría de visas de inmigrante, trabajadores administrativos, técnicos y de especialización, es que en 2005, se menciona que miembros de la prensa extranjera y miembros de las organizaciones religiosas encajan en esta categoría (Ibíd., Artículo 33).

En las categorías de visas de no inmigrante en este año, el único cambio que se observa es en la categoría de estudiantes, quienes tendrán que poseer \$1.000 para su subsistencia durante el “año lectivo” (Ibíd., Artículo 43, inciso II). Este bajo costo demuestra la facilidad que el estado dio a los extranjeros que deseaban estudiar en el país. No hubo otros cambios en 2005 con respecto a las visas de residencia.

Es interesante notar que estos cambios decretados en 2005 están relacionados principalmente con la cantidad de dinero requerido para obtener una visa. Percibimos que el estado usa el dinero como un mecanismo de hacer una visa más o menos accesible a un cierto tipo de extranjero. En establecer un costo relativamente alto para las visas de residencia⁵⁸ y en aumentar la cantidad de dinero requerido para ser elegible para ciertas visas (inversionistas), el estado limitaba la posibilidad de la residencia legal a extranjeros

⁵⁸ Considerando que el salario mensual mínimo en el Ecuador a partir de marzo 2005 era \$150 (<http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/el-nuevo-salario-minimo-es-de-150-199808.html>), el costo de una visa de residencia en este año era más del doble del salario mínimo.

económicamente estables que serían contribuidores productivos a una economía moderna. Y en establecer una baja cantidad de dinero para ser elegible para otras visas (la de estudiantes, por ejemplo), el estado facilitaba la residencia legal para aquellos extranjeros que se consideran útiles aparte de su solvencia económica (por ejemplo, la innovación académica o tecnológica). Los dos casos demuestran que el estado usa el dinero como una herramienta que permite o bloquea el acceso a las visas de residencia.

No obstante, estos cambios se eclipsan en la sombra de la decisión del Ministerio de Relaciones Exteriores en 2008 de eliminar las visas de entrada al país, el cambio más radical que observamos en el sistema de visas en Ecuador:

. . . Por expresa disposición del Señor Presidente Constitucional de la República, a partir del día viernes 20 de junio de 2008, los ciudadanos de cualquier nacionalidad podrán ingresar al Ecuador, sin necesidad de visa, y permanecer por un período de noventa días, en aplicación del principio de libre circulación de personas y con el fin de fortalecer las relaciones entre el Ecuador y todos los países del mundo, y promover el turismo (“Eliminación de visas de turismo”, 11 de junio del 2008)⁵⁹.

El mismo día se aprobó un decreto sobre la “eliminación de visas para ciudadanos chinos”, usando las mismas palabras del decreto anterior: “. . . a partir del día lunes 16 de junio de 2008, los ciudadanos chinos podrán ingresar al Ecuador, sin necesidad de visa y permanecer por un período de noventa días, en aplicación del principio de libre circulación de personas y con el fin de fortalecer las relaciones bilaterales y promover el turismo” (“Eliminación de visas para ciudadanos chinos”, 11 de junio del 2008)⁶⁰. El gobierno afirmó que estas normas fueron el resultado de una campaña para “desmontar ese invento del siglo XX que fueron los pasaportes y las visas” (“Correa elimina el visado a los extranjeros”, 12 de junio del 2008)⁶¹, demostrando una nueva ideología estatal con respecto al movimiento migratorio y al uso de los documentos de identificación. Esta es la primera vez en el discurso jurídico que observamos una referencia a las visas y pasaportes con un tono de desdén, evidencia de una nueva actitud estatal hacia el movimiento migratorio.

⁵⁹ Acceder en: http://www.mmrree.gob.ec/mre/documentos/novedades/pol_exterior/junio/bol398.htm

⁶⁰ Acceder en: http://www.mmrree.gob.ec/mre/documentos/novedades/pol_exterior/junio/bol396.htm

⁶¹ Acceder en: <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/correa-elimina-el-visado-a-los-extranjeros-297707-297707.html>

Además, representa una perspectiva decididamente disidente de la postura occidental (Gualdoni, 2010). Observamos en el capítulo anterior que la primera implementación de visas en el Ecuador ocurrió al mismo momento que se empezó a requerirlas en los Estados Unidos, un evento que demostró el seguimiento de Ecuador de las políticas estadounidenses. Sin embargo, ahora observamos que mientras el enfoque occidental de seguridad y control con respecto a las visas y a su inmigración es más fuerte que nunca (Sloan, 2008-9), en 2008 el presidente ecuatoriano refirió a las visas como un mecanismo obsoleto, ruptura que revela el posicionamiento independiente del estado ecuatoriano (Gualdoni, 2010). No solamente la postura del estado ecuatoriano ha cambiado con respecto a las visas, sino la misma manera de cómo el estado ecuatoriano forma políticas públicas y cómo se confronta con las grandes potencias.

Justamente después de la implementación de la política de apertura migratoria, los Estados Unidos mostró una preocupación por esta política ecuatoriana:

Los cables del Departamento de Estado [de Estados Unidos] dan cuenta de la crisis que supuso la medida desde el mes siguiente a su entrada en vigor y recogen la enorme preocupación no solo de la Embajada de Quito, sino también de legaciones como las de Panamá, Costa Rica, El Salvador o Nigeria. En un cable de julio de 2008, la ex embajadora estadounidense en Quito, Linda Jewell, relata que le transmitió su inquietud al entonces ministro de Gobierno, Fernando Bustamante (actualmente congresista del partido de Correa, Alianza País). ‘Bustamante respondió que él también estaba preocupado por el asunto, pero que era muy poco probable que Correa cambiara de idea’ (Ibíd., párrafo 3).

En esta cita observamos cómo los Estados Unidos toma un interés en la política migratoria nacional de Ecuador e intenta presionarle según sus propios intereses, y cómo el gobierno ecuatoriano en esta época sigue un plan político que no necesariamente imita la política occidental ni concuerda con sus premisas.

Aparte del deseo estatal de implementar la ideología de un libre movimiento migratorio en sus políticas migratorias, había un fuerte interés económico detrás de la eliminación de visas de entrada. La frase “promover el turismo” demuestra el interés del gobierno en aprovechar los mercados turísticos importantes no explotados, especialmente el

de China, que representaba ingresos potenciales importantes⁶². En 2006, el Ministro de Relaciones Exteriores, Francisco Carrión, negoció con China para convertirse en un “Destino Autorizado para el turismo”, y en 2007, la Ministra de Turismo, María Isabel Salvador, hizo un trato con China para facilitar la llegada de grupos turísticos a Ecuador, permitiendo que las agencias de viajes en China tramitaran las visas de turista. Entonces la decisión del estado ecuatoriano en 2008 de no requerir visas de entrada no solamente concordó con el principio del libre movimiento humano proclamado en la Constitución, sino con las metas económicas del país también.

No obstante, en septiembre de 2010, esta apertura se cierra para individuos de ciertas nacionalidades. Una norma decretada en ese mes se lee:

Considerando: Que de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 392 de la Constitución de la República, el Estado ejercerá la rectoría de la Política migratoria a través de los organismos competentes; Que el numeral 3 del Artículo 261 de la Constitución de la República establece que es competencia exclusiva del Estado central, el registro de personas, nacionalización de extranjeros y el control migratorio; Que el artículo 66 numeral 14 de la Constitución de la República expresa que el derecho a transitar libremente por el territorio nacional y a escoger su residencia, así como a entrar y salir libremente del país, será regulado de acuerdo con la ley; Que el artículo 5 de la Codificación de la Ley de Extranjería, establece que es competencia exclusiva del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración la administración y otorgamiento de las visas de No Inmigrantes . . . Acuerda: Artículo Único.- Establecer el requerimiento de visas de ingreso al país para los ciudadanos de las siguientes nacionalidades: Afganistán; Bangladesh; Eritrea; Etiopía; Kenia; Nepal; Nigeria; Pakistán; y, Somalia” (Acuerdo Ministerial 105, 3 de septiembre del 2010)⁶³.

Dos años después de eliminar las visas para el ingreso de los extranjeros al país, el estado ecuatoriano implementa las visas de nuevo, pero esta vez distinguiendo entre extranjeros de diferentes nacionalidades. Se decreta esta norma en un contexto de movimiento migratorio aumentado, y de la posibilidad del uso de la libre entrada al Ecuador para formar y establecer redes de tráfico de personas (“Ecuador establece visa como requisito”, 6 de septiembre del 2010). Luis Ordóñez Sánchez, el Director Nacional de Migración en

⁶² En 2005, 31 millones de chinos viajaron a otros países como turistas, número que se predijo que llegaría hasta 100 millones en 2020 (Fierro Granados, 2008: 3).

⁶³ Accesible en: <http://www.mmrree.gob.ec/2010/bol623.asp>

Ecuador en 2008, afirmó que durante los cuatro meses siguiendo la eliminación de visas de entrada, 10.748 chinos habían entrado al Ecuador y 4.826 habían salido, en contraste con 4.776 entradas y 4.417 salidas de chinos durante todo 2007, indicación probable del tránsito hacia terceros países sin realizar una salida oficial del Ecuador (Documento VZCZCXYZ0000, comunicado de la Embajada Estadounidense en Costa Rica a Washington, 11 de diciembre del 2008)⁶⁴.

Leonardo Carrión, el ex-Subsecretario de Asuntos Migratorios y Consulares, dijo que se aprobó el acuerdo de 2010 después de percibir un aumento en la entrada de extranjeros de ciertos países que antes no llegaban al Ecuador, señal de que el Ecuador se estaba convirtiendo en un “puente en tránsito hacia terceros países”, hecho que requería un “acto humanitario de prevención. . . . Ecuador no va a permitir que se utilice [sic] todas las ventajas de apertura, que con gran generosidad se da al mundo, para cometer acciones delincuenciales” (“Ecuador establece visa como requisito”, 6 de septiembre del 2010). Entonces la reimplementación de la visa de entrada ocurrió en un contexto de consecuencias no esperadas por el gobierno ecuatoriano con respecto al uso de la política de libre movimiento.

Stephen Castles escribe que muchas veces, las políticas migratorias no logran sus objetivos declarados, y una de las razones por la cual estas políticas “fracasan” es la dinámica social del proceso migratorio (Castles, 2004: 852). Argumenta que el control migratorio se establece bajo una lógica nacional, mientras que la migración internacional ocurre bajo una lógica transnacional. Me parece que esto es justamente lo que pasó con la política de fronteras abiertas en el Ecuador. El gobierno implementó esta política considerando las consecuencias para el estado ecuatoriano: la implementación de una ideología de apertura y la facilitación del movimiento migratorio para las personas que deseaban entrar al Ecuador. Sin embargo, los gobernantes no consideraron los usos que la gente daría a esta política: las agendas transnacionales del movimiento humano y de los productos comerciales (en otras palabras, el uso de Ecuador como país de tránsito). Castles afirma que mientras el deseo gubernamental de controlar la migración ha aumentado, su

⁶⁴ Accessible en:
<http://www.nacion.com/Generales/Subsitios/Investigacion/2011/WikiLeaks/EntregaD/WIKILEAK178002.aspx>

capacidad de controlarla ha disminuido. En este caso, el estado ecuatoriano declaró la disminución de su control de la migración, pero vemos que el momento que se generaron las consecuencias no esperadas, el estado reimplementó las visas de entrada, retomando el control del movimiento migratorio.

Es decir, esta norma demuestra claramente la tensión en el discurso estatal entre los derechos promulgados en la Constitución de 2008 y la preocupación por el control migratorio. Aún más interesante es que se cita la misma Constitución como razón por la implementación de esta política restrictiva. Aunque se han decretado varias políticas migratorias que citan la Constitución de 2008 como justificación por la apertura migratoria⁶⁵, el estado también cita su Carta Magna para justificar políticas limitativas. Esto demuestra que la interpretación estatal de sus normas cambia según los intereses priorizados.

También es interesante notar que mientras la apertura de la frontera en 2008 se hizo en el nombre de los derechos humanos y los derechos de los migrantes (un acto “humanitario”), el cierre parcial de la frontera ecuatoriana es visto por actores del estado como un acto humanitario también. Mi punto aquí no es negar que el Ecuador se convirtió en un país de puente (por ejemplo, para individuos que querían llegar a Estados Unidos sin documentos), sino señalar cómo el estado justifica la implementación de dos políticas opuestas (abrir las fronteras para todos los extranjeros, y cerrar las fronteras para extranjeros de ciertas nacionalidades) con un mismo concepto (el humanitarismo) de un mismo documento (la Constitución de 2008). Esta tensión es un ejemplo del límite de la apertura ideológica del estado hacia los extranjeros: mientras en teoría el estado emplea un discurso de apertura y de no discriminación, este enfoque siempre ha tenido sus limitaciones cuando se consideran los usos que los individuos hacen de las políticas (por ejemplo, usando el Ecuador como país de tránsito).

Otro ejemplo del límite de la apertura ideológica del estado es una resolución de 2011 que implementa un nuevo requisito para poder obtener una visa de inmigrante: la presentación de un certificado de antecedentes penales (Resolución 1, publicada en el

⁶⁵ Por ejemplo, “Normas reglamentarias de extranjería y migración”, Resolución 1, publicada en el Registro Oficial el 1 de octubre del 2009; y “Estatuto migratorio entre Ecuador y Venezuela”, Convenio 0, publicado en el Registro Oficial el 19 de marzo del 2011.

Registro Oficial Suplemento 504, el 2 de agosto del 2011), requisito que, como vimos anteriormente, contradice el Artículo 11 de la Constitución del 2008: “nadie podrá ser discriminado por razones de . . . pasado judicial” (Constitución del Ecuador 2008: Artículo 11, inciso 2). Esta norma demuestra la preocupación estatal con la entrada de extranjeros que no han cumplido con una ley de su país de origen, sea por cualquier tipo de transgresión, y representa una restricción a los extranjeros que desean residir permanentemente en el Ecuador. Esta norma se implementó en un contexto de aumentada tensión entre Ecuador y Colombia, tras el bombardeo por parte de los militares colombianos del campamento de las FARC en Angostura, territorio ecuatoriano, evento que implicó la amenaza de la soberanía ecuatoriana, la subsiguiente ruptura de relaciones entre los dos países vecinos y una aumentada percepción de inseguridad en la frontera (“Combifron se reunió”, 19 de agosto del 2010). Estos momentos de tensión en las relaciones entre Ecuador y Colombia pueden explicar por qué el estado ecuatoriano se preocupaba por la entrada de (ciertos) extranjeros a su territorio y por qué limitaba la implementación práctica del discurso de la apertura ideológica.

En 2011, observamos otra instancia de las restricciones aplicadas a extranjeros basadas en la nacionalidad: el estado ecuatoriano cambia los requisitos para solicitar la visa temporal de asilo y refugio, visa principalmente pedida por colombianos, seguidos por cubanos, peruanos y haitianos. Correa afirmó que:

Se han reducido drásticamente las solicitudes de refugio porque ahora se exigen muchos más requisitos, y esto será revisado estrictamente para darle el estatus de refugiado al que verdaderamente lo merece. Antes era muy laxo el proceso, eso ya ha sido corregido. . . . Tenía ciertas deficiencias, había abusos, no se controlaba bien. . . . Es mucho más estricta la revisión para otorgar el estatuto de refugiado a alguna persona. Algunas veces, delincuentes pedían refugio y eran refugiados. Esto se está acabando (“Correa dice que Ecuador”, 18 de junio del 2011)⁶⁶.

Entonces, el estado implementa aún más restricciones para una visa que principalmente solicitan otros latinoamericanos, debido al hecho de que los extranjeros que piden la visa de refugio no representan el tipo ideal de extranjero que el estado busca. Además, el vínculo

⁶⁶ Acceder artículo en: http://www.elcomercio.com/politica/Correa-Ecuador-endurecio-requisitos-refugiado_0_501549867.html

en el discurso estatal entre “delincuente” y los solicitantes de visas de refugio (principalmente colombianos y cubanos) demuestra la actitud del estado hacia individuos de esas dos nacionalidades. En este caso, el discurso estatal sobre los latinoamericanos no se concentra en la integración y el desarrollo, sino en la delincuencia y la deficiencia del sistema de visas, hecho que corresponde directamente a la nacionalidad del individuo.

Con respecto a las políticas públicas decretadas durante los últimos dos años sobre la relación Ecuador-Colombia, el tema de la integración se vincula con la seguridad. Un convenio de 2011 declara que, para consolidar la “seguridad fronteriza”, los dos países están dispuestos a “reactivar la Comisión de Vecindad e Integración colombo – ecuatoriano como mecanismo de cooperación para impulsar el desarrollo de los dos países . . .” (Convenio 0, publicado en el Registro Oficial 525 el 1 de septiembre del 2011, inciso 3). Aquí observamos el concepto estatal de que la integración regional puede llevar al desarrollo. Sin embargo, no se menciona esta integración en relación al “derecho” del libre movimiento o a un concepto regional de ciudadanía sino en relación a la seguridad, el tema principal en el discurso estatal sobre la relación entre Ecuador y Colombia. El decreto menciona específicamente “manifestaciones criminales”, “el problema . . . de las drogas” y el “tráfico de armas” como “amenazas comunes”, la lucha contra las cuales llevaría los dos países hacia un concepto de integración regional (Ibíd.).

Con respecto al tema de las visas entre Colombia y Ecuador, no se han decretado nuevas normas en los últimos años, menos una reforma de 2011 que promulga que los colombianos deben demostrar un documento de no tener antecedentes penales para entrar al Ecuador, aún si sólo entran como turistas o transeúntes (Decreto Ejecutivo 667, publicado en el Registro Oficial 397 el 3 de marzo del 2011). Este decreto señala la preocupación estatal con la seguridad nacional y la entrada de los colombianos, y como veremos a continuación, exhibe la diferencia en el tratamiento del estado ecuatoriano hacia Venezuela y Colombia, dos países que ocupan posiciones muy distintas en el imaginario del estado ecuatoriano.

Mientras Ecuador quería limitar la entrada de los colombianos al territorio estatal, es aparente que quería facilitar la entrada de los venezolanos. A finales del 2010, Ecuador y

Venezuela firmaron un estatuto regulando la migración entre los dos países, citando el artículo 423 de la Constitución como justificación:

La integración, en especial con los países de Latinoamérica y el Caribe será un objetivo estratégico del Estado. En todas las instancias y procesos de integración, el Estado ecuatoriano se comprometerá a: . . . 3. Fortalecer la armonización de las legislaciones nacionales con énfasis en los derechos y regímenes laboral, migratorio . . . 5. Propiciar la creación de la ciudadanía latinoamericana y caribeña; [y] la libre circulación de las personas en la región . . . (Constitución del Ecuador, 2008: Artículo 423, citado en la Resolución de la corte constitucional 42, publicada en el Registro Oficial Suplemento 342 el 16 de diciembre del 2010).

Los ciudadanos o residentes de Venezuela que quieren una visa para residir temporalmente en el Ecuador encajarían en la categoría 12-XI, la cual permite un rango amplio de actividades sin limitarse a sólo una (como es el caso con las visas de “estudiante” o de “inversionista”, por ejemplo, que se aplican a los demás extranjeros)⁶⁷, y los venezolanos que quieren una visa para residir permanentemente en el Ecuador encajarían en la categoría 9-VII, que permite cualquier actividad “lícita” en el país que no esté explicitada en las otras categorías de visas⁶⁸. Mientras que los extranjeros que no sean venezolanos tienen que solicitar una visa que permite sólo un tipo de actividad (sea estudiar, invertir, etc.) y deben cambiar de visa si desean cambiar de actividad, los venezolanos tienen la opción de obtener una visa que permite el ejercicio de una gama de actividades, hecho que demuestra la facilidad dada a estos vecinos regionales.

