

## **SUJETO MIGRANTE, CRISIS Y TUTELA ESTATAL**

Construcción de la migración y modos  
de intervención del Estado ecuatoriano

María Mercedes Eguiguren J.

## **SUJETO MIGRANTE, CRISIS Y TUTELA ESTATAL**

Construcción de la migración y modos  
de intervención del Estado ecuatoriano



**ABYA  
YALA**  
UNIVERSIDAD  
POLITÉCNICA  
SALESIANA



**FLACSO**  
ECUADOR

2011

## **SUJETO MIGRANTE, CRISIS Y TUTELA ESTATAL**

Construcción de la migración y modos de intervención del Estado  
ecuatoriano

**María Mercedes Eguiguren Jiménez**

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

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

Diseño,  
Diagramación  
e Impresión: Ediciones Abya-Yala, Quito-Ecuador

ISBN 13 FLACSO: 978-9978-67-254-9

ISBN 13 Abya-Yala: 978-9978-22-901-9

Impreso en Quito - Ecuador, marzo 2011

---

Tesis presentada para la obtención del título de Maestría en Ciencias Sociales  
con Mención en Sociología, de FLACSO-Sede Ecuador.

**Autora:** María Mercedes Eguiguren J.

**Asesor de Tesis:** Gioconda Herrera

**Lectores:** Valeria Coronel

Eduardo Domenech

---

A mis abuelitos,

Nelson,  
Por las rimas y por el árbol de nísperos

Guillermina,  
Por la primera sonrisa y por los primeros años

Teresita,  
Por todo lo exquisito que ha salido de sus manos

Y Gustavo,  
*In memoriam.*

A Vicente Eduardo,  
Amoroso y paciente compañero,  
Ahora más que nunca, por la urgencia de hablar frente a tus ojos.

## AGRADECIMIENTOS

**N**o es solo por este trabajo, sino por la etapa académica y vital que le subyace, que debo agradecer a todas las personas con quienes he compartido ideas, discusiones, esfuerzos e incontables horas, desde octubre de 2006 hasta este momento.

Un agradecimiento lleno de afecto, en primer lugar, a Gioconda Herrera, con quien he tenido el honor de trabajar y aprender. A sus comentarios siempre acertados, a su confianza y dedicación hacia mi trabajo, a su valiosa orientación y a su excelente calidad humana y académica; les debo el resultado de esta tesis.

Andrés Guerrero y Valeria Coronel me proporcionaron herramientas fundamentales para la investigación. He intentado adoptar el especial cuidado que ambos ponen en el rigor metodológico, el pensamiento crítico y el posicionamiento político al hacer Ciencias Sociales. Les doy gracias por su tiempo, su exigente lectura y su calidez, que siempre me alentó.

Agradezco también a Felipe Burbano de Lara, por sus valiosos comentarios en el inicio de este proyecto; y especialmente, a Eduardo Domenech, docente e investigador de la Universidad Nacional de Córdoba, por su disposición para evaluar este trabajo, así también por sus rigurosos comentarios y su aguda perspectiva sobre los futuros alcances de los argumentos que he planteado.

El esfuerzo, frustraciones y perseverancia compartidos con mis compañeras de cursos construyeron una valiosa experiencia. Un agradecimiento muy especial a Lorena Araujo por su amistad que perdura, por el día a día, por la paciencia que demanda el ejercicio de escribir a cuatro manos.

Agradezco, en general, a la FLACSO Sede Ecuador. En este espacio académico encontré todo el apoyo necesario para llevar a cabo la maestría en Sociología. En particular, la beca que recibí para elaborar la tesis aportó en gran medida al desarrollo de mi trabajo.

Quiero agradecer, además, a todas las personas que colaboraron con mi investigación, en numerosas entrevistas y consultas. En los intersticios de la institucionalidad y del sentido común se encuentran personas comprometidas con el servicio público y la acción colectiva. A ellas mi reconocimiento.

A mi familia, gracias por sostener el camino que he recorrido. Gracias por todo el amor y el refugio, cuando lo he necesitado. A mis padres, por todas las formas posibles de apoyo, por ser una fuente de inspiración. A mis hermanas, Lucía y Luli, por la entrañable complicidad y la alegría. A mis abuelitas y abuelito, por toda la ternura y la sabiduría. A mis tíos, especialmente a Mónica y a Rodrigo, por la generosa confianza, la presencia y el cariño. A Viche, por querer juntar su vida con la mía cada día. Y por supuesto, a la familia del otro valle, por todas las rutas recorridas, por los encuentros y los lazos; Ale, Cris, Sole, Isa: siempre están presentes.