Además, los requisitos para solicitar estos dos tipos de visas son abreviados. Para ser elegible para el primer tipo de visa, el venezolano debe entregar: un pasaporte válido y vigente, un certificado de no tener antecedentes penales, si es que la legislación de cualquier de los dos países lo requiere, evidencia de ingresos y el pago de la visa (Resolución de la corte constitucional 42, publicada en el Registro Oficial Suplemento 342 el 16 de diciembre del 2010, Artículo 6, incisos 1-4). Los requisitos para solicitar el segundo tipo de visa incluyen: un pasaporte válido y vigente, una visa de no inmigrante

⁶⁷ “Visitantes legales con fines lícitos como negocios, inversión, actividades empresariales, comerciales, industriales o profesionales, y que requieran múltiples entradas al territorio ecuatoriano” (Ley 1897, publicada en el Registro Oficial el 27 de diciembre del 1971, Artículo 12, inciso XI).

⁶⁸ “Para llevar a cabo actividades lícitas y que no estén contempladas dentro de las otras categorías descritas en este artículo . . .” (Ibíd., Artículo 10, inciso VII).

vigente, el certificado de no tener antecedentes penales, evidencia de ingresos “que permitan el sostenimiento del peticionario y su grupo familiar” y el pago de la visa (Ibíd., Artículo 8, incisos 1-5). Comparando estos requisitos con los requisitos para otros tipos de visas⁶⁹, el proceso para adquirir la residencia legal en el Ecuador para los venezolanos representa un proceso burocrático abreviado y un aflojamiento para el control migratorio regional.

Las diferencias en la política migratoria dirigida a los ciudadanos de Colombia y Venezuela se puede comprender por las relaciones internacionales entre Ecuador y sus vecinos. Como vimos anteriormente, Ecuador contempla Colombia bajo una perspectiva de seguridad, visión influida por el evento del bombardeo de Angostura en Marzo del 2008 y la subsiguiente percepción estatal de inseguridad por la frontera al norte. Ecuador y Colombia no restablecieron relaciones diplomáticas hasta septiembre del 2009, y el primer asunto que abordaron fue la reactivación de Combifron, la Comisión Binacional de Frontera, para enfrentar el tema de la inseguridad en el territorio fronterizo (“Combifron se reunió,” 19 de agosto de 2010). Por otro lado, Ecuador y Venezuela tienen una larga historia de amistad, siendo Ecuador “uno de los primeros países en reconocer a Venezuela como Estado soberano, en octubre de 1832”, y dado que “en la actualidad las relaciones diplomáticas son mucho más normales y fluidas. Existe coincidencia en el tratamiento de

⁶⁹ Para compartir un ejemplo: la visa de inmigrante inversionista en pólizas, títulos o cédulas hipotecarias requiere: “1. Petición escrita, firmada por el interesado 2. Formulario de solicitud de visa con fotografía original tamaño pasaporte a color con fondo blanco 3. Copia a color notariada del pasaporte con validez mínima de 6 meses, y copia notariada de su permanencia regular vigente en el país al ingreso del trámite. 4. Certificado de antecedentes judiciales actualizado emitido en el país de origen del extranjero o en el país donde ha residido los últimos 5 años, debidamente apostillados(s) o legalizado(s) en el consulado del Ecuador en el país que lo otorga. 5. Certificado de Movimiento Migratorio actualizado expedido por las autoridades de Migración del Ecuador. 6. En el caso de ser refugiado, deberá presentar copia notariada del carnet de refugiado emitida por el Ministerio de Relaciones Exteriores, de esta forma se justificará su estadía legal en el país. 7. Original y copia a color notariada del título, póliza o certificado de depósito a un plazo mínimo de 365 días. El monto mínimo será de \$ 25.000 (VEINTICINCO MIL) dólares de los Estados Unidos de América y de al menos \$ 500 (QUINIENTOS) dólares adicionales por cada pariente que dependa del inmigrante. 8. Todo documento en idioma extranjero deberá estar debidamente traducido y contar con el reconocimiento de firma del traductor ante un notario público. Cuando la traducción ha sido realizada en el extranjero, deberá ser apostillada o legalizada ante un consulado del Ecuador en el país de origen, la traducción también podrá ser realizada ante el Consulado del país de origen en el Ecuador. 9. Cuando en los requisitos de visa se solicite copias certificadas de documentos cuya emisión sea competencia exclusiva de la Dirección Nacional de Registro Civil Identificación y Cedulación, dichas copias vendrán certificadas por dicha institución y en ningún caso ante notario público” (Dirección General de Migración y Extranjería, “9-II Visa de Inversionista en pólizas, títulos o cédulas hipotecarias”).

temas internacionales . . . con el propósito de fortalecer las relaciones bilaterales al más alto nivel posible . . .” (“Política Bilateral”, “Ecuador y América: Ecuador y Venezuela”)⁷⁰. Los gobiernos de los países, encabezados por Rafael Correa y Hugo Chávez, son conocidos como aliados y emiten discursos semejantes con respecto a la integración regional, la cooperación estratégica, la no-dependencia comercial regional y la necesidad de romper duraderas estructuras hegemónicas (“Correa y Chávez”, 7 de junio del 2011). En este contexto de alineamiento político, económico e ideológico, se comprende la facilidad dada a los ciudadanos venezolanos para residir en el Ecuador.

En resumen, el discurso estatal sobre las visas durante los primeros años tomados aquí se enfoca en cambios en los costos de los trámites y cambios en la cantidad de dinero requerido para ser elegible para diferentes categorías de visas, demostrando que el estado usa el dinero como una técnica de inclusión o exclusión de ciertos extranjeros. En años más recientes, aunque se decreta una política de fronteras abiertas, dos años después se declara que los individuos de ciertas nacionalidades no gozan de este derecho, demostrando por un lado la tensión entre un enfoque de seguridad versus el deseo estatal de cumplir con la política constitucional del libre movimiento humana, y por otro lado demostrando el carácter condicional de los derechos proclamados y la cambiante interpretación estatal de sus normas. Además, existen distintos requisitos de visas según la nacionalidad del individuo (por ejemplo, el relajamiento de los requisitos para los venezolanos que solicitan la visa 12-XI o 9-VII, versus la imposición de nuevos requisitos para obtener una visa de refugiado), lo cual demuestra que el estado usa la visa como herramienta de inclusión o exclusión dependiendo de cómo concibe al individuo y la nacionalidad de éste.

3.5 Conclusiones

En este capítulo, analizamos el discurso estatal ecuatoriano de los últimos diez años que se enfoca en los temas de migración y extranjería, tomando los mismos elementos del capítulo previo, los cuales nos demuestran cómo el enfoque de derechos presente en las dos últimas constituciones se entrecruza con la preocupación estatal por la seguridad nacional, y además con un enfoque de integración regional que no contribuye al fin de la condición de

⁷⁰ Disponible en: http://www.mmrree.gob.ec/pol_exterior/ecu_venezuela.asp.

extranjero ni al fin del concepto del extranjero indeseable, sino a la división conceptual de “ellos” versus “nosotros”, al concepto del extranjero suramericano deseable (menos individuos de ciertas nacionalidades como los colombianos, quienes se vinculan con la delincuencia) y al uso de la visa como mecanismo para evitar la entrada de individuos de países considerados amenazadores.

A través del discurso jurídico, percibimos cómo se construye el concepto de un estado ecuatoriano, cómo se organiza el escenario dentro del cual se despliegan las relaciones entre sí y los extranjeros y cómo este escenario va evolucionando conforme a los intereses y prioridades de los representantes estatales. A través de las tensiones y contradicciones entre los diferentes enfoques presentes en el discurso estatal, y a través de los distintos usos y justificaciones que el estado aplica a las políticas migratorias, se percibe que el estado no es una entidad coherente ni unida, sino que se forma en las relaciones entre actores e instituciones con diferentes propósitos, pero quienes emiten un discurso en la forma de constituciones, decretos, acuerdos, tratados, convenios y resoluciones que se unen para componer lo que llamamos el discurso “estatal”. Es esta composición heterogénea lo que ejerce el poder estructural y lo que organiza el escenario legal y burocrático que los extranjeros enfrentan cuando comienzan el proceso de solicitar la residencia en el Ecuador.

Sin embargo, el estado no es un “conjunto” de leyes y normas que se imponen desde “arriba” hacia “abajo”, y tampoco es un “conjunto” de legisladores que decretan e implementan tales normas, sino el tipo de relación que se forma en el discurso jurídico del gobierno. Es el proyecto que los legisladores y gobernantes imaginan y establecen en el discurso legal y es la manera de cómo los individuos asumen su definición, categorización y regulación. En el siguiente capítulo, veremos cómo el “otro” extranjero y el “estado” se construyen a través de las prácticas cotidianas durante el proceso burocrático de la solicitud de las visas.

Capítulo 4

Etnografiando el sistema burocrático de visas

Introducción. Buscando el estado en lo cotidiano

En este capítulo, intento hacer una etnografía del estado examinando las prácticas cotidianas dentro del aparato burocrático encargado del trámite de las visas. Este esfuerzo significó hacer observación en la Dirección de Migración y Extranjería donde tramitan las visas de residencia no permanente y las solicitudes de nacionalidad, y en la Dirección General de Extranjería donde tramitan las visas de residencia permanente. Las dos oficinas están dentro de la competencia del Ministerio de Relaciones Exteriores⁷¹.

Según Akhil Gupta (2006), el acto de etnografiar el estado de esta forma brinda tres posibilidades: 1) por un lado, la de considerar el estado como un *efecto*. Se puede observar cómo el estado toma forma en las experiencias personales de los extranjeros y los funcionarios durante el proceso institucional para la obtención de una visa; 2) por otro lado, la de 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 que albergan tensiones entre sí; 3) y por último, la de cuestionar el concepto del “estado” como una entidad intrínsecamente o naturalmente separada de la “sociedad civil”, dado que se puede observar las técnicas de construcción de estos dos fenómenos durante el proceso institucional de tramitar las visas, y los momentos cuando esta dicotomía se vuelve borrosa y pierde practicidad. En este sentido, este capítulo ofrece conceptualizar el estado de una forma más abstracta⁷²—en vez de reificarlo y equipararlo con el sistema institucional concreto⁷³—y desnaturalizar el concepto del estado como

⁷¹ La Dirección General de Extranjería cambió de la jurisdicción del Ministerio del Interior a la del Ministerio de Relaciones Exteriores en mayo del 2012, entonces ahora el Ministerio de Relaciones Exteriores está encargado de tramitar tanto las visas de residencia temporal como las visas de residencia permanente.

⁷² Abstracto en su definición directa: “que no pretende representar seres o cosas concretas . . .” (www.rae.com).

⁷³ Esta propuesta también viene de la teoría de Philip Abrams, quien, en su artículo clásico sobre el estado, “Notes on the difficulty of studying the state”, se manifiesta en contra de la idea del estado como un objeto en el primer grado (un objeto físico) o en el segundo grado (una institución social), y como alternativa, propone entender el estado como una función ideológica (Abrams 1977).

separado de la sociedad civil a través del desmontaje de los niveles, estratos y posiciones sociales que componen lo que llamamos el “estado”.

A través de una descripción y análisis de las interacciones cotidianas entre los “extranjeros” por un lado y los funcionarios del “estado” por el otro, podemos rastrear cómo el estado se construye activamente, no solamente como manifestación institucional, sino cómo una representación o construcción simbólica. En un capítulo sobre las “fronteras borrosas” del estado, Akhil Gupta explica que en las prácticas cotidianas en los niveles bajos de las burocracias estatales, el estado se construye dentro de la “imaginación y prácticas diarias de la gente ordinaria” (Gupta, 2006: 227). Esto significa que una mirada a las interacciones comunes entre la “gente ordinaria” (en este caso, entre el “público” en general, sean ciudadanos o extranjeros, y los funcionarios de bajo nivel) puede darnos una pista de cómo el estado toma forma en las acciones de la gente. Con esto, Gupta no quiere decir que el estado no exista como una fuerza real, sino que el estado es una construcción cultural cuyos efectos se pueden observar en las interacciones sociales.

Para la mayoría de extranjeros, uno de sus primeros contactos principales con el estado se realiza en las oficinas dónde se tramitan las visas, con los funcionarios de nivel bajo que atienden al público⁷⁴. En la introducción de su libro, *Una antropología del estado*, Aradhana Sharma y Akhil Gupta explican que

. . . la esfera de las prácticas cotidianas es el ámbito principal en el cual la gente aprende algo sobre el estado. Sea la práctica de esperar en una fila para obtener las raciones mensuales o para mandar una carta, . . . pagar los impuestos o ser auditado, solicitar un pasaporte o asistir a un juicio, el estado como una institución toma forma en la vida de la gente a través de las prácticas aparentemente banales de las burocracias. El significado que el estado tiene para la gente, tanto para oficiales gubernamentales situados dentro de las burocracias, como para la gente situada afuera, por ejemplo los clientes de programas gubernamentales y otros ciudadanos, se forma profundamente a través de la *rutina* y los procedimientos *repetitivos* de las burocracias (Sharma & Gupta 2006: 11).

⁷⁴ Claro que a este contacto debemos añadir los filtros de migración por los cuales los extranjeros (y los nacionales) pasan en las puertas de entrada de un país (aeropuertos, puertos marítimos y fronterizos terrestres).

Esta cita nos señala tres puntos importantes sobre una etnografía de los centros burocráticos del estado: primero, que un análisis de las interacciones rutinarias entre los “usuarios” y los “funcionarios”⁷⁵ en espacios concretos nos demuestra el significado que el estado tiene para la gente, tanto para aquellos que supuestamente lo “representan” como para aquellos que están situados “afuera”. Un segundo punto importante es que el estado tiene significado tanto para los funcionarios como para los usuarios, entonces si queremos considerar el estado como nuestro “objeto” de análisis, no es una cuestión de considerar a los funcionarios en contra de o en oposición a los usuarios, sino de considerar a los dos grupos de personas como potenciales puntos de referencia que construyen e interactúan con el estado en sus acciones y pensamientos, y que experimentan los efectos de esta misma construcción. Por último, las palabras “rutina” y “repetitivo” en esta cita son importantes porque apuntan a un hallazgo principal que observé en las oficinas de visas, el cual describo posteriormente.

Un último asunto importante antes de entrar en el cuerpo del capítulo es que los usuarios a los cuales menciono no son cualquier individuos, y el sistema institucional con el cual entran en contacto no es cualquier burocracia estatal. El estudio se refiere a individuos *extranjeros* que se encuentran en oficinas de migración y extranjería, lo cual quiere decir que el estado no se está representando y construyendo a través de su población “nacional” en este caso, sino ante un grupo de individuos que típicamente se consideran como el “otro”. La proposición de que el estado se construye a través de las acciones y los pensamientos, tanto de los extranjeros como de los ciudadanos, apoya la crítica de Nina Glick-Schiller y Andreas Wimmer (2002) del concepto de nacionalismo metodológico y del estado como atado al territorio y sociedad *nacionales*⁷⁶. El hecho de que son extranjeros

⁷⁵ Todos los trabajadores en las oficinas de visas se referían a las personas que hacían trámites como “usuarios”, y se referían a sí mismos como “servidores públicos”. En este capítulo, yo intercambio los términos “servidores públicos” y “funcionarios”, y “usuarios” y “extranjeros”. Los funcionarios consideraban el término “burócrata” despectivo y no lo usaban.

⁷⁶ Nina Glick-Schiller y Andreas Wimmer argumentan en su artículo, “Methodological nationalism and beyond”, que “la historia de la construcción trans-fronteriza y transnacional del estado se vuelve invisible si se acepta el paradigma prevalente que divide los asuntos del estado en cuestiones nacionales internos y en asuntos internacionales que tratan relaciones entre estados” (Glick-Schiller & Wimmer, 2002: 308). Lo que se observa en el caso de las interacciones entre los extranjeros y las instituciones estatales es una construcción estatal que va más allá de las fronteras nacionales y de la población nacional. El hecho de que son extranjeros que están imaginando y “practicando” el estado señala al carácter transnacional del estado.

que contribuyen a la construcción del estado a través de sus prácticas y pensamientos, apoya la propuesta de Glick-Schiller de la no-nacionalización del concepto del estado.

Con respecto a la forma de este capítulo, empiezo con una serie de observaciones sobre el proceso de acercarme a los espacios de estudio y sobre mi presencia en el campo. Los siguientes acápites tratan de una etnografía del sistema burocrático y de las interacciones entre los funcionarios y los usuarios, pero enfocándose más en la perspectiva del funcionario. Termino el capítulo con conclusiones sobre el poder regulador del estado y el estado como efecto, visible en las prácticas cotidianas de la gente.

4.1 Acercándome al sitio de estudio

El primer día que entré en el Ministerio de Relaciones Exteriores con el propósito de empezar el trabajo de campo para esta investigación⁷⁷, me encontré en un edificio grande en una avenida principal de Quito, la 10 de Agosto, y José Carrión. El primer piso del edificio consiste de una oficina grande, con cientos de asientos plásticos en filas y unas ventanillas en la parte de atrás. El ambiente estuvo lleno de voces urgentes y de gente entrando y saliendo muy rápidamente. En contraste con todo el movimiento del lugar, había mucha gente parada en filas esperando en las ventanillas de atrás, y había docenas de personas sentadas en las sillas, esperando su turno. Un escritorio quedó en el medio de la oficina, bloqueando el acceso a las ventanillas y a un pasillo que llevaba a una escalera y un ascensor para acceder a los otros pisos y oficinas del edificio. Sobre el escritorio colgaba un letrero que decía “Información”, y dos señores jóvenes atendían a las personas que entraban, explicándoles a qué piso tenían que ir para hacer sus trámites, y en algunos casos entregándoles un boleto con una letra y un número que representaban el tipo de trámite y el número de turno.

Me acerqué al escritorio y le expliqué a uno de los dos funcionarios que yo era estudiante y que quería hacer una investigación académica sobre el proceso institucional de visas. Le pregunté qué trámite necesitaba hacer para tener acceso a la oficina de visas para

⁷⁷ Esto no fue la primera vez que había entrado al Ministerio: empezando en 2008, había visitado el Ministerio en varias ocasiones para pedir información sobre mi caso personal como extranjera, y para tramitar mis propias visas. La última visita que hice fue hace menos de un mes antes de empezar el trabajo de campo como tal, con el fin de pedir los requisitos para solicitar la nacionalidad ecuatoriana.

sentarme al lado de los funcionarios y observar sus interacciones con el público. Su reacción fue muy revelador de las interacciones entre los servidores públicos y los usuarios: me miró con una cara de confusión y me preguntó qué tipo de visa quería solicitar. Le repetí que yo ya tenía una visa, que era estudiante y que quería hacer una investigación académica, no un trámite legal. Alrededor de nosotros, más personas entraban y hacían fila detrás de mí. Mientras yo ocupaba la atención de uno de los servidores públicos, el otro tuvo que ocuparse de la fila creciente. Era aparente que el funcionario quería atenderme lo más pronto posible para alcanzar a toda la gente en la fila. No obstante, no entendió mi segunda explicación tampoco: me dio un boleto y me dijo que subiera al segundo piso donde tramitan las visas de residencia no permanente para preguntar allá.

De esta primera interacción con un funcionario del estado, entendí que los funcionarios están entrenados para tratar con una variedad de casos, pero no saben cómo manejar las situaciones que no encajan dentro de los parámetros “normales” de su trabajo. Este funcionario estaba entrenado para preguntar qué tipo de trámite el individuo quiere hacer, reconocer en qué oficina se ocupan de esos trámites y emitir el boleto correspondiente. Sin embargo, cuando yo le presenté un caso fuera de estos parámetros (una investigación académica, no un trámite legal), no pudo comprender ni pensar fuera de las limitaciones del sistema burocrático. Siguiendo las reglas que su posición conlleva, me dio un boleto y me indicó el pasillo a la escalera para subir a la oficina señalada.

Pasé por el pasillo, y una policía pidió ver mi boleto. Sólo enseñándole este papel y así demostrando que yo encajaba en uno de los casos que ellos tratan, pude pasar a la escalera. En el segundo piso, otra policía guardaba la entrada a una oficina con alrededor de cien asientos en filas, al frente de una banda que separaba este espacio, que era la sala de espera, de un espacio con varios escritorios donde tres servidores públicos atendían a los extranjeros. Había mucha gente sentada adentro, pero no me pareció relevante para mi caso sentarme y esperar con ellos. Le expliqué a la policía en el pasillo que no quería tramitar una visa sino averiguar la posibilidad de hacer una investigación académica, y ella también me vio con confusión. Me dijo que espere un momento mientras preguntaba a otra persona. Entré por una segunda puerta, donde los extranjeros no entraban, y me dejó en el pasillo.

Mientras le esperé en el pasillo, me fijé en la oficina adentro y la organización física del espacio. El hecho de que la oficina de visas estaba organizada en dos áreas separadas por una cinta—la sala donde esperan las personas que quieren hacer trámites o pedir información sobre el proceso de visas, y los escritorios donde trabajan los servidores públicos y donde atienden al público—aludía a una separación entre dos grupos: el “estado” y la “sociedad civil”. Además, el hecho de que la policía entró por una puerta y me dejó en el pasillo insinúa la misma distinción: existen espacios para el público, como los pasillos y las salas de espera, y otros espacios del estado, detrás de las ventanillas, detrás de los escritorios y detrás de ciertas puertas donde el público no puede ir. De hecho, durante el tiempo que visité el Ministerio para realizar el trabajo de campo, tenía que entrar por esa puerta y estar en espacios reservados para los representantes del estado, suceso que causó problemas hasta que los policías se acostumbraron a la idea de que una estudiante, miembro del “sector civil”, y extranjera además, entraba a esas áreas reservadas para los representantes del estado.

Ese primer día, después de varios minutos, la policía regresó al pasillo y me explicó que necesitaba escribir una carta dirigida al Director de Migración y Extranjería, detallando qué quería hacer exactamente, para qué fines y por cuánto tiempo. Tuve que escribirlo en membrete oficial de mi institución, y debía llevar mi firma. En otras palabras, necesitaba establecer una relación legal entre el Ministerio y yo, mediada por la institución en la cual estudiaba, y concretada a través de un documento escrito. En las palabras de la antropóloga Jennifer Shannon, esta carta representaba un “actante que pone a las personas en acción, de la misma manera que lo haría un símbolo institucional en un contexto cultural determinado” (Shannon citado en Barrera, 2011: 60). Según la cultura burocrática del estado, yo tenía que entregar este documento oficial y simbólico al Ministerio para poder concretar nuestra relación legal y adentrarme al estudio.

Luego de haber entregado la carta, otro obstáculo se presentó durante este proceso: el funcionario que atendía al público en el escritorio de información me dijo que regrese el siguiente día para recibir la carta sellada con la aprobación del director y para empezar mi investigación. Sin embargo, cuando fui al Ministerio el siguiente día, el funcionario chequeó arriba con otro servidor público que trabajaba en una oficina detrás de la puerta

reservada para representantes del estado, y resultó que la carta no se había aprobada todavía. No esperé que la aprobaran tan rápidamente, entonces salí de la oficina de buen humor todavía, decidida a regresar el día siguiente. Sin embargo, después de dos, tres, cuatro, cinco días de chequear con el funcionario de información y recibir la misma noticia de que el director no había firmado porque “están en seminarios toda la semana”, empecé a cambiar de humor. Me pregunté por qué siempre me decía que regrese el siguiente día si él sabía que el director estaba en un seminario y que no iba a firmar mi carta. También me pregunté quién se encargaba de las responsabilidades del director mientras él estaba ocupado. Un día, cuando ya estaba perdiendo esperanza, le pregunté al funcionario en un tono irónico, “¿Se demoran tres semanas para firmar una carta?” Cuando me respondió, “Puede ser . . .”, entendí que este funcionario no sabía cuándo iban a aprobar mi carta, que él no tenía mucho en juego si la aprobaran rápidamente o no, y que tal vez no tenía el poder de acelerar el proceso. Su meta era atenderme lo más pronto posible—no resolver mi problema—para seguir atendiendo las demás personas en la fila de información.

Por suerte, pude acelerar el proceso a través de un contacto del Ministerio, sorteando varios pasos burocráticos para que mi pedido fuera aprobado el mismo día que contacté a este funcionario, sin necesidad de que la oficina jurídica revisara mi carta, ni que el director la firmara. Sin este contacto, seguramente mi carta se hubiera movido sin apuro por los canales del sistema institucional, sin garantía de aprobación, y yo hubiera regresado al Ministerio todos los días sin saber en qué paso quedó mi solicitud. El hecho de tener un contacto con posibilidad de acelerar un trámite resonó en varios de los casos de los extranjeros que entrevisté, y fue una técnica útil para hacer que sus casos sean considerados como excepciones en vez de seguir por la lenta burocracia institucional.

Esta viñeta nos señala varios puntos importantes sobre el carácter de los sistemas institucionales en general. Primero, el sistema está establecido de tal manera que los funcionarios y los usuarios tienen distintas metas: los primeros quieren atender a más usuarios posibles, sin importar si los problemas de los usuarios se resuelven o no, o en cuánto tiempo se hacen los trámites, mientras que los segundos quieren resolver sus problemas o sus trámites lo más rápido posible, sin importar cuántas personas más

necesitan atención. De esta manera, estos dos grupos se encuentran en una situación chocante, en la cual los primeros están enfrentados contra los segundos⁷⁸.

Además, los espacios físicos están configurados para reforzar la concepción de dos grupos separados y enfrentados. Esta separación física, representada en el establecimiento de espacios para los usuarios (como las salas de espera, las sillas en frente de los escritorios de los funcionarios y las filas en los escritorios de información y en las ventanillas donde se hacen los pagos) y espacios para los funcionarios (como los escritorios donde atienden al público y los cuartos de atrás, por ejemplo donde archivan las solicitudes antiguas de visas), es una parte integral del sistema burocrático, y un mecanismo que crea y refuerza la apariencia de dos fenómenos distintos: “estado” y “sociedad civil”.

Otra conclusión interesante de esta viñeta tiene que ver con la importancia de los contactos personales como manera de acelerar un trámite o de sortear un requisito del proceso burocrático. En mi caso, un funcionario de alto nivel tuvo la capacidad de ordenar que mi trámite no se moviera por todos los pasos regulados del sistema y que fuera aprobado en seguida. Esto demuestra que hay casos en los cuales los funcionarios tienen el poder de doblar las reglas del sistema y hacer que el sistema funcione como ellos quieren (y no solamente los funcionarios de alto nivel, como veremos abajo). También significa que los usuarios que tienen contactos personales con los funcionarios—de cualquier nivel—ejercen un poder de esta forma.

Sin embargo, cuestiono que este ejercicio de poder aluda a un poder *sobre* el sistema o *sobre* el estado. El acto de sortear pasos del sistema burocrático y de usar la jerarquía de posiciones para el beneficio de uno son actos que el mismo sistema institucional permite dentro de ciertos parámetros. La burocracia estatal no posee una forma completamente inflexible: en el concepto de Weber, las jerarquías institucionales implican un sistema de sub- y supra-ordinación, en el cual siempre hay funcionarios de un nivel más alto al cual el usuario puede apelar si no le gusta la decisión de un funcionario de nivel más

⁷⁸ Tampoco quiero presentar a los extranjeros y a los funcionarios como dos grupos unidos y coherentes en sí. Existen conflictos y tensiones entre los extranjeros, por ejemplo cuando se empujaban en la Dirección General de Extranjería para llegar primero a la ventanilla, y entre los funcionarios, por ejemplo cuando uno le echaba la culpa a otro por no haber terminado un trámite. Entonces aunque se construyen como dos grupos chocantes, también hay presiones dentro de estas categorías.

bajo (Weber en Sharma & Gupta, 2006: 49). En mi caso, no me gustó la “decisión” del Director de Extranjería y Migración de no firmar mi carta de una manera oportuna, entonces yo recurrí a un funcionario de un nivel más alto para que el segundo denegara la decisión del primero, una cadena de eventos que encaja dentro de la misma definición de “jerarquías de oficinas” de Weber, y no un proceso que socave la legitimidad del sistema. No obstante, sigue siendo un poder personal que ejerce el funcionario, y un ejemplo de agencia dentro del sistema burocrático.

Además, el hecho de usar contactos para navegar el sistema institucional nos demuestra la importancia del capital social en este tipo de situación. Se entiende el capital social como “el total de los recursos reales o potenciales que son vinculados a la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de relaciones o reconocimientos mutuos” (Bourdieu citado en Portes, 1998: 3)⁷⁹. Se acumula este tipo de capital a través de la construcción de redes sociales, las cuales son una fuente de beneficios por el hecho de proveer a un individuo el acceso a los recursos poseídos por asociados o conocidos (Ibíd., 4). Mi contacto en el Ministerio y los varios contactos a los cuales los extranjeros entrevistados hicieron referencia son ejemplos de capital social. Estos conocidos o personas de “reconocimiento mutuo” representan un recurso potencial. En el caso de este estudio, pudieron facilitar los procesos burocráticos en el lugar de destino, y así, fueron “fuentes de ventajas” (Ibíd., p. 7). Sin estos contactos, tanto mi experiencia de obtener permiso para hacer trabajo de campo como las experiencias de los extranjeros que tramitan sus visas de residencia hubieran sido más prolongadas, difíciles y sin garantía de éxito.

4.2 Mi presencia en el campo

El día que empecé el trabajo de campo en la Dirección de Migración y Extranjería, el Director me acompañó a la oficina donde los funcionarios reciben solicitudes de visas temporales, y me presentó a los otros funcionarios como la nueva “pasante” en la oficina. Durante mi tiempo tanto en esta dirección como en la Dirección General de Extranjería, siempre se me presentaba como una “pasante”. Este término representa una posición

⁷⁹ Traducción de la autora de inglés.

reconocida dentro del sistema institucional, mientras que “antropóloga” o alguien que hace “trabajo de campo” son títulos que no encajan dentro de la terminología de la burocracia estatal. Ocupar este título durante mi tiempo en estas instituciones no era insignificante: “pasante” alude a alguien que participa en el trabajo, y que empieza por el último eslabón de la cadena, definiciones que afectaron mis relaciones con los funcionarios, como veremos abajo.

Otra terminología que debería mencionar es la que los funcionarios usan para referirse a sí mismos y a los extranjeros. Como mencioné anteriormente, los funcionarios se refieren a sí mismos como servidores públicos. Este título también es significativo por las varias implicaciones que tiene. Por un lado, la palabra “público” puede implicar que los funcionarios están para servir al público, o la “sociedad civil”. Sin embargo, la palabra “público” también puede referirse al hecho de que representan el estado y que trabajan en una institución estatal⁸⁰. El término que los funcionarios usan para referirse a los extranjeros, “usuarios”, también es ambiguo. Un usuario es cualquier persona que “usa”: alguien que “toma, tiene o utiliza como manera de realizar o conseguir algo”⁸¹. En este contexto, “usuario” podía significar una persona que utiliza el sistema institucional para lograr una meta personal. Sin embargo, el verbo “usar” también tiene otras definiciones, varias de las cuales son negativas: “explotar por el beneficio de uno”, “tomar o consumir de suministros limitados”, hasta “el consumo habitual de una droga” (Ibíd.). Es justamente el carácter vago y ambiguo de la palabra lo que da significado a este título. En vez de referirse a “ciudadanos”, individuos con derechos y deberes, personas contribuyentes a una sociedad, se usa una palabra que les niega estas características y que les confiere un carácter indefinido, y separado de la población ciudadana⁸².

⁸⁰ Habermas reconoció en su libro, “The structural transformation of the public sphere”, que la palabra “público” tiene varias connotaciones paradójicas: se puede usar para referirse tanto a la sociedad civil como al estado, tanto a un espacio al cual todos tienen acceso, “un lugar público” o “una casa pública”, como a los espacios reservados para el estado, “la autoridad pública”. Los varios usos y significados de esta palabra no solamente la hacen imprecisa, sino que parecen contradecirse (Habermas, 1991).

⁸¹ (www.oxforddictionaries.com); traducción de la autora de inglés.

⁸² En este capítulo, a veces refiero a las personas que hacen trámites en las instituciones estatales como “extranjeros” o como “usuarios”, no por un descuido o intención de conferirles un estatus ambiguo, sino por usar la categoría que los funcionarios usan.

Durante el tiempo que pasé en las oficinas de visas, observé cómo estos títulos influían en las interacciones entre los actores. En el segundo piso de la oficina de Migración y Extranjería, me ponía a un lado del escritorio de un funcionario para observarlo durante una hora, y tornaba entre los escritorios para poder observar las interacciones de todos los funcionarios con el público. Aunque mi intención era sólo observar, a veces los funcionarios pensaban que yo quería conversar con ellos o que ellos deberían explicarme qué hacían en el trabajo, como yo era la nueva “pasante”. Sin embargo, estas interacciones hubieran sido difíciles por la cantidad de trabajo que tenían y por el número de “usuarios” que esperaban atención. Esta tensión era evidente cuando un funcionario me dijo, “Es difícil atenderte . . .” Yo le dije que no se preocupara, que sólo quería observar, pero el momento se volvió tenso.

Además, es probable que los funcionarios de la Dirección de Migración y Extranjería cambiaran su comportamiento debido a mi presencia. Cuando yo estaba presente, casi siempre se comportaban muy cortésmente con los usuarios, aun cuando los usuarios estaban enojados o les trataban mal, aunque este comportamiento difiere de los testimonios de varios de los extranjeros que entrevisté. Por ejemplo, cuando un usuario se acercó al escritorio de uno de los funcionarios, muy enojada por el tiempo que había esperado en la sala, Victoria⁸³ le preguntó en un tono suave cómo estaba y si todo estaba bien. La señora le dijo en una voz muy cortante que estaba pasando bien hasta ahora, y empezó a hablar en una voz muy alta a otro funcionario al otro lado de la sala. Victoria le pedía disculpas varias veces e intentaba tranquilizarla.

Sin embargo, la mayoría de los extranjeros que entrevisté dijeron comentarios como: “no son profesionales en ningún sentido. No hay atención al cliente”; “me gritó”; “el funcionario me dijo, ‘necesitas leer’” (D. Chávez, comunicación personal, 30 de marzo del 2012); “no me quiso ayudar”; “son ineficientes”; “son indiferentes y no les importa” (E. Wickerman, comunicación personal, 28 de marzo del 2012); “hay bastante discriminación . . . Dice que aquí no se saca nada . . . Me dijeron que no, no era posible” (A. Mendoza, comunicación personal, 27 de marzo del 2012); “los funcionarios son hijos de puta. Tienen este pequeño poder entonces te joden la vida” (W. Lacayo, comunicación personal, 26 de

⁸³ Todos los nombres de los funcionarios y los extranjeros han sido cambiados para proteger su privacidad.

marzo del 2012). Es posible que en este caso, Victoria cambiara su comportamiento porque yo estaba a su lado.

Mi presencia no solamente afectaba a los funcionarios sino a los usuarios también. Varias veces me quedaron viendo, por ejemplo cuando el funcionario dejaba su escritorio por un minuto y el usuario quedaba esperando. En esos momentos, estaba al frente del usuario y se volvía aparente que yo no era una presencia “normal” allí. Algunos me preguntaban qué hacía o qué escribía, y conversábamos sobre mi investigación hasta que el funcionario regresaba. A veces traducía para los usuarios que no hablaban español.

En el tercer piso del mismo edificio, la organización física del espacio y la rutina del trabajo hizo que mi presencia sea más incómoda que abajo. Los escritorios eran más pequeños y pegados el uno al otro, entonces no había mucho espacio donde ubicarme. Además, había menos movimiento, y muchas veces los funcionarios no atendían al público sino que trabajaban en las computadoras. La única vez que me senté detrás de un funcionario público en esta oficina, vi que casi no atendía al público y trabajaba de un ritmo más lento que los funcionarios de abajo, entonces le pedí que me explicara su trabajo cuando tuviera tiempo. Aunque me sonrió y asintió ligeramente con la cabeza, después me dio la espalda y no me habló más. En ese caso, el hecho de que ella no atendía al público y tampoco quiso (o pudo) explicarme su trabajo, causó otra situación incómoda.

Por lo tanto, me sentaba en un escritorio desocupado al lado de Juan, otro funcionario. Sin embargo, esta organización llevó a que él me considerara como una compañera de trabajo, y me dio trabajo que hacer. Esto incluía deberes pequeños, como por ejemplo sacar copias de documentos, buscarle carpetas específicas y pegar fotos de extranjeros en las aprobaciones de sus visas. Sin embargo, su confianza llegó a un cierto nivel que después de unos días, me pedía deberes como el ingreso de información de extranjeros a la computadora y la revisión de carpetas de solicitudes para asegurar que los papeles estuvieran en orden. Un día, él atendía a una señora que quería dejar una solicitud para la nacionalidad ecuatoriana. En ese momento, había varias personas esperando en la sala, así que me pasó la carpeta de la señora y una hoja detallando los requisitos para ser elegible para la nacionalidad. Me dijo que revisara los documentos para asegurar que tenía todo en orden. A la señora le dijo, “Por favor, con la doctora,” refiriéndose a mí. Fue

interesante su uso del término “doctora”: él sabía que yo no poseía este título, pero lo usó para otorgarme legitimidad y autoridad.

Empecé a chequear los documentos de la señora con los requisitos de la hoja, pero no entendía el lenguaje. Uno de los requisitos era un “documento que acredite la patria potestad de la madre, padre o apoderado”. Los otros requisitos también usaban el mismo lenguaje jurídico y especializado que se requiere capacitación para entender. La señora se dio cuenta de que yo no entendía ni los requisitos ni los documentos que me había entregado, y me empezó a explicar por qué sus documentos cumplían con los requisitos en el papel. Sentí que yo debería estar en una posición de poder, pero por no entender el lenguaje jurídico del estado, me encontré en desventaja. Cuando Juan se desocupó con las personas que estaba ayudando, le pasé la carpeta para que él la revisara. Sentí que no había hecho bien mi trabajo, hasta que recordé que esto no era mi trabajo.

En el tercer lugar de observación, la Dirección General de Extranjería, la situación era la más incómoda, principalmente porque nadie me presentó oficialmente a los servidores públicos como en los primeros dos casos, entonces poca gente sabía quién era y qué hacía. A veces los funcionarios me miraban con caras inquisitivas o me preguntaban qué hacía o qué escribía. Además, no había espacio para sentarme al lado de los servidores públicos, entonces muchas veces me encontré parada en un cuarto, observando a los funcionarios desde lejos. Esta situación también llevó a que me dieran deberes, pero era más común estar de pie, sin espacio y aparentemente sin propósito.

En esta oficina, mi presencia también afectaba los comportamientos de los usuarios aunque no era mi intención. Un día, estaba sentada en un espacio pequeño entre dos funcionarios en las ventanillas, observando y tomando apuntes en una libreta. Había docenas de personas alrededor de las ventanillas y todos se estaban empujando y hablando en voces altas. Una señora mayor empezó a gritar de frustración, viéndome a mí y mi libreta: “¡ocho horas! ¡Ocho horas!” Ella miró a su reloj. “¡Dieciocho horas! ¡Esperando!” Cada vez que gritaba, me miraba. “¡Dónde está! ¡Dónde está!”, sin referirse a nada en particular. “¡Ya tengo hambre! ¡Soy de tercera edad!” Me vio de nuevo. La gente empezó a reírse. “Pero dígame cuánto tiempo se demorará, ¡porque ya tengo ganas de ir al baño!” La

gente se rio más. Es posible que se comportara así porque pensaba que yo era una inspectora o alguien que tomaba las quejas de las personas.