# ÍNDICE

SÍNTESIS.....	13
<b>CAPÍTULO I</b>	
“NO SE DUDA NUNCA DEMASIADO CUANDO SE TRATA DEL ESTADO”.....	17
Introducción .....	17
Discusión teórica y herramientas conceptuales .....	22
Estrategias metodológicas .....	46
<b>CAPÍTULO II</b>	
EL ESTADO COMO ESCENARIO DE ESTUDIO, EL ESCENARIO COMO CAMPO DE FUERZAS .....	51
Antecedentes: 1970 – 1998 .....	54
¿Del <i>boom</i> demográfico al <i>boom</i> legislativo?.....	57
Institucionalización y respuestas contingentes: acciones desde el poder ejecutivo.....	68
Conclusiones .....	87
<b>CAPÍTULO III</b>	
EL CONFLICTO SIMBÓLICO EN TORNO A LA MIGRACIÓN DESDE EL ESTADO ECUATORIANO .....	91
Globalización, crisis y moralización de los sujetos.....	93

Representaciones emergentes en el campo de fuerzas .....	103
Conclusiones: en torno a la eficacia simbólica .....	125
<b>CAPÍTULO IV</b>	
<b>MODOS DE INTERVENCIÓN SOBRE LA MIGRACIÓN .....</b>	<b>129</b>
Migración y gestión de poblaciones: antiguas prácticas estatales y nuevos mecanismos de gobierno.....	131
Conclusiones: gobierno de lo social.....	150
<b>CAPÍTULO V</b>	
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>153</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>165</b>

“Art. 20.- El Gobierno no asume responsabilidad por los ecuatorianos que salen del País.”

Ley de Documentos de Viaje, República del Ecuador, 1989.

“El Gobierno ecuatoriano no ha podido y no quiere dejar de ser solidario con sus compatriotas que han emigrado y con sus familias, y por esta razón, el señor Presidente Constitucional de la República, consciente de la dura realidad que deben enfrentar tantos miles de ecuatorianos radicados fuera de las fronteras ecuatorianas, aspira a que las acciones gubernamentales respecto al fenómeno migratorio adquieran un carácter de Política de Estado, cuyos lineamientos perduren mientras las circunstancias así lo requieran, siempre en función de las necesidades del país y sus habitantes.”

Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior, República del Ecuador, 2001.

## SÍNTESIS

El presente trabajo de investigación pretende indagar en las prácticas y discursos que el Estado ecuatoriano ha generado en respuesta a los flujos migratorios iniciados a fines de la década de 1990. Se plantea que estas prácticas y discursos constituyen acciones en cuya construcción se involucran actores políticos que ocupan diversos lugares dentro de la estructura estatal o frente al Estado, y generan un campo de disputa del cual emerge una determinada construcción de la migración, sobre la cual el Estado actúa a través de un poder simbólico y operativo. Se pretende analizar dicha construcción de la categoría migración que surge desde el Estado.

Junto a lo anterior, se plantea que estos flujos migratorios que atraviesan al territorio ecuatoriano y tienen lugar en el cambio de siglo, se enmarcan dentro de procesos de crisis nacional y de tendencias globales de cambio. En este contexto particular, las migraciones plantean profundos cuestionamientos al orden político establecido y escenificado entre otros lugares, en el Estado. Se plantea que indagar en las respuestas estatales interpuestas frente a las migraciones permite dilucidar ciertos procesos de continuidad o cambio en que está inmerso el Estado ecuatoriano.

Se parte de identificar un importante cambio en la manera en que el Estado asume la migración a partir de finales de la década de 1990. Se inicia entonces un proceso en que el migrante y la migración

adquieren nuevos sentidos, tanto en el ámbito estatal como más allá de éste. Ello se puede observar en los procesos de elaboración de numerosos proyectos de ley, programas, proyectos y diversas iniciativas de política migratoria que copan las agendas estatales en la última década.

En este trabajo se ha seleccionado como unidad de análisis a un conjunto de instrumentos estatales en materia migratoria, que fueron elaborados, planteados o implementados entre 1998 y 2006. Se ha estudiado en particular, los procesos de elaboración de dichos instrumentos, orientados tanto a flujos emigratorios como inmigratorios.

Al respecto, el estudio arroja dos resultados principales, uno de ellos relacionado con las representaciones de la migración que el Estado ecuatoriano ha construido; y el otro, vinculado con los modos de intervención estatal sobre la migración que evidencia el presente caso de estudio.