En otro momento, cuando estaba sentada al lado de la funcionaria que trabajaba en el escritorio de información en la misma oficina, un usuario vio que tomaba apuntes y me preguntó en un tono irónico, “¿Estás haciendo una investigación sobre la desorganización de este lugar?” Le sonreí sin contestar. “Tienes mucho trabajo que hacer. Esto es un caos.”

Estas experiencias en las dos oficinas de la Dirección de Migración y Extranjería y en la Dirección General de Extranjería ratifican, primeramente, la imposibilidad de que el etnógrafo quede afuera del escenario de acción y que observe “objetivamente”. Yo me convertí en un miembro activo del escenario sólo por estar allí. El hecho de que los usuarios me miraban, se preguntaban qué hacía, me hablaban, que interactuaba con ellos y con los servidores públicos, y además, el hecho de que estaba al lado de los servidores públicos y que tal vez cambiaban su comportamiento por mi presencia, implica que me convertí en una parte de las interacciones sociales, y en las relaciones de poder que se ejercen en esos espacios.

Otro punto interesante es que mi posición física en el “campo” afectaba mi relación con los otros sujetos, tanto con los funcionarios como con los usuarios. Estar sentada al lado de un funcionario no era lo mismo que estar sentada en un escritorio, y estar detrás de la ventanilla no era lo mismo que estar en el escritorio de información. Justamente como existen diferencias entre las relaciones de distintos funcionarios y el público, mi posición física también cambió cómo me relacionaba con las otras personas en el escenario.

También aprendí que estos espacios que supuestamente son reservados para los representantes del estado son fácilmente accedidos por miembros de la “sociedad civil”. Mejor dicho, mi experiencia demuestra que la única diferencia entre un miembro de la sociedad civil y un miembro del estado es su posición físico en el espacio (en frente o detrás del escritorio, por ejemplo) y su rol social en ese espacio (una persona que deja una solicitud o una persona que revisa la solicitud). En los periodos de tiempo que pasé “trabajando” con Juan, me convertí en una representante más del estado ecuatoriano: estaba detrás del escritorio, chequeando requisitos y documentos, ingresando información a la computadora y comunicándome con los usuarios. Sin embargo, poco tiempo antes, yo había

estado al otro lado del escritorio, pidiendo información y dejando las mismas solicitudes que ahora estaba revisando. Lo único que separa los usuarios de los funcionarios estatales es su posición en el espacio, tanto social como físico.

4.3 La rutina burocrática en la Dirección de Migración y Extranjería

En este acápite, trataré la rutina burocrática en la Dirección de Migración y Extranjería—donde tramitan las visas de residencia temporal y las solicitudes de nacionalidad ecuatoriana—que actualmente se encuentra en la ciudad de Quito, en la Avenida 10 de Agosto y la Calle José Carrión. El espacio del edificio está distribuido de la siguiente manera:

Tabla 1. Organización de la Dirección de Migración y Extranjería

Localidad	Espacio	Funcionarios encargados
Primer piso	Escritorio de información; ventanillas de pagos	- Guardias / policías; - Funcionarios que atienden el escritorio de información; - Funcionarios que atienden las ventanillas de pagos.
Segundo piso	Oficina de trámites de visas temporales	- Guardias / policías; - Funcionarios que reciben solicitudes y que dan información acerca de las visas temporales; - Funcionarios que revisan las carpetas de solicitudes - El Director de Migración y Extranjería.
Tercer piso	Oficina de trámites de nacionalidad	- Guardias / policías; - Funcionarios que reciben solicitudes y que dan información acerca de la nacionalidad ecuatoriana.
Cuarto y quinto pisos	Oficinas	Funcionarios que no atienden al público.

Elaboración: La autora.

Los extranjeros típicamente llegan a la Dirección de Migración y Extranjería para pedir información sobre los requisitos de las visas, para dejar solicitudes, para hacer pagos, para chequear si las visas ya están listas y para retirar los pasaportes visados. Sin importar el tipo de trámite a hacer, el usuario tiene que pedir un turno y acercarse al escritorio del funcionario según el número que se le asigna.

Si el usuario va a preguntar sobre los requisitos de distintas visas, el funcionario muchas veces tiene esta información memorizada. Saca una hoja de su escritorio con los requisitos detallados en escrito, y recita los varios puntos mientras señala en la hoja. El funcionario ejerce poder de esta forma porque posee información que comparte con el usuario, y también usa la palabra escrita como respaldo de lo que dice. Aun cuando el funcionario no sabe a memoria la información, la palabra escrita actúa como el fundamento de la autoridad: una vez, a Juan se le olvidaron los requisitos específicos para el caso de un usuario al cual atendía, y buscó un papel en una carpeta roja en su escritorio donde los requisitos estaban detallados. Le entregó la hoja al usuario para que él mismo la revisara. En este caso, la palabra escrita le apoyó y le otorgó autoridad aunque no sabía la información de memoria.

Si el extranjero quiere dejar una solicitud de visa, se acerca al escritorio según el número que se le asigna, se sienta al frente del servidor público y le entrega una carpeta que contiene la solicitud formal, compuesta de un formulario de datos personales y de documentos que respaldan la solicitud, como una copia de su pasaporte o una copia de su cuenta bancaria, dependiendo del tipo de visa que está solicitando. Una vez que el extranjero le entrega la carpeta con los documentos, el funcionario los revisa para asegurar que todos los documentos necesarios están presentes. En este paso del trámite, el contenido del papel todavía no tiene mucha importancia: el funcionario revisa cada hoja para confirmar que el documento está presente, por ejemplo la copia del pasaporte y el formulario oficial de la solicitud, pero no toma el tiempo para leer la información. Ese paso hace otro funcionario en otro momento del proceso. Ahora lo importante es asegurar que los documentos estén presentes, para luego ingresar los datos personales del extranjero en el sistema de la computadora, como los nombres, apellidos, fecha de nacimiento, profesión.

Es a través de la entrega de esta carpeta con los documentos escritos, y el registro de estos datos en el sistema de la computadora, que el extranjero se convierte en una entidad registrable, contable e identificable para el estado. Si los datos del extranjero no se transmiten por escrito al funcionario, o si no se ingresan al sistema en la computadora, no existe para el estado. La única forma de convertirse en una entidad reconocible ante el estado es el ingreso de su información por el sistema a través de la documentación escrita.

Es así que la cultura burocrática funciona: con personas que se convierten en papeles y datos ingresados al sistema. Las personas pierden su carácter humano en este sistema, y adoptan otra identidad que depende de documentos y números. Se observa este hecho claramente en el siguiente ejemplo: un día, Victoria atendía a una abogada, quien dejó unas quince carpetas por parte de quince extranjeros. Victoria ingresaba toda la información de las varias solicitudes en la computadora mientras la abogada le hablaba sobre los distintos casos de los extranjeros, de donde eran y qué hacían. Mientras la señora hablaba, Victoria asentía con la cabeza para ser cortés, pero no despegaba su mirada del monitor de la computadora, lo cual daba la impresión de que no estaba interesada en las personas detrás de las solicitudes. Cada extranjero solicitante se convertía en un papel, en una carpeta, en una pestaña en la computadora para Victoria; no eran personas, y, por lo tanto, no le importaban sus historias personales.

Es interesante notar que varios extranjeros entrevistados compartieron la idea de que era importante “convertirse” en un “ser humano” para los funcionarios—en otras palabras, dejar de ser solamente un documento, una entidad registrada en el sistema—para facilitar el trámite. Según una extranjera estadounidense, Emily, procesar su visa era más conveniente:

. . . cuando se vuelve personal . . . Expliqué que estaba enferma, o dije, mi visa está por vencer, así que la chica llamó a tres personas. Al fin y al cabo, quieren ayudarte. A veces son indiferentes y no les importa. Pero cuando tu explicas tu situación personal, lo hacen. . . Necesitan un poco de presión, o necesitan verte como un ser humano, y así funciona mejor . . . Aprendí a sonreír más, ser muy amable, cosas que no me son normales, ser muy cortés, nunca enojarme. . . Tienes que alcanzarles de alguna manera. Yo me inclinaba en la mesa, me hacía la tonta, alguien débil que tenían que ayudar. Tienes que sobresalir. . . Yo les veo como

atascados en la máquina. Es el sistema (E. Wickerman, comunicación personal, 28 de marzo del 2012).

Emily reconocía que ella era una carpeta, un número más para los funcionarios, un documento sin cara. Pero para recibir un mejor tratamiento y procesar su trámite de manera más oportuna, creía que era importante intentar convertirse en un “ser humano”. Otra extranjera estadounidense me dijo, “. . . y él [funcionario] me dio su número para llamarle y ver cómo iba my solicitud. Yo sugiero eso a todos. Hay que hacerte amiga de los funcionarios, y así el proceso es mucho más fácil” (S. Hart, comunicación personal, 20 de marzo del 2012). Ella también reconoció que en general, los extranjeros no son personas para los funcionarios, pero convertirse en “amiga”—un individuo, y no una carpeta—le ayudó en el proceso.

Después de hacer este ingreso inicial de datos al sistema, el funcionario emite un orden de pago que permite que el extranjero haga el primer pago de \$30 abajo en las ventanillas del primer piso. De allí, le toca esperar hasta que la solicitud pase por el cuarto de atrás en el mismo piso donde otro funcionario revisa los documentos de nuevo, y luego por las oficinas jurídicas en un edificio al frente de la Dirección de Migración y Extranjería, donde también se revisan los documentos anexos y aseguran que los papeles “están en orden”⁸⁴.

Una vez que la visa está aprobada, el Director de Migración y Extranjería debe firmar la hoja de aprobación para que sea válida. Observamos aquí la importancia de la firma como técnica oficial de ratificar un documento. No obstante, el peso de la firma personal señala a una ineficiencia en el sistema: el Director tiene que estar presente para firmar las visas de residencia temporal, y como yo observé durante el proceso de obtener permiso para empezar el trabajo de campo, a veces tiene otros deberes que cumplir (por ejemplo, atender seminarios) que le remueven de su oficina y que hacen imposible la firma de las visas temporales. Además, para firmar las visas de residencia permanente, tiene que viajar físicamente desde la Dirección General Migración y Extranjería, donde queda su

⁸⁴ Escuché esta frase constantemente durante mis observaciones y las entrevistas. Los extranjeros me decían que tenían “todos los papeles en orden” para decir que tenían una visa vigente, y también para decir que habían reunido todos los documentos necesarios para solicitar otra visa o extender la visa ya que tenían. Es interesante que se equivalía el concepto de la legalidad con el orden.

oficina, hasta la Dirección General de Extranjería. También observé que no llega todos los días. Emily me dijo, “todavía no me han dado la aprobación. . . Nunca vino para firmar el papel. Yo seguía yendo. ¿Dónde está? ¿Dónde está? Y no estaba” (E. Wickerman, comunicación personal, 28 de marzo del 2012). Entonces mientras la firma es una técnica integral al sistema burocrático, es un factor que puede entorpecer el proceso.

Cuando la visa ya está lista para ser recogida, el extranjero vuelve a la oficina donde le emiten la segunda orden de pago. Después de hacer este depósito final, el extranjero puede retirar el pasaporte visado.

Durante mi observación de este proceso en la oficina, algo que noté inmediatamente fueron los movimientos regulados de los funcionarios. Sentada al lado de Andrés, uno de los funcionarios que recibía solicitudes de visas, observé que todos sus movimientos parecían ser sincronizados con algún orden de operaciones regulado pero no expresado. Cada clic del teclado, cada vez que se ponía de pie para ir al cuarto de atrás, cada vez que se sentaba, cada sobre que abría y papel que grapaba, parecía tener el propósito de cumplir con un conjunto de reglas y órdenes externos a él. El mismo movimiento de su cuerpo fue exteriorizado hasta el punto de que no era responsable por su propio cuerpo, sino que el sistema burocrático lo dirigía. Aquí observamos cómo el ser humano pierde su individualidad en el proceso y se convierte en un medio para el trabajo en “cadena de producción”.

Cuando Alejandra, otra funcionaria que recibía solicitudes de visas, terminaba con un usuario, hacía clic en la pantalla en “atendido” y luego “finaliza y próximo”. Se llamaba el próximo turno automáticamente: sonaba un timbre y el próximo turno aparecía en una pantalla. Alejandra no tenía que llamar a las personas individualmente, sino que aparecían como números en su pantalla. En este sentido, el proceso laboral burocrático puede ser comparado con la vida laboral de una fábrica industrial. Los extranjeros se convierten en “productos” que mueven por una línea de ensamble, y los funcionarios que les atienden se convierten en trabajadores de fábrica, parados ante la línea, haciendo la misma actividad una y otra vez. David, el extranjero canadiense, me explicó, “Siempre hay un montón de gente en el Ministerio de Relaciones Exteriores. Es como una línea de ensamble. No ven la cara de la gente aquí” (D. Chávez, comunicación personal, 30 de marzo del 2012). Cada

vez que atendían a un “usuario”, era como clavar otra pieza en un producto más. “Atender, ingresar, finalizar y próximo” eran los pasos del puesto de Alejandra en la banda sin fin. Su meta era pasar por el mayor número de “productos” posible en el menor tiempo posible, justamente como una fábrica industrial. Los extranjeros se pierden del escenario, y cada cuerpo toma significado en su conversión en un producto registrable para el estado.

Esta rutina burocrática se volvió familiar para mí después de estar en la oficina por pocas horas. Me familiaricé con el ritmo de la oficina y el trabajo, y las diferentes acciones reguladas que los funcionarios hacen. Después de aprender las distintas reglas de los requisitos de visas, y cómo llenar el sistema de la computadora, el trabajo se vuelve repetitivo, monótono y hasta aburrido rápidamente. Como Emily me dijo, “Yo les tengo pena. La cantidad de papeleo, la cantidad de grapas, tener que explicar la misma cosa a todos los que entran. Tienen que decir la misma cosa todo el día. Hay que sentir pena para las personas con trabajos tan aburridos. No puedo imaginar tener el deber de explicarles a las personas la misma cosa todo el día” (E. Wickerman, comunicación personal, 28 de marzo del 2012). El segundo día me pregunté qué cambiaría si yo visitara la oficina todos los días. ¿Vería la misma rutina, los mismos movimientos día tras día? Al finalizar el trabajo de campo, so volvió claro que el ritmo de la oficina no variaba mucho.

La manera cómo está establecido este conjunto de reglas y normas no favorece la desviación. Por ejemplo, cuando Victoria estaba ingresando datos de un extranjero en el sistema de la computadora, alguien le llamó, “¡Ven un ratito!” Ella le contestó, “Espérame un minuto, ¡déjame ingresar esta información al sistema!”, y empezó a trabajar más rápidamente en la computadora. Era aparente que sentía estrés porque tenía que abandonar su puesto en el sistema, aunque momentáneamente, y hacer una actividad que no encajaba con la rutina de atenderles a los usuarios e ingresar información al sistema.

Las reglas también funcionaban como una excusa por no hacer excepciones para usuarios o por no saltar pasos en el procesamiento de las solicitudes. Victoria le dijo a un extranjero que pidió que se procese su trámite más rápido, “El sistema no me lo permite”, demostrando las limitaciones que el funcionario enfrenta y la supuesta inflexibilidad del sistema. En otro momento, Victoria vio los papeles de un usuario y le dijo que regrese el próximo día. La extranjera puso las manos a su cara con angustia: “¡no sea mala!” Pero

Victoria le dijo que no podía ayudarlo ese mismo día, y le explicó los pasos por los cuales los papeles debían pasar. En estos casos, Victoria aludía a los límites que el sistema le ponía, sean rígidos o flexibles.

Entonces por un lado, la rutina y las reglas implementadas representan una limitación que el funcionario enfrenta. Otra limitación que se enfrenta es la misma estructura de la división del trabajo y la jerarquización de cargos y responsabilidades. Victoria, Andrés y Alejandra sólo representan un nivel de funcionarios en la Dirección de Migración y Extranjería. Más “abajo” (si imaginamos esta jerarquía como una pirámide), están los funcionarios que atienden al público en los escritorios de información, y los guardias que revisan los turnos de los usuarios y que les dejan pasar por ciertos pasillos y por ciertos escritorios. En el mismo nivel, están los funcionarios que trabajan en los cuartos de atrás, revisando las carpetas y los documentos anexos. Además, están los funcionarios encargados de las mismas responsabilidades, pero en la Dirección General de Extranjería, tramitando las visas de residencia permanente. Un nivel más “arriba”, están el Director y la Subsecretaria (cuyos títulos además confirman su posición superior en esta jerarquía). Y “encima” de todos, está el Ministro de Relaciones Exteriores. La jerarquía se vería así:

Tabla 2. Jerarquía de la Dirección de Migración y Extranjería



Elaboración: La autora.

El hecho de que no hay sólo un servidor público encargado del procesamiento de todos los tipos de visas—que uno dirige al usuario al espacio relevante para su caso, que otro le entrega información sobre las visas y recibe la solicitud, que otro la revisa, que otro la aprueba, que otro la firma, etc.—significa que cada funcionario ejerce una actividad limitada, y por lo tanto, menos poder durante el proceso en total. Aparte de establecer reglas y rutinas, el sistema institucional ejerce poder dividiendo responsabilidades y deberes para que ningún individuo ejerza demasiado poder. Por ejemplo, una funcionaria me dijo con respecto a los extranjeros “ilegales” en el Ecuador, “No es que no le puedes ingresar, pero los que revisan los archivos van a decir, por qué entraron, por qué están ilegales?” (A. Pérez, comunicación personal, 5 de mayo del 2012). Ella aludía a una restricción en su propia agencia debido a los cuestionamientos de otros funcionarios. El hecho de dividir el trabajo de visas en varios pasos, como una máquina, como una banda sin fin en una fábrica, hace que cada trabajador se vuelva más sumiso y menos significativo. Es esta ironía, la fragmentación del poder individual para el ejercicio de un poder más central, que rige la base del sistema.

El carácter repetitivo del trabajo y la división de responsabilidades tienen dos implicaciones importantes: por un lado, hacen que la observación, el pensamiento, y el análisis sean más difíciles. Para los funcionarios que atienden a los usuarios y que reciben las solicitudes de visas, la meta es acabar con la pila de carpetas, atender a la gente en la sala de espera, ingresar la información en el sistema, y llegar a las cinco de la tarde (o las 6, 7 o hasta las 8 de la noche, como observé en la Dirección General de Extranjería), sólo para empezar de nuevo el siguiente día. Su rol no es uno de pensar y cuestionar sus acciones, sino hacerlas lo más eficientemente posible.

Yo experimenté este efecto varias veces dentro de la oficina. Un día me pusieron a trabajar, pegando las cuatro fotos que acompañan la solicitud aprobada en las cuatro hojas de aprobación. Quitaba las fotos de su bolsita de plástico y las pegaba a las hojas, carpeta tras carpeta. Empecé a olvidar que yo estaba allí para otro propósito, y empecé a pegarlas lo más rápido que podía. Aunque quería anotar partes interesantes de la conversación a mi

lado entre un funcionario y un usuario, quería hacer “sólo una bolsita más, una foto más”, y seguía con la tarea. Me sentí en una dificultad mental, y hasta física, de dejar las fotos para hacer el esfuerzo de pensar y analizar la conversación a mi lado. Mi responsabilidad asignada y el carácter repetitivo del trabajo me hizo enfocar en la meta del futuro cercano—terminar de pegar las fotos antes del almuerzo—y todo lo demás perdía prioridad.

Otro ejemplo de la dificultad del pensamiento y análisis dentro del sistema institucional me ocurrió durante otro día que le observaba a Juan. Estaba en el escritorio a su lado, observando sus interacciones con los usuarios y tomando apuntes. Él me buscaba deberes o me explicaba qué hacía para involucrarme en su trabajo. Una vez que terminaba de pegar fotos o de ingresar información a la computadora en “mi” escritorio, empezaba a observarle de nuevo. Sin embargo, cada vez que le empezaba a observar, era aparente que él sentía incómodo, porque me buscaba otro deber. Estaba más cómodo cuando yo estaba trabajando también; cuando me convertía en una parte del sistema burocrático. Cuando hacía una actividad (observar y escribir) que no encajaba con el sistema (pegar fotos, ingresar información), causé malestar y los funcionarios me involucraban en el sistema de nuevo, asignándome otra actividad.

Aparte de dificultar el pensamiento y el análisis, la división de responsabilidades y el carácter repetitivo del trabajo hacen más difíciles las concesiones y el tratamiento “especial”. Aunque los funcionarios pueden tener sus propias opiniones acerca de los usuarios, o pueden querer alterar el proceso de un trámite (sea facilitándolo o dificultándolo), el hecho de que están encargados de una sola faceta del trámite de la visa y que operan bajo una rutina regularizada, hace que la agencia individual y el tratamiento “especial” sean más difíciles⁸⁵. Por ejemplo, Alejandra me contaba que ciertos extranjeros le caían peor que otros, e insinuaba que no siempre quería entregarles las visas a ciertos extranjeros (por ejemplo, los que ella suponía que estaban en el Ecuador para ejercer la prostitución). Otros comentarios interesantes de ella fueron: varios de los extranjeros que solicitan visas están en un estado irregular en el Ecuador, algo que no es un problema “para el sistema”, “pero para ‘nosotros’, sí es problema”. También me dijo que los argentinos le

⁸⁵ Esto no quiere decir que los funcionarios sean simples robots dentro del sistema institucional. Posteriormente, veremos que los servidores públicos son capaces de hacer concesiones y de usar espacios de “libertad” y agencia dentro del sistema.

caen mal porque “están alzados, hechos los ricos. Los españoles también, me hacen tener iras siempre. A veces parece que siguen conquistándonos . . .” (A. Pérez, comunicación personal, 5 de mayo del 2012). Sin embargo, “me convierto en una máquina . . . No puedes hacer nada. Tienes que cumplir órdenes . . . No puedes ir más allá, en el trabajo aquí. No puedes ampliarte un poco más, es súper cerrado, sólo esto y nada más” (A. Pérez, comunicación personal, 5 de mayo del 2012). Implicaba que le gustaría hacer sus propias decisiones acerca del otorgamiento de visas, pero la decisión de aprobar o negar una visa no era su decisión, y además, el análisis del caso o el tratamiento especial de un caso está fuera del ámbito institucional. Su trabajo era seguir las reglas, las cuales dictan cómo se trata cada caso sin mayor análisis ni excepciones.

Yo observé esta misma limitación un día al lado del escritorio de Alejandra. Ella atendía a una pareja cubana con una bebé. La bebé gritó, y la mamá le habló. Luego, cuando se habían ido, Alejandra me vio y me dijo, “¿Escuchaste lo que le dijo? ¿Cuándo el bebé gritó? La mamá le dijo, ‘Mija, no grites o van a pensar que eres cubana.’ ¿Cómo puede decirle eso a su hija? Los cubanos tienen que aprender a quererse.” Aunque el evento le impactó a Alejandra (también lo mencionó cuando le entrevisté la siguiente semana), no afectó cómo les atendió: ingresó la información al sistema y les dijo que regresen el próximo lunes para retirar sus pasaportes visados, la misma atención e información que dio a los demás extranjeros. Aunque me dijo más tarde que los cubanos eran “mentirosos” entre otras cosas despectivas, su tratamiento era igual porque el sistema burocrático lo exigía.

En conclusión, lo que observamos a través de la burocracia de los trámites de visas es lo que Foucault llama el “poder de la regulación” (Foucault, 1997: 247). Según Foucault, en los siglos diecisiete y dieciocho, el “soberano” ejercía un “poder disciplinario” que individualizaba a la gente y que se le aplicaba sobre sus cuerpos (Ibíd., 243). En la segunda mitad del siglo dieciocho, en cambio, una segunda técnica de poder se formó que no era individualizador sino masificador: en vez de ejercer poder hacia los cuerpos de los individuos, esta nueva técnica se dirigía a la especie en su totalidad, para “intervenir al nivel de su generalidad” y regularla (Ibíd., 246)⁸⁶. Cada persona pierde su individualidad ante el “soberano”, y el estado implementa técnicas no para disciplinarles a los individuos,

⁸⁶ Traducciones de Foucault son de la autora del libro en inglés.

sino para regularizar a la “población” en su generalidad. Estos mecanismos regulatorios existen para crear un cierto tipo de equilibrio en la población y para controlar y regular la vida de la especie humana (Ibíd., 247).

Los ejemplos de arriba demuestran claramente cómo la rutina burocrática de las visas funciona como una fuerza regulador, justamente como teoriza Foucault. La burocracia estatal está establecida para tratar con la población a un nivel más general. El hecho de que a Victoria no le importaban las historias de los extranjeros individuales, que Andrés movía según un conjunto de reglas fuera de él, que Alejandra trabajaba con un sistema en la computadora que convertía a los extranjeros en productos que mueven por una banda sin fin—el mismo hecho de que existen las categorías de extranjeros y ciudadanos, que existen las visas—demuestra el poder regulador del estado.

Lo que observé en la Dirección de Migración y Extranjería es el efecto de este poder en la vida cotidiana de la gente. A través de la observación de los movimientos y las interacciones de los individuos, podemos ver la construcción y la “generalización” de una población en acción. Este mecanismo no es en ningún sentido abstracto, sino que se observa y se siente en espacios concretos diariamente. El desinterés de un funcionario, los movimientos de otro, el sistema con el cual trabaja otro: son los mecanismos que regulan a la gente, y también los efectos de esta misma regulación. Es a través del proceso de la generalización de la población que podemos observar la construcción del proyecto estatal.

4.4 La agencia de los funcionarios

Habiendo dicho todo lo anterior, tampoco se puede considerar a los funcionarios como simples robots. Son seres humanos que manejan el sistema institucional, y que otorgan un carácter social al sistema. Mientras que las instituciones que están encargadas de tramitar las visas funcionan con rutinas y reglas, esto no quiere decir que el ejercicio de la agencia de las personas que trabajan en las burocracias estatales sea inexistente.

Un ejemplo del carácter social de las instituciones sociales son las concesiones que los funcionarios hacen para apurar el proceso para ciertos usuarios. Un viernes, Victoria atendía a una pareja que pedía visas diplomáticas. Ella ingresó la información de la pareja en la computadora, y les dijo que regresen el lunes para el pasaporte visado, pero la señora

le dijo a Victoria que el señor tenía que salir del Ecuador el domingo. Victoria pausó. No fue la primera vez que observé que un usuario pidió una concesión. Sin embargo, las otras veces Victoria había explicado los pasos por los cuales los trámites tuvieron que pasar, y no hizo las concesiones; esta vez le dijo a la pareja que regresen esa misma tarde. Ellos le agradecieron profundamente y salieron. Victoria llevó su carpeta al cuarto de atrás inmediatamente, supuestamente para que la señora empezara a revisarla pronto.

Aunque no siempre fueron claros para mí todos los juicios personales y circunstancias externas según los cuales los funcionarios regalaban concesiones, en este caso, me parece que el tipo de visa que la pareja pedía fue clave para que Victoria les hiciera la concesión. Históricamente, los diplomáticos han ocupado un espacio de alta estima para el “estado” ecuatoriano, como observamos en el segundo capítulo de esta investigación. El “estado” siempre ha dado concesiones a los diplomáticos, por ejemplo eximiéndoles de las normas de deportación (Decreto Ejecutivo 2372, publicado en el Registro Oficial Suplemento 16 el 6 de febrero del 2007, Artículo 41), pidiendo menos requisitos para que sean elegibles para la visa de residencia (Decreto Legislativo de Extranjería, 20 de febrero del 1947, Artículo 5) y no cobrándoles por la visa (Ibíd., Artículo 19). Queda claro que el estado valora mucho la posición diplomática, una estimación que se ha instalado también en los funcionarios que representan el estado. Se observa el ejercicio de este valor a través del favor que Victoria le concedió a la pareja diplomática durante el trámite de su visa.

Otro ejemplo de una concesión que un funcionario confirió a un usuario ocurrió otro día que le observaba a Andrés. Un señor estadounidense se acercó al escritorio con una señora ecuatoriana que le estaba ayudando con su trámite; tal vez una abogada. Escuchando la conversación entre Andrés y la abogada, entendí que el extranjero quería renovar su visa de residencia temporal, pero había sobrepasado el tiempo de vigencia de su visa anterior. Tenía documentos médicos demostrando que tuvo que estar en reposo por un mes debido a sus problemas de salud, pero los documentos demostraban que el reposo fue necesario entre el 23 de marzo y el 23 de abril, mientras la fecha era el 4 de mayo, y el extranjero seguía en el Ecuador sin una visa vigente. Andrés fue a preguntarle a Victoria qué debería hacer. Regresó al escritorio y empezó a ingresar información en el sistema: había aceptado los

documentos médicos como una “excusa” del vencimiento de la visa anterior. El extranjero y la abogada le agradecieron profundamente. Ellos entendieron que el funcionario hubiera podido rechazar los documentos médicos si quisiera, pero les hizo un favor.

En este caso, observamos que ciertas reglas del sistema son flexibles, y que existen espacios donde los funcionarios pueden hacer decisiones según su propio criterio. Aunque existen un conjunto de reglas que los funcionarios deben seguir, es imposible que las reglas cubran todos los aspectos de cada situación particular de los usuarios. En este ejemplo, Andrés tomó en cuenta las circunstancias específicas del señor—que necesitaba estar en reposo durante la fecha que se vencía su visa—y decidió ignorar el hecho de que su visa anterior se había vencido. Por no especificar todas las acciones necesarias en cada situación específica, la ley y el sistema ecuatorianos dejan estos espacios abiertos al “juicio” del funcionario.

Es interesante notar que diferentes funcionarios son más o menos propensos a hacer concesiones. Por ejemplo, Juan, quien trabajaba en la oficina de naturalizaciones, encontraba más fallas en las solicitudes de los extranjeros y les mandaba a corregirlas, mientras que Andrés, quien trabajaba en la oficina de visas temporales, aceptaba más solicitudes como eran y hacía más concesiones. Una posible explicación de esta disparidad es que los requisitos para solicitar la nacionalidad son más complicados que los requisitos para pedir las visas de residencia temporal, entonces los extranjeros hacen más errores en las solicitudes de nacionalidad que requieren corrección. Otra explicación es que los funcionarios tienen diferentes “estilos” de trabajar: uno insiste más en la disciplina y las reglas, mientras que el otro es menos exigente con tal de que el sistema en la computadora le permita inscribirle al usuario sin problemas. Dado que varias leyes y decretos históricos de migración y extranjería refieren a la importancia del “juicio” del funcionario⁸⁷, estos espacios de agencia que ejercen los funcionarios son permitidos por el mismo estado, y, como mencioné anteriormente, reflejan espacios de movimiento y agencia. Aunque estos espacios no necesariamente representan un poder *sobre* el sistema institucional o *sobre* el estado, representan un poder que los funcionarios ejercen *dentro* del sistema.

⁸⁷ Por ejemplo, el Reglamento 112, del 1 de febrero de 1941, Artículo 44, y el Decreto Supremo de Extranjería, del 16 de febrero de 1938, Artículos 21 y 76.

Varios extranjeros mencionaron este espacio de agencia que los funcionarios ejercían. David me dijo:

La cosa con el pasado judicial, es que yo tenía una copia conmigo en Quito, de enero de 2011, entonces fuimos al Ministerio del Interior y preguntamos si todavía fue válido o no, porque en el pasado judicial, no tiene fecha de caducidad, sólo la fecha de emisión. Nos dijo que aunque no tenga reglas sobre el periodo de validez de un pasado judicial, dijeron que ya era demasiado viejo porque era de 8 meses antes. ¿Quién hizo esa decisión? Los empleados en el Ministerio del Interior, ventanilla número 2 (David Chávez, comunicación personal, 30 de marzo del 2012).

David estaba frustrado porque tuvo que regresar a Canadá para sacar otro pasado judicial, no porque las reglas del “estado” lo requerían, sino porque los “empleados” lo habían decidido, una decisión que implicó un viaje largo y costoso. David insinuaba que esta decisión del funcionario no era muy legítimo, y que hubiera sentido que el proceso fuera más legítimo si un reglamento o ley estatal afirmaba una fecha de caducidad del documento.

Un extranjero francés, Daniel, me contó:

Fui con todos los papeles. Tal vez—Seguramente no le caí bien al señor, porque él empezó a investigar todo mi pasaporte, todas mis visas de otros pasajes. Revisó en 2007. Dijo, “Usted pagó multa.” Y le miré como, “¿Y qué?” Hace 5 años pagué multa. Estaba mirando, como, no está bien, no está bien. Me faltaban como 3 días de mi visa. Era octubre. Miraba mi pasaporte. Me quedaban 2 hojas, y dijo que no había suficiente espacio para una visa. Era mentira. Claro que está válido. Era una tontería de su parte. La gente con poder inventa cosas. No quería meterme con él, porque él tenía todo el poder sobre mí. No le iba a decir nada. Dije, “Sí, sí, tiene razón . . . Regresé el día siguiente con todo. Yo decía, “No quiero con él.” Me tocó con otro señor, y todo estaba bien (D. Austin, comunicación personal, 4 de abril del 2012).

Aquí vemos que los juicios personales de los individuos, tanto funcionarios como extranjeros, influyen en las relaciones sociales durante el procesamiento de las visas. Daniel afirmó que este funcionario ejercía un “poder” sobre él por inventar reglas y mentir. Justamente como David, Daniel se frustró por este espacio de agencia dentro del sistema, y también insinuaba que el ejercicio del juicio personal

por parte del funcionario era ilegítimo. Sin embargo, él también ejerció poder en el Ministerio: en vez de añadir más páginas a su pasaporte como el funcionario le dijo, regresó el siguiente día para ver si otro funcionario le dice algo diferente, y de hecho, el segundo funcionario no le dio “problemas”. En estos ejemplos de relaciones sociales entre extranjeros y funcionarios, observamos que los funcionarios son capaces de ejercer un juicio personal durante los trámites burocráticos de procesar las solicitudes de visas. A los extranjeros les parecen ilegítimos estos espacios de agencia, y aunque expresan su frustración con este aspecto de la burocracia institucional de Ecuador, también son capaces de buscar estrategias para responder a estas situaciones.

4.5 La ausencia de la rutina burocrática en la Dirección General de Extranjería

Lo interesante es contrastar la rutina burocrática y la agencia de los funcionarios en la Dirección de Migración y Extranjería con el desorden y la falta del ejercicio de agencia en la Dirección General de Extranjería, donde tramitan las visas de residencia permanente, que actualmente se encuentra en Quito en la Avenida 6 de Diciembre y la Avenida Colón. Aunque la organización de esta oficina sigue un esquema parecido al de la Dirección de Migración y Extranjería, las similitudes no van mucho más allá, como veremos abajo.

Tabla 3. Organización de La Dirección General de Extranjería

Localidad	Espacio	Funcionarios encargados
Primer piso	Escritorio de información; ventanillas para tramitar visas permanentes; ventanillas para hacer cambios a los censos y cédulas; ventanillas para retirar los pasaportes visados	- Guardias, policías; - Funcionarios que atienden el escritorio de información; - Funcionarios que atienden las ventanillas.
Segundo piso	Oficinas	- Funcionarios que revisan carpetas de solicitudes de visas de residencia permanente; - Funcionarios que revisan solicitudes que vienen del exterior para visas de

		residencia temporal; - Funcionarios que hacen cambios a los censos y cédulas; - El Director de la Dirección General de Extranjería
--	--	--

Elaboración: La autora.

Dos semanas antes de empezar el trabajo de campo, la Dirección General de Extranjería pasó de la jurisdicción del Ministerio del Interior al Ministerio de Relaciones Exteriores (el mismo que encabeza la Dirección de Migración y Extranjería). Se espera que los cambios estructurales causen inconvenientes temporales en las instituciones que los experimentan, pero durante mi tiempo en el campo, la Dirección General de Extranjería se encontraba en un estado de crisis. David me contó:

No habían conservado la secuencia de la gente. Había gente esperando desde las 6 de la mañana. La gente empezó a gritar, empujar, porque no tenían números, no tenían turnos, los guardias estaban gritando, diciendo que teníamos que permanecer sentados, que todos iban a tener un turno . . . Me tocó por fin a las 11:30, cuando había llegado a las 7:30 . . . Llegué a la ventanilla, y la empleada, la mujer me dijo que me habían dado el turno, la ventanilla, equivocada, y que no me podía ayudar, que necesitaba regresar, sacar otro turno. En ese momento perdí la cabeza. Le dije a esa mujer que no me iba a mover hasta que alguien me atendiera. Ella me ignoró. Llamó el próximo turno. Cuando no me moví, al final, discutimos un poquito, dije, “Bueno, yo no me voy a mover.” Ella salió de la ventanilla, se fue a hablar con la mujer del kiosco de atención al cliente, donde dan los turnos. Regresó y dijo que la mujer que fue responsable por darme el número equivocado, no le prestaba atención a ella, no le escuchaba, le mandó . . . Nadie me estaba ayudando . . . Yo estaba al punto de llorar . . .” (D. Chávez, comunicación personal, 30 de marzo del 2012).

Con el cambio de dirección, se reemplazaron todos los funcionarios de la oficina (todos con los cuales yo interactuaba empezaron a trabajar allí dentro de las dos semanas previas, y muchos no habían trabajado en el tema de visas previamente), lo cual llevó a una desorganización y caos que dejó la Dirección incapacitada. Siempre había cientos de personas en la sala de espera, empujándose y gritando en frente de cada ventanilla y pululando en frente del edificio. Todos parecían estar de apuro; todos hablaban en voces muy altas. El ambiente era uno de desesperación y caos.

El primer día que llegué a la oficina, pregunté por Rocío en el escritorio de información, explicándoles que yo estaba allí para empezar el trabajo de campo de mi investigación. La funcionaria me mandó arriba al segundo piso, y me senté en una silla para esperarle a mi contacto. Cuando ella salió de su oficina, le dije que yo estaba allí para hacer trabajo de campo para mi tesis, y ella me preguntó si Freddy me había mandado. Yo le dije que no, que Adriana me había mandado. No me hizo mucho caso. En ese momento, pasaron dos funcionarios. Ella me presentó a ellos y les dijo que estaba allí para hacer una “pasantía”, y que podía empezar siguiéndole a Raúl. Era obvio que ella estaba muy ocupada y que quería pasarme a la siguiente persona. Después aprendí que tres otras personas empezaron a trabajar en la Dirección ese mismo día, entonces seguramente me confundió por uno de ellos. Observamos de nuevo la facilidad de que un miembro del “sector civil” perfora los espacios del “estado”, y esta vez no necesitaba una carta de aprobación sino un momento de confusión por parte de una funcionaria.

La desorganización del sistema seguía siendo aparente cuando Raúl, el funcionario al cual había sido asignada, me dijo, “¿Ves todas esas carpetas, todo ese caos? Algunas de las personas tienen una noción de cómo funcionan las visas; otros están aprendiendo.” Durante mi tiempo allí, era común ver a funcionarios sentados en el suelo, escudriñando entre cientos de carpetas, funcionarios caminando de escritorio a escritorio, preguntando quién estaba encargado de una cierta función, funcionarios de ventanilla, abajo en los archivos, buscando un papel entre miles y miles de cajas de documentos y gestos y expresiones de frustración de los funcionarios, quienes decían cosas como: “¡necesito un asistente!”, “no hubo capacitación”, “necesitamos que alguien nos explique las cosas.” Los funcionarios habían sido colocados en el medio de un sistema que no sabían manejar.

Observando en el escritorio de información, era aparente inmediatamente que las funcionarias atendiendo a la gente no estaban capacitadas. Un extranjero quería saber los requisitos para un cierto tipo de visa. En la Dirección de Migración y Extranjería, el funcionario en el escritorio de información hubiera entendido que el usuario quería información de requisitos, y le hubiera dado un turno para ir a la oficina apropiada. Aquí, la funcionaria le dijo que esperara un minuto mientras ella subía las gradas al segundo piso para preguntar quién tenía las hojas con los requisitos de visas. Mientras tanto, una cola de

gente empezó a crecer detrás del señor. Aunque había otra funcionaria en el escritorio de información, cuando un usuario se acercó para hacerle una pregunta, ella admitió que era su primer día de trabajo y que no sabía cómo atenderle. Había trece personas en la fila cuando la funcionaria bajó con la hoja.

El hecho de que las funcionarias del escritorio de información no estaban capacitadas también era evidente por las interacciones entre los usuarios y los funcionarios de las ventanillas. En un caso, una señora se quejaba con un funcionario de la ventanilla, diciéndole, “La información es terrible. Yo he venido por tres meses, ¿y ahora me están pidiendo un acta de matrimonio?” Insinuaba que las funcionarias del escritorio de información no hicieron bien su trabajo por no informarle de un documento que necesitaba para su solicitud. Estaba muy molesta y le hablaba al funcionario en un tono despectivo. El funcionario le contestó, “Las chicas en el escritorio de información están capacitadas. Más respeto, señora.” “¡No! ¡Más respeto de ustedes!”, le gritó ella. “¡La información es terrible!”

Varios extranjeros entrevistados me comunicaron la misma frustración, que los funcionarios en la mesa de información no estaban capacitados y la información que recibieron fue errónea. David me dijo, “No sentía nunca en una posición de poder. Ellos sí. Siempre llegaba con la expectativa que me iban a pedir otro papel, otro documento, otro trámite” (D. Chávez, comunicación personal, 30 de marzo del 2012). Daniel me dijo, “Tenía 30 días para registrar mi visa, como era visa del exterior, pero me di cuenta después de unos meses y tenía que pagar \$200 de multa. La visa costó \$150. Nadie me dijo” (D. Austin, comunicación personal, 4 de abril del 2012). Ara tenía el mismo problema con una falta de información: “me dijeron que no podía extender la misma visa . . . Parte de la frustración fue que no sabía si esto era verdad. Yo no iba a averiguarlo o cuestionarlo. Dijeron que necesitaba otro tipo de visa, y que tenía que tramitarlo fuera del país . . . Yo no sé si es la única manera de hacerlo, o el más fácil [para ellos]” (A. Yamin, comunicación personal, 28 de marzo del 2012). Otro expresó: “nadie sabe qué está pasando exactamente con los migrantes. Cualquiera persona dice cualquier cosa . . . Espero que mañana no me pidan otro papel” (W. Lacayo, comunicación personal, 26 de marzo del 2012). Y otra me dijo: “algo siempre faltaba. Yo fui 4 o 5 veces, y las primeras veces, la persona me decía,

necesitas esto, necesitas el otro. Pero yo regresaba con esos papeles, y siempre faltaba algo más” (E. Wickerman, comunicación personal, 28 de marzo del 2012). Estos comentarios contradicen lo que me comentó una funcionaria de esta Dirección: “ya no es funcionario público, sino servidor público, porque estás para servir a la ciudadanía, a tu pueblo, a tu patria. La mentalidad ha cambiado . . . Ya no existe la mala información . . . Los servicios que tenemos son eficientes” (R. Tabares, comunicación personal, 12 de julio del 2012).

Los funcionarios en las ventanillas tampoco estaban capacitados. Sentada en un espacio apretado entre dos funcionarios en las ventanillas de atención, observé que un funcionario, Alejandro, trabajaba no con un sistema en la computadora como en la Dirección de Migración y Extranjería, sino en una hoja de Excel. Me comentó que había un sistema instalado en la máquina, pero que nadie les capacitó para usarlo. Esto tampoco coincide con lo que me comentó la funcionaria: “se ha invertido mucho en el sistema tecnológico, el talento humano, en el tema de infraestructura, capacitación personal, ambientes laborales totalmente competentes” (R. Tabares, comunicación personal, 12 de julio del 2012). Sin embargo, después de decir esta última frase, la funcionaria se rió como si ella misma no se creyera.

Por no entender el sistema en la computadora, Alejandro creó una página de Excel para organizar la información de los extranjeros. Sin embargo, a veces se acercaban usuarios que querían retirar sus pasaportes visados, y Alejandro no podía encontrar sus nombres ni su información en su página: era obvio que su hoja de Excel no contenía la información de todos los usuarios. Ellos habían caído por las grietas del sistema.

Este hecho se observó en los comentarios de los usuarios en la oficina: “¡estoy aquí desde noviembre!”; “yo he venido desde enero”; “es la cuarta vez que vengo acá. No, no, no . . .”; “veinte veces he venido yo. Entrego, entrego, entrego, y nada, nada, nada . . . Es un relajó”; “¡estoy aquí indocumentada y no es mi culpa; es por culpa de ustedes! ¡He estado aquí por meses!” Esta última cita es muy reveladora, porque podemos empezar a entender por qué la gente se estresa con la desorganización del sistema. En este caso, la señora se encontraba en un estado de irregularidad, no porque no hiciera el trámite que el “estado” le exigía, sino porque el sistema simplemente no funcionaba. El “estado” exige que los usuarios pasen por este proceso para recibir el permiso legal de residencia, pero el sistema

en esos momentos era incapaz de procesar las solicitudes, de inscribirle a la gente y de otorgarle su reconocimiento legal.

La desorganización de la institución llevó a la desconfianza, al desdén y hasta peleas entre los funcionarios y los usuarios. Los usuarios perdían el respeto por los funcionarios, quienes perdían autoridad por lo tanto. Los usuarios gritaban a los funcionarios, quienes respondían a aquel que gritaba en la voz más alta. Intentaban trabajar más rápido para que los usuarios no fueran tan hostiles, evidenciado en el comentario de una funcionaria que me preguntó, “¿Cómo están allí afuera?”, refiriéndose a los usuarios en frente de la ventanilla. “¿Están molestos?”, y corrió para seguir buscando un papel. No obstante, como los funcionarios estaban operando dentro de un sistema roto, sus esfuerzos seguían siendo ineficientes. Un señor se quejaba sobre la lentitud del proceso, y Alejandro le dijo, “Si quiere quejarse, puede hacerlo allá”, y le señaló la puerta. Una señora esperando en la muchedumbre de gente que rodeaba la ventanilla suspiró muy profundamente. Un señor gritó, “¡Esto es un caos! ¡Mierda! ¡He estado aquí desde las siete de la mañana!” Una funcionaria le decía a una señora, “No me han entregado nada”, insinuando que la visa no estaba lista porque la funcionaria de la ventanilla esperaba que otro funcionario terminara su parte. La extranjera le dijo, “Siempre es lo mismo”, y le remedó a la funcionaria en una voz alta, “No me han entregado nada”. Otra señora dijo, “¡Señorita! ¡Una colchoneta! ¡Ya me dio sueño!” Y un señor dijo en voz baja, “Y esto que la revolución avanza. Increíble.”

El hecho de que los usuarios tenían que esperar muy largos tiempos era una de sus principales fuentes de estrés. Todos los extranjeros entrevistados mencionaron los largos tiempos de espera. David me comentó que tuvo que esperar entre las 7:30 y las 11:30 de la mañana para que le atendieran en la Dirección General de Extranjería. Emily me dijo que “cuando vas . . . hay montones de personas esperando. No tienen suficientes personas trabajando allí” (E. Wickerman, comunicación personal, 28 de marzo del 2012). Un extranjero inglés comentó, “Qué tontería. No puedo creer la burocracia aquí. Es una broma, pero qué puedes hacer. Significa trabajo para la gente, supongo. Normalmente, te dan un turno, y esperas. La última vez, esperé aproximadamente 4 horas” (R. Anderson, comunicación personal, 10 de abril del 2012). Y David me dijo, “Siempre hay un montón

de gente . . . Había fila desde las 7:30 de la mañana . . . “ (D. Chávez, 30 de marzo del 2012).

El estrés que los usuarios sentían se puede explicar de varias maneras. Primero, los extranjeros esperan interaccionar con un sistema burocrático funcional que es capaz de entregarles la información adecuada, de recibir su solicitud sin perderla, de revisar su carpeta, inscribirles en el sistema y otorgarles una visa de una manera oportuna. Cuando los pasos que ellos esperan no funcionan, y el proceso se atora en algún momento, los usuarios sienten estrés por el incumplimiento del sistema. Ejemplos de esto son cuando un funcionario le comunica al usuario un conjunto de requisitos y luego otro funcionario le dice que algo falta de la solicitud, cuando un funcionario le dice que regrese un día específico para retirar el pasaporte visado pero no está listo ese día, cuando un usuario espera horas y horas para ser atendido y no le atienden, o le atienden rápidamente sin resolver su problema. El hecho de que el sistema no sigue los pasos que los usuarios esperan de una institución les causa estrés.

Otro factor del estrés observado en los usuarios es que el “estado” no está cumpliendo con su parte del “contrato”. Los extranjeros requieren de una visa para ejercer derechos básicos en una sociedad: para poder trabajar, casarse, comprar bienes raíces, etc. Aunque la Constitución declara que los extranjeros en el Ecuador disfrutan de los mismos derechos que los ciudadanos ecuatorianos (Constitución del Ecuador, 2008: Artículo 9), sin el permiso legal de la residencia, la vida de un extranjero se limita bastante, como una colombiana, Amelia, expresó en una entrevista: “no podía trabajar, no tienes derecho a nada, no podía hacer nada [sin una visa de residencia]” (A. Rodríguez, comunicación personal, 5 de junio del 2012). Con la visa, Amelia esperaba ejercer los derechos que todavía no podía, como por ejemplo al trabajo y al matrimonio. Sin embargo, el sistema burocrático en la Dirección General de Extranjería no era capaz de procesar las solicitudes de los extranjeros y de otorgarles el mismo documento que el “estado” exige para ser reconocidos legalmente. El hecho de que el “estado” exige algo que después no permite adquirir es un factor del estrés para el usuario.

4.6 Conclusiones

Podemos clasificar la etnografía narrada hasta ahora en cuatro categorías: 1) la centralidad de la rutina y la repetición en el trabajo burocrático, y la importancia de seguir un conjunto de reglas que establece tal rutina; 2) la inhumanidad del sistema burocrático y su conversión de los individuos (tanto extranjeros como funcionarios) en una población generalizada; 3) en contraste con los dos puntos anteriores, el carácter social de la burocracia estatal y el ejercicio de la agencia en el sistema; y 4) la tensión creada entre el deseo por parte de los extranjeros de ser regulados y la incapacidad del “estado” de regular a la población extranjera (en ciertos espacios y tiempos).

De estas observaciones, podemos deducir varias conclusiones. Por un lado, los funcionarios y los extranjeros construyen y producen el poder del estado. Cuando los funcionarios saben cómo manejar el sistema institucional de visas, como en la Dirección de Migración y Extranjería, la burocracia está más organizada y pulida, los funcionarios son más eficientes y a la vez ejercen más “juicio” personal y agencia, los extranjeros pueden tramitar sus visas, recibir el reconocimiento legal de residencia y ejercer los derechos que les corresponde y se establece un proyecto regulador estatal más fuerte. Cuando el funcionario no sabe manejar el sistema institucional de visas, como en la Dirección General de Extranjería, la burocracia está desorganizada, los funcionarios son menos eficientes e incapaces de ejercer agencia propia, los extranjeros no pueden tramitar sus visas y, por lo tanto, tampoco pueden ejercer los derechos que les corresponden y el proyecto regulador estatal no se implementa con fuerza. Podemos visualizar esta cadena de la siguiente manera:

Tabla 4. Flujos de poder durante el proceso burocrático de las visas

Más conocimiento del funcionario → más poder y agencia del funcionario → más poder de la burocracia → más poder de los extranjeros → más poder regulador del estado

Menos conocimiento del funcionario → menos poder y agencia del funcionario → menos poder de la burocracia → menos poder de los extranjeros → menos poder regulador del estado

Elaboración: La autora.

La construcción de un estado regulador no está en oposición al poder del individuo (sea funcionario o extranjero). No deberíamos considerar que cuando el flujo del poder estatal sea más fuerte, el flujo del poder del funcionario o del extranjero sea más débil. Lo que podemos concluir de las observaciones compartidas es que cuando los flujos del poder de los individuos son más fuertes, el poder regulador del estado es más fuerte. Es crucial notar que el poder regulador del estado es creado por y depende de la capacidad de los funcionarios de manejar el sistema burocrático y de la capacidad de los extranjeros de tramitar y recibir su reconocimiento legal. La construcción de un estado regulador depende de los individuos que construyen y producen el estado.

En otras palabras, se construye el estado a través de las acciones y los discursos de las personas. El estado no es el edificio de la Dirección General de Extranjería ni de la Dirección de Migración y Extranjería, ni la suma de los dos, ni la suma de todas las instituciones públicas. El estado es el *efecto* que estas instituciones tienen en las vidas de las personas. Se construye a través de la rutina establecida del sistema, las técnicas burocráticas, la conversión de los individuos en una población masificada, y el ejercicio de agencia entre la rutina. Podemos concebir al estado, por lo tanto, como el estrés que Victoria siente cuando debe abandonar su puesto por un minuto, como la tensión en el estómago de Alejandra cuando no quiere otorgar una visa pero no encuentra fallas en la solicitud, como el aburrimiento de Andrés de revisar una carpeta más, un documento más, como la desesperación del usuario de estar en una fila por cinco horas o de chequear el estado de su solicitud por cinco meses. Los actores que interactúan en las burocracias estatales son los constructores del estado y del poder estatal, a la vez que son los receptores de este mismo poder.

Capítulo 5

Conclusiones

5.1 La construcción del “otro” extranjero

Hemos observado en esta investigación diacrónica la construcción del “otro” extranjero en el discurso jurídico que se compone de constituciones, leyes, decretos, resoluciones, acuerdos, convenios y actas, y la construcción del “otro” extranjero en los espacios físicos y en las relaciones sociales que se desarrollan de manera cotidiana dentro de los sitios burocráticos encargados de procesar las solicitudes de visas. En el discurso jurídico, observamos que los legisladores y gobernantes son los representantes estatales que definen a los “extranjeros” en contraste con los “ecuatorianos” y los “ciudadanos”, y que les separan, por lo tanto, de la comunidad política del “estado”. (También observamos que aunque los gobernantes representan la voz estatal, esta voz o proyecto se establece a través de contribuciones de varios sectores de la sociedad, incluyendo grupos de interés y organizaciones internacionales, hecho que problematiza la línea entre “estado” y “sociedad civil”).)

En el siglo XX, el “extranjero” se define por su condición de no ser “nacional” ni “ciudadano”, un término cuya definición va ampliándose desde la exclusión de los niños, jóvenes y analfabetos en 1938, hasta que las definiciones de “nacional” y “ciudadano” se traslapan en 1998. La definición de extranjero se estanca a mediados del siglo XX, debido a que la voz estatal se enfoca en la cuantificación, localización y reglamentación de los “extranjeros” durante este periodo, más que en su re-definición. Como percibimos, esto se puede explicar por las coyunturas políticas, económicas e ideológicas de los respectivos momentos en los cuales se pasaron los varios decretos, leyes, reglamentos, etc.

En el siglo XXI, se deconstruyen las definiciones de “extranjero” y “ciudadano” en el discurso estatal ecuatoriano, bajo una premisa de la “ciudadanía universal”, un concepto construido durante el gobierno progresista de la “Revolución Ciudadana”. Sin embargo, la implementación práctica de esta nueva definición se limita por un enfoque de seguridad, especialmente debido a la tensión en la relación entre Ecuador y Colombia, y,

sorprendentemente, por un enfoque de integración regional en el cual se enfatiza el concepto de un “nosotros” latinoamericano frente a los “otros” de occidente.

También observamos que se distinguen entre los extranjeros deseables y los indeseables en el discurso estatal del siglo XX, diferenciación que tomó efecto en este periodo como la separación de aquellos que contribuían a las metas estatales de modernización y un desarrollo económico clásico, y aquellos que no contribuían a estas metas, y quienes, además, amenazaban la soberanía estatal por sus actitudes políticas o valores “inmorales”⁸⁸. Los “indeseables” eran los “idiotas”, “locos”, “vagabundos”, “enfermos” y “gitanos”, mientras los “deseables” eran los “abogados”, “doctores”, “astrónomos”, los “hombres de ciencia y arte”, categorías que desarrollaron hasta llegar a ser los “técnicos”, “expertas”, “profesionales”, “inversionistas”, “estudiantes”, “jubilados”, “misioneros”, y “voluntarios” de 1971. Mientras el enfoque en la exclusión de los “indeseables” alterna con el enfoque en la inclusión de los “deseables”, queda claro que los gobernantes quieren dejar entrar a aquellos “extranjeros” que puedan contribuir a las metas de modernización y desarrollo económico y científico, y evitar la entrada de aquellos que amenacen el orden político y económico del país y que perturben las ideologías dominantes.

En el siglo XXI, aparece un nuevo enfoque en el discurso jurídico sobre la no discriminación contra los extranjeros y la supuesta objetividad del estado ante los extranjeros que desean residir en el país, basado en un enfoque de derechos humanos y los derechos de los migrantes. Sin embargo, la distinción entre los extranjeros deseables e indeseables sigue existiendo hoy en día bajo el enfoque de seguridad e integración regional. En este contexto, los indeseables son aquellos que representan una amenaza a la soberanía nacional y a la seguridad territorial (los colombianos, por ejemplo, y aquellos que usan Ecuador como país de tránsito), y los deseables son aquellos que contribuyen a una región integrada, mejor preparada para enfrentar el occidente e insertarse en la economía capitalista global, como ciertos ciudadanos de otros países andinos y latinoamericanos.

⁸⁸ Claro que esta distinción entre los extranjeros deseables e indeseables se formó antes del siglo XX, como en el caso de la exclusión del estado ecuatoriano de los ciudadanos chinos empezando en el siglo XIX.

Aparte de las cambiantes definiciones y categorizaciones de “extranjeros”, “nacionales”, y “ciudadanos” y de extranjeros “deseables” e “indeseables”, hemos examinado el rol de las visas en el Ecuador durante el siglo XX, desde su primera implementación en 1921 (período cuando el occidente empezó a requerir visas de entrada y residencia también) hasta el año 1971, cuando apareció la Ley de Migración y de Extranjería con la categorización más detallada y la regulación más estricta que hemos observado. Esta ley sigue vigente hasta hoy en día a pesar de su enfoque securitista que contradice el discurso constitucional de 2008. Durante este periodo de 50 años en el siglo XX, observamos el patrón de las visas usadas como herramienta de exclusión a principios de los 1940, hecho que podemos atribuir a la economía política del periodo de sospecha de empresas transnacionales y de tensiones en las relaciones internacionales del país. A finales de los 1940, observamos un leve relajamiento en la visa como técnica de exclusión debido al deseo de los gobernantes de proyectarse como democráticos y alineados con el occidente durante la Guerra Fría, pero en los 1970, percibimos de nuevo el deseo estatal de controlar de manera estricta los movimientos migratorios.

En el siglo XXI, el estado experimentó con la eliminación de visas de entrada, política que representó la ideología de la ciudadanía universal. Sin embargo, se re-implementaron parcialmente las visas de entrada debido a las consecuencias inesperadas de esta política, distinguiendo entre extranjeros de diferentes nacionalidades. Aquí vemos que aunque el presidente actual del país ecuatoriano declaró que iba a “desmontar” la visa, “ese invento del siglo XX”, este discurso ideológico difícilmente se traduce en la práctica dado que los representantes estatales todavía quieren controlar los movimientos migratorios y el uso de sus políticas migratorias.

También hemos observado en el discurso jurídico la implementación y el desarrollo de la burocracia estatal encargada de procesar las solicitudes de visas. Percibimos cómo este sistema evolucionó de un régimen inmaduro que se basaba en el “juicio” de los funcionarios hasta el sistema bicéfalo que existe hoy, con varias áreas jurisdiccionales, niveles jerárquicos, reglas exhaustivas y funcionarios trabajando a capacidad. El discurso jurídico sobre la burocracia de visas establece cómo debe ser la distinción legal entre los “extranjeros” y los “ciudadanos” en la práctica. Es a través de este discurso sobre la

burocracia institucional que la distinción entre extranjeros y ciudadanos se legitima, y se legaliza el proceso por el cual los “extranjeros” dejan de ser individuos y se convierten en una “masa” definida, categorizada y regulada por el “estado” ecuatoriano.

Observamos la creación del “otro” extranjero no solamente en el discurso estatal, sino en la práctica también, dentro de los espacios burocráticos y a través de las relaciones sociales que se forman entre los extranjeros y los funcionarios. Las dos oficinas encargadas de tramitar las solicitudes de visas representan los espacios físicos donde ocurre la conversión de un individuo en un “extranjero residente”. Vimos que la organización física del espacio contribuye a la creación de dos entidades opuestas y enfrentadas: “estado” y “sociedad civil”, o “ciudadanos” (funcionarios) y “extranjeros”. Además, los roles sociales dentro de estos espacios establecen y legitiman la categoría de “extranjero”: el representante estatal está a un lado del escritorio, aceptando propuestas, compartiendo información de requisitos y reglas e ingresando información en un sistema, y los “extranjeros” están al otro lado del escritorio o en la sala de espera, pidiendo información, dejando solicitudes y proporcionando información personal.

El concepto del “extranjero” no solamente se construye a través de la configuración social del espacio, sino también en las interacciones sociales que se desarrollan en los espacios institucionales del gobierno. En la rutina y repetición de actividades del funcionario, el “extranjero” pierde su humanidad y se convierte en un conjunto de papeles y procesamientos. Cuando los funcionarios ingresaban información en sus sistemas, el “extranjero” era el número en la pantalla con “nombre”, “edad”, “dirección”, etc., pero no como ser humano sino como producto en una banda sin fin. Esta descorporealización del individuo implica su conversión en un componente de una “masa”, un término que Foucault usa para referirse a su manipulación por parte del “soberano” con el fin de controlar la sociedad en su generalidad. Sin embargo, los extranjeros ejercían estrategias para convertirse en “seres humanos” durante el proceso de tramitar sus visas, para que a los funcionarios “les importe” ayudar a los extranjeros a cumplir el trámite.

Los extranjeros expresaban frustración cuando los funcionarios ejercían agencia dentro del sistema burocrático de visas, e insinuaban que el proceso perdía legitimidad cuando su trámite dependía del juicio de un oficial. Sin embargo, observamos que los

extranjeros también expresaban frustración cuando el “estado” no pudo ejercer su rol regulador sobre ellos mismos, un proceso que depende de una burocracia bien implementada y, notablemente, el ejercicio de agencia por parte de los funcionarios.

A través de esta etnografía, tanto del discurso jurídico como de los espacios burocráticos y las relaciones sociales que se desarrollan en estos espacios, podemos desnaturalizar la categoría del “extranjero”. No existen “extranjeros” o “ciudadanos” intrínsecamente. Es una categoría que se inventa y se establece tanto en el discurso jurídico como en la práctica cotidiana. Cómo hemos visto, los discursos y las prácticas que establecen la categoría del “extranjero” no ocurren en un vacío sino dentro de coyunturas políticas y económicas que pueden ayudar a explicar el por qué. La manera de definir al “extranjero” (o la declaración de la inexistencia de este término), su categorización y su regulación depende de las metas económicas de los representantes estatales, las disputas políticas por el poder estatal, las ideologías personales tanto de los legisladores y gobernantes como de otros grupos sociales que generan incidencia política, y hasta el conocimiento de los funcionarios de la burocracia institucional y su capacidad de manejar el sistema. Reconociendo todos estos factores que generan la categoría y la experiencia del “extranjero”, descubrimos los funcionamientos interiores de esta categoría, y deja de ser una condición inherente o casi congénita a una persona.

5.2 La construcción del estado

Podemos decir lo mismo del estado ecuatoriano (y el estado en general). Es un término ubicuo que todos empleamos en el discurso diario, que leemos y escuchamos en los medios de comunicación y que experimentamos de manera cotidiana. Siendo casi omnipresente, se convierte en una entidad naturalizada que ni pensamos cuestionar. El estado es . . . el estado. Sin embargo, lo que hemos observado en esta investigación es que, tanto como la categoría de “extranjero” es una construcción social y política que toma forma a través de un discurso jurídico y prácticas cotidianas, el estado también es una construcción que se establece en un discurso jurídico y a través de las relaciones sociales que se despliegan en ciertos espacios institucionales. Lo que aquí se ha expuesto es un caso puntual de cómo se construye el estado durante la construcción mutua e interacción con el “otro” extranjero.

Esto es un espacio que se escogió para este estudio, aunque evidentemente hay muchos más.

A través del decreto de leyes, normas, convenios, resoluciones, actas, etc., la noción del estado empieza a adquirir forma: este discurso representa la voz del estado, y consigue legitimidad a través de su vínculo con el concepto del estado. Los documentos oficiales que “contienen” el discurso estatal representan, por un lado, “la consolidación del control estatal sobre los sujetos, las poblaciones, los territorios y las vidas” (Das & Poole, 2008: 25). Es decir, el proyecto estatal toma forma en los documentos oficiales (en este caso, documentos jurídicos, o legales) que crean un efecto de “legibilidad” estatal, un término que Trouillot usa para referirse a la “producción de un lenguaje y de un conocimiento para gobernar” (Trouillot, 2001, citado en Das & Poole, 2008: 31). En otras palabras, el estado existe por su capacidad de producir un lenguaje propio y así generar las condiciones para gobernar a las masas. La creación de este lenguaje, observado en las fuentes que hemos revisado, señala la creación de algo que llamamos el “estado”; es este lenguaje lo que crea el estado y a la vez da legitimidad al proyecto estatal de “gobernar” (en las palabras de Trouillot) o “dominar” (en las palabras de Abrams) a la gente.

Además, el discurso que observamos y analizamos en esta investigación se trata de un tema específico: la migración y extranjería, y la creación del “otro” extranjero. Entonces hemos visto que el estado se forma no solamente a través de un lenguaje jurídico en general, sino a través del discurso sobre el “otro”, así consolidando la ilusión de un “nosotros” que pertenece al mismo estado-nación. El establecimiento del “otro” es crucial para la formación del proyecto estatal, porque es a través de la creación del “otro” que el “nosotros” viene a existir. Observamos esto en las constituciones del Ecuador, las cuales representan la soberanía estatal y definen desde la primera página que los ciudadanos representan la comunidad estatal en contraste con los extranjeros. También observamos esto en los discursos de los representantes estatales que trabajan en las burocracias institucionales encargadas de tramitar las visas. Las siguientes frases de varias entrevistas nos recuerdan que la formación del proyecto estatal depende de la constitución del “otro”: “hago que [los extranjeros] respeten mi país” (A. Pérez, comunicación personal, 5 de mayo del 2012); “[este trabajo] implica la estadía de gente [extranjera] en mi país” (V. Andrade,

comunicación personal, 7 de junio del 2012); “vienen de Colombia, Estados Unidos, Alemania, un poco México, Venezuela, países de Europa. De Asia, sí, chinos, los que más vienen . . . Perú, Argentina, los países del sur . . .” (A. Pérez, comunicación personal, 5 de mayo del 2012). El trabajo de representar el estado está vinculado con la concepción de un individuo (el “extranjero”) en un espacio (el país de destino) que no sea su espacio “natural” (el país de origen). Cuando le pregunté a una funcionaria qué era el estado en su opinión, me contestó, “El estado somos todos. Todo el mundo necesita del otro funcionario, de la otra persona, del otro ciudadano. Es un conjunto de ciudadanos en busca del bien vivir” (R. Tabares, comunicación personal, 12 de julio del 2012). Sin embargo, ella no se refería a “todas” las personas del mundo, sino “todos nosotros”: los funcionarios, los ciudadanos, los ecuatorianos. Entonces el estado es, en la perspectiva de los funcionarios entrevistados, una comunidad de ciudadanos, el “nosotros”, definido en contraste con los “extranjeros”, los que deben “respetar” al “nosotros”, los que vienen para “estadias”, los de “Colombia, Estados Unidos, Alemania . . .” El discurso sobre el “otro” es lo que establece el concepto del estado.

Además del discurso, el proyecto estatal se forma diariamente a través de las prácticas desarrolladas en espacios concretos—en este estudio, las oficinas donde los extranjeros tramitan sus visas de residencia. Como dijimos al comienzo, si consideramos al estado como un proyecto ideológico de dominación, observamos que la construcción de este proyecto se percibe en las interacciones entre los funcionarios y los extranjeros que se despliegan en los espacios físicos de la burocracia gubernamental. La configuración del espacio, influida de manera importante por las características de la burocracia institucional, es una técnica que da forma a lo que conocemos como el estado. El rol social de los representantes estatales—la autoridad que ejercen, su conocimiento de manejar el sistema de visas—también contribuye a la creación y experiencia del estado ecuatoriano. Y observamos que la agencia personal de los funcionarios y los espacios de flexibilidad dentro de la burocracia institucional son cruciales para que se establezca un poder estatal regulador más fuerte.

Otra conclusión sorprendente es que la gente exige su regulación por parte del estado. Los individuos aceptan su definición como “extranjeros residentes”, asumen las

responsabilidades que este rol implica y exigen que el estado ecuatoriano les categorice y les regule. Cuando el sistema implementado para llevar a cabo estas competencias no está funcionando como la gente espera, se crea un ambiente de estrés, miedo y frustración, lo cual lleva a relaciones tensas entre los funcionarios y los usuarios. Una regulación más estricta y funcional del estado, puesta en práctica tanto por los “extranjeros residentes” como por la “población ecuatoriana”, lleva a un sentimiento de bienestar por la gente. Los extranjeros residentes me expresaron el “alivio” que se sentían cuando sus papales “estaban en orden”, y cuando tenían dificultades con el proceso, me expresaron hasta sus deseos de llorar, de regresar a sus países de origen, hasta de “colgarse”, hecho que demuestra la importancia de la regulación estatal en sus vidas diarias. Claro que hay personas, no solamente en el Ecuador, sino en todo el mundo, que son “irregulares”: no tienen el reconocimiento legal del estado en cuyo territorio viven, y tampoco buscan este reconocimiento. Sin embargo, dentro del marco de este estudio, era aparente que la regulación estatal era importante para los individuos, tanto para los “extranjeros” como para los “ciudadanos”.

Otros teóricos han argumentado que durante esta época en la historia mundial de un aumento en las interconexiones globales, en los movimientos separatistas y en la importancia de las organizaciones transnacionales, se ha disminuido la relevancia del estado como un actor económico y sociocultural (Reich, 1992; Ohmae, 1995; Troulliot, 2001: 125). Sin embargo, lo que hemos observado en esta investigación es que a pesar del aumento de los movimientos migratorios (o a lo mejor debido a este aumento), el poder regulador del estado es más relevante que nunca. Las definiciones de “extranjeros” y “ciudadanos”, la distinción entre extranjeros deseables y no deseables, la implementación y el significado de visas y la burocracia gubernamental encargada de regular a la gente son tan relevantes ahora como eran hace 80 años. Tanto los extranjeros como los ciudadanos ecuatorianos exigen la definición, categorización y regulación del “otro” por parte del estado. Y esto quiere decir que tanto los extranjeros como los ciudadanos ecuatorianos exigen la definición del “nosotros” por parte del estado. Lejos de estar entrando en un mundo donde las fronteras pierdan significado y los estado-naciones se están “descosiendo”

(Ohmae, 1995: 8), los ciudadanos del mundo están imaginando, implementando y experimentando activamente el proyecto estatal.

Otra conclusión significativa es que el estado no solamente se establece desde “arriba”. Sí, se forma a través de los discursos de los legisladores, las asambleas constitucionales y gobernantes de altas posiciones como presidentes y ministros. Sin embargo, el estado también se constituye por ciertos sectores de la “sociedad civil”, por ejemplo, grupos que promueven los derechos de los migrantes; y, además, se constituye por funcionarios “bajos” que atienden al público, y por los mismos extranjeros residentes que supuestamente representan un “otro”. Es decir, hemos observado en esta investigación que el estado no es un proyecto de fuerza que los actores de “arriba” ejercen hacia los de “abajo”. El estado no es un poder que pocos ejercen y que muchos experimentan. Es un proyecto de dominación que se despliega en las relaciones sociales que todos ayudamos a construir. Todos imaginamos, creamos y experimentamos el “estado”.

Esta conclusión tiene importantes repercusiones para nuestro entendimiento del poder y dominación estatal. Para los teóricos clásicos del estado, la cuestión era una de obediencia y de dominación de ciertas clases sociales. Según la concepción de Weber, el estado existe porque la sociedad obedece a la autoridad estatal por tres razones: el hábito de conformarse, la creencia personal en el liderazgo del individuo y la creencia en la validez de la competencia y racionalidad de la ley (Weber, 1946: 79). Mientras Marx partía del mismo enfoque histórico (y de la misma preocupación por la especificidad del contexto europeo), preguntaba cómo aquellos que ocupan el poder estatal construyen las oportunidades de la subordinación del otro. La cuestión principal para Weber era de obediencia y consentimiento, de dar el poder, mientras que la cuestión principal para Marx era de levantamientos y subordinación, de tomar el poder.

En este estudio, ninguno de los dos enfoques tendría sentido, porque hemos visto que el estado no es una relación de algunos dominando a otros, o de algunos permitiendo su propia subordinación por parte de otros. Observamos que todos construyen y experimentan la relación estatal; es una cuestión de todos creando las condiciones para su propia dominación. Las personas imaginan esta relación de dominación, la crean, la experimentan;

son dominadas; y a la vez se dominan. Nadie es un sujeto pasivo en la construcción del estado.

Bibliografía

Fuentes Académicas

- Abrams, P. (1988, marzo). Notes on the difficulty of studying the state. *Journal of Historical Sociology* 1(1), 58-89.
- Acosta, A. (2006). *Impacto de la migración: una lectura desde la experiencia ecuatoriana*. Quito: UNICEF.
- Acosta, A. (2006). *La migración en el Ecuador: oportunidades y amenazas*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Acosta, A., López O., S., & Villamar D. (2005). Las remesas y su aporte para la economía ecuatoriana. En G. Herrera, M.C. Carrillo, & A. Torres (Eds.), *La migración ecuatoriana. Transnacionalismo, redes e identidades* (pp. 227-252). Quito: FLACSO Ecuador.
- Acuña, W. (2004). *El refugio en el Ecuador*. Quito: INREDH.
- Anderson, B. (1983). *Imagined communities*. Londres: Verso.
- Araujo, L. & Eguiguren M.M. (2010, 6 de abril). Diagnóstico de la normativa en materia migratoria en el región Andina y propuesta técnica de fortalecimiento de la exigibilidad de los derechos de los migrantes andinos. *Red Andina de Migraciones*. Recuperado el 15 de febrero del 2012 de http://redandinademigraciones.org/documentos/cat_view/41-doctos-red-andina
- Barrera, L. (2011, septiembre). Más allá de los fines de derecho: expedientes, burocracia y conocimiento legal. *Iconos* 15(41, 3), 57-72.
- Basabe Serrano, S. (2009). Ecuador: reforma constitucional, nuevos actores políticos y viejas prácticas partidistas. *Revista de ciencia política* 29(2), 381-406.
- Bommes, M. & Geddes, A. (2000). Introduction. Immigration and the welfare state. En M. Bommes & A. Geddes (Eds.), *Immigration and welfare: challenging the borders of the welfare state* (pp. 1-12). Londres: Routledge.
- Borja, P. (2005). El plan nacional de apoyo a los emigrantes y sus familias. En J. Ponce Leiva (Ed.), *Migrantes: problemas y ayudas* (pp. 65-88). Quito: El Conejo.
- Bourdieu, P. (1998). *Practical reason: on the theory of action*. California: Stanford University Press.
- Briggs, V. (1992). *Mass immigration and national interest*. New York: M E Sharpe Inc.

Castles, S. (2004). The factors that make and unmake migration policies. *International Migration Review* 38(3), 852-884.

Chávez, G. & García, F. (2004). *El derecho a ser: diversidad, identidad y cambio: etnografía jurídica indígena y afro-ecuatoriana*. Quito: FLACSO Ecuador.

Clark, K. (2003). La formación del estado ecuatoriano en el campo y la ciudad, 1895-1925. *Procesos, Revista Ecuatoriana de Historia* 19, 117-130.

Coalición para las Migraciones y el Refugio. (2009, diciembre). *Contenidos básicos sobre movilidad humana: aportes para una normativa en Ecuador* (reporte técnico). Recuperado el 10 de febrero del 2012 de <http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/369/File/Informes%20alternativos/contenidosbasicosmovilidad.pdf>

Combifron re reunió a tratar inseguridad en la frontera. (2010, 19 de agosto). *El Universo*. Disponible en <http://www.eluniverso.com/2010/08/19/1/1355/combifron-reunio-tratar-inseguridad-frontera.html>

Coronel, V. & Prieto, M (Eds.) (2010). *Celebraciones centenarios y negociaciones por la nación ecuatoriana*. Quito: FLACSO Ecuador.

Correa y Chávez reunidos para fortalecer relación bilateral. (2011, 7 de junio). *El Universo*. Disponible en <http://www.eluniverso.com/2011/06/07/1/1355/ecuador-solicita-repuestos-venezuela-operar-aviones-donados.html>

Correa, R. (2009). Retos y perspectivas de la nueva política migratoria integral del Ecuador. En F. González (Ed.), *Iboamérica 2020: retos ante la crisis*. Madrid: Fundación Carolina.

Correa, R. (2009). *Ecuador: de banana republic a la no república*. Bogotá: Debate.

Correa dice que Ecuador endureció requisitos para conceder estatus de refugiado (2011, 18 de junio). *El Comercio*. Disponible en http://www.elcomercio.com/politica/Correa-Ecuador-endurecio-requisitos-refugiado_0_501549867.html

Correa elimina el visado a los extranjeros. (2008, 12 de junio). *La Hora*. Recuperado el 14 de febrero del 2012 de <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/correa-elimina-el-visado-a-los-extranjeros-297707-297707.html>

Crawford de Roberts, L. (1997). *Los libaneses en el Ecuador*. Quito: Fundación Cultural Ecuatoriana – Libanesa “Nicasio Safadi”.

Cueva, A. (1996). El Ecuador de 1925 a 1960. En E. Ayala Mora (Ed.), *Nueva historia del Ecuador, Volumen 10: Epoca Republicana IV: el Ecuador entre los años veinte y los sesenta*. Quito: Corporación Editora Nacional.

Das, V. & Poole, D. (2008). El estado y sus márgenes: etnografías comparadas. *Cuadernos de Antropología Social* 27, 19-52.

Dirección General de Migración y Extranjería. (s.f.) “9-II Visa de Inversionista en pólizas, títulos o cédulas hipotecarias”. Disponible en <http://www.mmrree.gob.ec/servicios/visa9ii.asp>

Domenech, E. (2010, 18-20 de mayo). *La gobernabilidad migratoria en la Argentina: hacia la instauración de políticas de control con “rostro humano”* (documento de trabajo del IV Congreso de la Red Internacional de Migración y Desarrollo: “Crisis Global y Estrategias Migratorias: Hacia la Redefinición de las Políticas de Movilidad”). Quito: FLACSO Ecuador.

Domenech, E. (2011). Crónica de una ‘amenaza’ anunciada. Inmigración e ‘ilegalidad’: visiones de estado en la Argentina contemporánea. En B. Feldman-Bianco, L. Rivera Sánchez, C. Stefoni, & M.I. Villa Martínez (Eds.), *La construcción social del sujeto migrante en América Latina: prácticas, representaciones y categorías* (pp. 31-77). Quito: FLACSO Ecuador.

Ecuador establece visa como requisito para el ingreso de 9 países. (2010, 6 de septiembre). Boletín de Prensa No. 623. Recuperado el 27 de febrero del 2012 de <http://www.mmrree.gob.ec/2010/bol623.asp>

Ecuador: Presentan libro “Ciudad, Estado, inmigrantes y políticas”. (2012, 1 de noviembre). Recuperado el 26 de febrero del 2013 de <http://www.migrantesecuador.org/index.php/noticias/ecuador/10782-ecuador-presentan-libro-ciudad-estado-inmigrantes-y-politicas>

Eguiguren, M.M. (2009). *Sujeto migrante, crisis y tutela estatal: construcción de la migración y modos de intervención del estado ecuatoriano* (Tesis de maestría, FLACSO Ecuador). Disponible en FlacsoAndes: <http://flacsoandes.org/dspace/handle/10469/3222>

El nuevo salario mínimo es de \$150. (2005, 9 de marzo). *Hoy*. Recuperado el 20 de febrero del 2012 de <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/el-nuevo-salario-minimo-es-de-150-199808.html>

Eliminación de visas de turismo para ingresar al Ecuador. (2008, 11 de junio). Boletín de Prensa No. 398. Recuperado el 14 de febrero del 2012 de http://www.mmrree.gob.ec/mre/documentos/novedades/pol_exterior/junio/bol398.htm

Eliminación de visas para ciudadanos chinos. (2008, 11 de junio). Boletín de Prensa No. 396. Recuperado el 14 de febrero del 2012 de http://www.mmrree.gob.ec/mre/documentos/novedades/pol_exterior/junio/bol396.htm

Estado del País. (2011). *Estado del país: informe zero. Ecuador 1950-2010*. Quito: Estado del País.

Fierro Granados, J.J. (2008). *Análisis del retiro de requerimiento de visados de turismo en el Ecuador*. Quito: FLACSO Andes. Recuperado de http://www.flacsoandes.org/web/imagesFTP/1224174871.Por_que_s_1_...pdf

Fierro Granados, J.J. (2010). *El fenómeno migratorio asiático a Ecuador: el caso chino* (Tesis de maestría, FLACSO Ecuador). Recuperado de FlacsoAndes: <http://flacsoandes.org/dspace/handle/10469/2400>

FLACSO Ecuador (2008). *Informe final del convenio FLACSO-SENAMI: generación de una base de información y conocimiento sobre movilidad humana en el Ecuador*. Recuperado de http://67.192.84.250/web/imagesFTP/9690.informe_definitivo_senami.pdf

Foucault, M. (1997). *Defender la sociedad: curso en el Collège de France (1975-1976)*. Argentina: Fondo de Cultura Económica.

Foucault, M. (2007). *Nacimiento de la biopolítica: curso en el Collège de France (1978-1979)*. Argentina: Fondo de Cultura Económica.

Frisch, H. (1998). *Countdown to statehood: Palestinian state formation in the West Bank and Gaza*. Albany: State University of New York Press.

García Serrano, F. (2011). La participación política del movimiento indígena ecuatoriano: balance crítico (1990-2007). En V. Chenaut, M. Gómez, H. Ortíz, & M.T. Sierra (Coords.), *Presentación de justicia y diversidad en América Latina. Pueblos indígenas ante la globalización* (pp. 219-235). México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.

Gil Araujo, S. (2010). *Las argucias de la integración: políticas migratorias, construcción nacional y cuestión*. Madrid: IEPALA.

Grijalva, A. (2006). Derechos humanos de inmigrantes internacionales, refugiados y desplazados en Ecuador. *Revista de Derecho* 6, 245-270.

Gualdoni, F. (2010, 17 de diciembre). El visado libre de Ecuador dispara las alarmas en Washington. *El País*. Recuperado el 3 de agosto del 2012 de http://www.elpais.com/articulo/internacional/visado/libre/Ecuador/dispara/alarmas/Washington/elpepuint/20101217elpepuint_12/Tes

- Guerrero, A. (2010). *Administración de poblaciones, ventriloquía y transcritura*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Guerrero, F. (1995). *Inmigrantes colombianos en el Ecuador y derechos humanos*. Quito: Conferencia Episcopal Ecuatoriana.
- Habermas, J. (1991). *The structural transformation of the public sphere: an inquiry into a category of bourgeois society*. Massachusetts: MIT Press.
- Harvey, D. (2007). *A brief history of neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Herrera, G. (Coord.) (2008). *Ecuador: la migración internacional en cifras*. Quito: UNFPA - Ecuador.
- Ibarra Crespo, H. (1999). La formación de los estados nacionales en Ecuador y Perú. En H. Ibarra Crespo, *La guerra de 1941 entre Ecuador y Perú: una reinterpretación*. Quito: CAAP.
- Jalkh Roben, G. (2008). Presentación: Ministro de Justicia y Derechos Humanos. En R. Ávila Santamaría, A. Grijalva Jiménez, & R. Martínez Dalmau (Eds.), *Desafíos constitucionales: la Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y Tribunal Constitucional del Ecuador.
- Jokisch, B. & Kyle, D. (2005). Las transformaciones de la migración transnacional del Ecuador 1993-2003. En G. Herrera, M.C. Carrillo, & A. Torres (Eds.), *La migración ecuatoriana: transnacionalismo, redes e identidades*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Kyle, D. (2000). *Transnational peasants: migrations, networks, and ethnicity in Andean Ecuador*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lasswell, H.D. (1928, abril-junio). Review: *the origin of the state* by Robert H. Lowie. *American Anthropologist, New Series* 30(2), 319-321.
- Ledesma, A.B. (1995). La herencia doctrinaria del Libertador Simón Bolívar: el principio de unidad. *AFESE*, 27. Recuperado el 21 de febrero del 2012 de <http://www.afese.com/img/revistas/revista27/herenciabolivar.pdf>
- Maktabi, R. (2000). State formation and citizenship in Lebanon: the politics of membership and exclusion in a sectarian state. En N.A. Butenschon, U. Davis, M.S. Hassassian (Eds.), *Citizenship and the state in the Middle East: approaches and applications*. Syracuse: Syracuse University Press.
- Martin, P.L. (2002, 30 de abril). Immigration in the United States (Working Paper CIIP-2). Recuperado el 19 de enero del 2012 de <http://www.ciaonet.org/wps/map09/map09.pdf>

Misión de Observación Electoral de la Unión Europea. (2009, junio). Ecuador: Informe Final. Elecciones presidenciales y para la Asamblea Nacional. 26 de abril de 2009. Ecuador. Disponible en http://eeas.europa.eu/human_rights/election_observation/ecuador_2009/final_report_es.pdf

Moreano, A. (1998). La nueva Constitución: neoliberalismo con rostro social. En A. Moreano, J.C. Trujillo, Z. Palán, A. Barrera, F. Buendía, & G. Chávez (Eds.), *La nueva Constitución: escenarios, actores, derechos*. Quito: CIUDAD.

Nader, L. (1972). Up the anthropologist: perspectives gained from studying up. En D. Hymes (Ed.), *Reinventing anthropology*. New York: Pantheon Books.

Navas, A. (2004). *La protección internacional de refugiados: el caso de Ecuador. Perspectiva histórica 1976-2004*. Quito: ACNUR.

Novick, S. (2011). Migraciones en el Cono Sur: políticas, actores y procesos de integración. En B. Feldman-Bianco, L. Rivera Sánchez, C. Stefoni, & M.I. Villa Martínez (Eds.), *La construcción social del sujeto migrante en América Latina: prácticas, representaciones y categorías* (pp. 111-146). Quito: FLACSO Ecuador.

Ohmae, K. (1995). *The end of the nation-state: the rise of regional economies*. New York: Free Press Paperbacks.

Ortega, C. & Ospina, O. (2012). “*No se puede ser refugiado toda la vida . . .*”: *refugiados urbanos: el caso colombiano en Quito y Guayaquil*. Quito: FLACSO Ecuador.

Ospina, O. & Santacruz, L. (2011). *Refugiados urbanos en Ecuador: estudio sobre los procesos de inserción urbano en la población colombiana refugiada, el caso de Quito y Guayaquil*. Quito: ACNUR.

Paz y Miño, J.J. (2000, febrero). *El complejo proceso de la crisis constitucional en el Ecuador*. Recuperado el 18 de enero del 2012 de <http://www.h-debate.com/debates/pazymino2.htm>

Política Bilateral. (s/f). “Ecuador y América: Ecuador y Venezuela”. Página web del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración de Ecuador. Disponible en http://www.mmree.gob.ec/pol_exterior/ecu_venezuela.asp

Ponce Leiva, J. (Ed.) (2005). *Emigración y política exterior en Ecuador*. Quito: Abya-Yala.

Portes, A. (1998). Social capital: origins and applications. *Annual Review of Sociology* 24, 1-24.

Prieto, M. (2004). *Liberalismo y temor: imaginando los sujetos indígenas en el Ecuador postcolonial 1895-1950*. Quito: FLACSO Ecuador.

Programa Andino de Derechos Humanos. (2011). *Develando el desencanto: informe sobre derechos humanos: Ecuador 2010*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.

Ramírez Gallegos, F. & Ramírez Gallegos, J. (2005). *La estampida migratoria ecuatoriana: crisis, redes transnacionales y repertorios de acción migratoria*. Quito: CIUDAD.

Ramírez Gallegos, R. (2011, diciembre). Repensando el Estado-Nación en clave migratoria: del enfoque de control al enfoque de derechos. *Línea Sur* 1(1), 56-69.

Ramírez Gallegos, J. (Ed.) (2012). *Ciudad-estado, inmigrantes y políticas. Ecuador, 1890-1950*. Quito: IAEN.

Ramírez Gallegos, J. & Estévez, I. (2012). Repensando los acuerdos de comercio y servicios en clave migratoria. El caso de la CAN-UE. En H. Jácome (Ed.), *El retorno de las carabelas: acuerdo comercial multipartes entre Ecuador y la Unión Europea*. Quito: FLACSO Ecuador.

Reich, R. (1992). *The work of nations*. New York: Vintage Books.

Republic of Ecuador: Law on aliens, extradition, and naturalization. (1938, octubre). *The American Journal of International Law* 32(4), 163-181. Disponible de <http://www.jstor.org/stable/2213732>

Rodas Chaves, G. (2001). *Fidel en el Ecuador. A propósito de la visita de Fidel Castro a Ecuador en 1971*. Quito: Abya Yala.

Sánchez, J. (2004). Ensayo sobre la economía de la emigración en Ecuador. *Ecuador Debate* 63, 47-62.

Sassen, S. (2004, diciembre). Formación de los condicionantes económicos para las migraciones internacionales. *Ecuador Debate* 63, 63-88.

Schussler, S. (2009). *Entre sospecha y ciudadanía: refugiados colombianos en Quito* (Tesis de maestría, FLACSO Ecuador). Disponible de Flacso Andes: <http://flacsoandes.org/dspace/bitstream/10469/1173/4/TFLACSO-SS2009.pdf>

Sharma, A. & Akhil G. (2006). *The anthropology of the state: A reader*. Australia: Blackwell Publishing.

Sloan, E. (2008-9, invierno). Continental and homeland security: from Bush to Obama. *International Journal* 64(1), 191-200.

Smith, M.L. (s.f.). INS–U.S. *Immigration and naturalization service history*. Recuperado el 19 de enero del 2012 de <http://www.uscitizenship.info/ins-usimmigration-insoverview.html>

Trouillot, M.R. (2001, febrero). The anthropology of the state in the age of globalization: close encounters of the deceptive kind. *Current Anthropology* 42(1), 125-138.

Túpac Yupanqui, L. (2007). Migración e institucionalidad en el Ecuador. En J. Ponce Leiva & L. Arellano Jibaja (Coords.), *Ecuador: los derechos humanos y la cooperación para el desarrollo*. Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración de la República del Ecuador.

Urrutía, G. (2000). Nueva política exterior del Ecuador y la modernización de la Cancillería. *AFESE* 36. Recuperado el 20 de febrero del 2012 de <http://www.afese.com/revista.php?idSubTema=7>

Vega, P. & Túpac-Yupanqui, L. (2004). Elementos para una política migratoria. En F. Hidalgo (Ed.), *Migraciones. Un juego con cartas marcadas* (pp. 419-430). Quito: Abya Yala.

Veltmeyer, H. (2010, primer semestre). Una sinopsis de la idea de desarrollo. *Migración y Desarrollo* 14, 9-34.

Weber, M. (1946). Politics as a vocation. En H.H. Gerth & C. Wright Mills (Comps.), *From Max Weber: essays in sociology* (pp. 77-128). New York: Oxford University Press, Inc.

Wilson, T.M. & Donnan, H. (1998). *Border identities: nation and state at international frontiers*. Cambridge: Cambridge University Press.

Wimmer, A. & Glick-Schiller, N. (2002). Methodological nationalism and beyond: nation-state building, migration, and the social sciences. *Global Networks* 2(4), 301-334.

Wolf, E.R. (1999). *Envisioning power: ideologies of dominance and crisis*. Berkeley: University of California Press.

Yépez del Castillo, I. & Herrera, G. (Eds.) (2007). *Nuevas migraciones latinoamericanas a Europa: balances y desafíos*. Quito: FLACSO Ecuador.

Páginas Web

INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos), Ecuador: Anuario de Entradas y Salidas Internacionales, <http://www.inec.gob.ec/web/guest/inicio>

Coalición por las Migraciones y el Refugio, <http://movilidadhumana.wordpress.com/about/>

Ministerio de Relaciones Exteriores, <http://www.mmree.gob.ec/>

Ministerio del Interior, <http://www.ministeriodelinterior.gob.ec/>

Oxford Dictionaries, <http://oxforddictionaries.com>

SIMA – FLACSO Ecuador (Sistema de Información sobre Migraciones Andinas), <http://www.flacsoandes.org/sima2/>

Documentos⁸⁹

Acuerdo Ministerial 116, publicado en el Registro Oficial 138 del 10 de agosto del 2000

Acuerdo Ministerial 1367, publicado en el Registro Oficial 147 del 23 de agosto del 2000

Acuerdo Ministerial 419, publicado en el Registro Oficial 6 del 23 de enero del 2003

Acuerdo Ministerial 178, publicado en el Registro Oficial 113 del 28 de septiembre del 2005

Acuerdo Ministerial 0, publicado en el Registro Oficial 47 del 15 de octubre del 2009

Acuerdo Ministerial 105, publicado en el Boletín de Prensa 623 del 6 de septiembre del 2010. Disponible en <http://www.mmrree.gob.ec/2010/bol623.asp>

Codificación Ley de Extranjería, publicada en el Registro Oficial 454 del 4 de noviembre del 2004

Codificación Ley de Migración, publicada en el Registro Oficial 563 del 12 de abril del 2005.

Constitución del Ecuador, 1929, accessible en: <http://biblioteca.espe.edu.ec/upload/1928.pdf>

Constitución del Ecuador, 1946, accessible en: <http://biblioteca.espe.edu.ec/upload/1946.pdf>

Constitución del Ecuador, 1998, accessible en: <http://biblioteca.espe.edu.ec/upload/1998.pdf>

Constitución del Ecuador, 2008, accessible en: <http://biblioteca.espe.edu.ec/upload/2008.pdf>

⁸⁹ Los documentos están organizados por tipo de norma, en orden alfabético y cronológico. No todos los documentos mencionados aquí aparecen en el texto de la tesis. Sin embargo, los incluyo aquí como referencia para aquellos que desean investigar más el tema del discurso jurídico sobre la migración y extranjería.

Convenio 5, 3 de septiembre de 1999, publicado en el Registro Oficial 298 del 14 de octubre de 1999

Convenio 2, publicado en el Registro Oficial 669 del 24 de septiembre del 2002

Convenio 1, publicado en el Registro Oficial 281 del 31 de mayo del 2006

Convenio 0, publicado en el Registro Oficial 396 del 2 de marzo del 2011

Decisión 503, publicada en el Registro Oficial 385 del 7 de agosto del 2001

Decisión 545, publicada en el Registro Oficial 160 del 2 de septiembre del 2003

Decisión 548, publicada en el Registro Oficial 161 del 3 de septiembre del 2003

Decreto Ejecutivo 1665, publicado en el Registro Oficial 341 del 25 de mayo del 2004

Decreto Ejecutivo 2438, publicado en el Registro Oficial 503 del 13 de enero del 2005

Decreto Ejecutivo 2372, publicado en el Registro Oficial Suplemento 16 del 6 de febrero del 2007

Decreto Ejecutivo 248, publicado en el Registro Oficial 135 del 23 de febrero del 2010

Decreto Ejecutivo 667, publicado en el Registro Oficial 397 del 3 de marzo del 2011

Decreto Ejecutivo 799, publicado en el Registro Oficial 485 del 6 de Julio del 2011

Decreto Legislativo, publicado en el Registro Oficial 100 del 25 de agosto del 1892

Decreto Legislativo, 18 de octubre de 1921, publicado en el Registro Oficial 344 del 7 de noviembre del 1921

Decreto Legislativo, 26 de septiembre de 1940, publicado en el Registro Oficial 35-36 del 14-15 de octubre del 1940

Decreto Legislativo, 7 de noviembre de 1940, publicado en el Registro Oficial 72-73 del 27-28 de noviembre del 1940

Decreto Legislativo, 20 de febrero de 1947, publicado en el Registro Oficial 824 del 4 de Marzo del 1947

Decreto Legislativo, 4 de noviembre de 1948, publicado en el Registro Oficial 66 del 20 de noviembre del 1948

Decreto Supremo 1897, 27 de diciembre de 1971, publicado en el Registro Oficial 382 del 30 de diciembre del 1971

Decreto Supremo 1898, 27 de diciembre de 1971, publicado en el Registro Oficial 382 del 30 de diciembre del 1971

Document VZCZCXYZ0000. (2008, 11 de diciembre). Comunicado de la Embajada Estadounidense en Costa Rica a Washington D.C. Recuperado el 3 de agosto del 2012 de <http://www.nacion.com/Generales/Subsitios/Investigacion/2011/WikiLeaks/EntregaD/WIKILEAK178002.aspx>

Ley 0, publicada en el Registro Oficial Suplemento 544 del 9 de marzo del 2009

Ley 0, publicada en el Registro Oficial Suplemento 175 del 20 de abril del 2010

Reglamento 111, 29 de enero de 1941, publicado en el Registro Oficial 128 del 1 de febrero del 1941

Reglamento 112, 1 de febrero de 1941, publicado en el Registro Oficial 128 del 1 de febrero del 1941

Resolución 204, publicada en el Registro Oficial 264 del 2 de febrero del 2004

Resolución 28, publicada en el Registro Oficial Suplemento 242 del 29 de diciembre del 2007

Resolución 1, publicada en el Registro Oficial 38 del 1 de octubre del 2009

Resolución 2, publicada en el Registro Oficial 168 del 9 de abril del 2010

Resolución 1, publicada en el Registro Oficial Suplemento 504 del 2 de agosto del 2011

Resolución 44, publicada en el Registro Oficial 614 del 9 de enero del 2012

Actas

Biblioteca Palacio Legislativo, Fondo de Actas, Código CS-1940-084, 7 de noviembre del 1940

Biblioteca Palacio Legislativo, Fondo de Actas, Código ANC-1947-068, 20 de febrero del 1947