Las representaciones de la migración se encuentran estrechamente vinculadas con la crisis política y financiera de finales de la década de 1990. Desde discursos dominantes, esta crisis es asumida a partir de categorías morales, que explican como culturales los problemas económicos, políticos y la corrupción. En este contexto, las construcciones discursivas de la migración efectuadas por diversas instancias estatales configuran una representación problemática, afincada en ciertas nociones del sujeto migrante. Por un lado, la migración se entiende como una amenaza al orden nacional, en tanto se asume que produce sucesivas alteraciones en órdenes privados, tales como la familia y la comunidad. Pero, por otro lado, la migración también se emplea políticamente para legitimar proyectos políticos de orden nacional, pues se la relaciona con capacidades de autogestión individual propias del orden liberal-democrático que se persigue desde los espacios de poder.

En cuanto a los modos de intervención estatal frente a la migración que dichas representaciones impulsan, la presente investigación identifica dos principales modalidades de gestión: administrativa y participativa. Cada una de ellas refiere a dispositivos de gobierno particulares. La gestión administrativa consiste en la canalización estratégica del ejercicio de poder frente a la migración, ya sea a través de mecanismos tradicionales de acción estatal o a través de relegar el poder a los már-

genes del Estado –en ambos casos, son formas de gestión poco o en absoluto accesibles a la vigilancia pública-. La gestión participativa, por su parte, requiere de la aplicación de tecnologías de gobierno especializadas, que buscan involucrar a instancias no estatales conocidas como “sociedad civil” en la construcción y legitimación de formas de conocimiento y de poder en relación con la migración.

La presente investigación se estructura en cinco capítulos. El primero introduce la problemática estudiada, delimita objetivos generales y específicos para el estudio, elabora una discusión conceptual que servirá como marco de referencia para el análisis, presenta una discusión teórico-metodológica que orienta todo el trabajo, y especifica las estrategias metodológicas que fueron empleadas.

El segundo capítulo presenta el escenario de estudio. Se examina, en primer lugar, el marco normativo relativo a migración y extranjería anterior a 1998. En segundo lugar, se hace un recorrido de la producción de legislación ecuatoriana sobre migración a partir de 1998. En seguida, se identifican actores y contextos que influyen en posicionar determinados temas recurrentes desde el Congreso Nacional. Posteriormente, se reconstruye un proceso similar, esta vez, desde el ejecutivo; de donde se obtienen tendencias que coinciden con aquellas evidenciadas en el legislativo. Finalmente, se argumenta la necesidad de explorar ciertas acciones que ocurren en los límites de la institucionalidad estatal, con el propósito de aproximarse a prácticas más condicionadas por los imaginarios sociales que por las normas y procedimientos que exige el orden institucional.

El tercer capítulo aborda el primer objetivo específico planteado para esta investigación, el cual se refiere a las representaciones de la migración que emite el Estado. Se enfatiza en evidenciar categorías a través de las cuales se construyen tales representaciones, así como implicaciones de éstas que derivan en las prácticas estatales. Para el efecto, se analiza, en primer lugar, un conjunto de debates parlamentarios en torno a un proyecto de reforma al Código Penal acerca del coyoterismo; y en segundo lugar, el proceso de elaboración del Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior –PNEE-, liderado por la Cancillería, junto

con otras reformas institucionales al interior del Ministerio de Relaciones Exteriores.

El cuarto capítulo se ocupa del segundo objetivo específico de la investigación, que se dirige a analizar los modos de intervención del Estado ecuatoriano en materia de migración. En una primera parte, se argumenta que tal intervención se entiende dentro del contexto estatal en la medida que se posiciona como parte de un proyecto hegemónico frente a la crisis nacional, delineado, a su vez, por una serie de discursos hegemónicos que interpretan la crisis en tanto problema moral. En una segunda parte, se examina la intervención del Estado sobre la migración a partir de una categorización de las acciones de intervención estatal, que las divide en administrativas y participativas. Se evidencia como ambos tipos revelan distintas aristas de la gestión de la migración que efectúa el Estado.

Un quinto y último capítulo cierra con una reflexión en torno a los principales hallazgos que arroja esta investigación, así como identifica algunas líneas y objetivos de análisis que van más allá de los límites de la presente tesis de maestría.



## CAPÍTULO I

### **“NO SE DUDA NUNCA DEMASIADO CUANDO SE TRATA DEL ESTADO”<sup>1</sup>**

#### **Introducción**

En 1998 el Ecuador adoptó el Plan Nacional de Derechos Humanos, elaborado por el Ministerio de Relaciones Exteriores<sup>2</sup>. Este instrumento se implementaría por medio de un conjunto de planes operativos, organizados según grupos específicos de población. Uno de estos planes operativos contiene el “Capítulo sobre derechos humanos de los extranjeros, migrantes y refugiados”, elaborado para el período 1999-2003.

En dicho capítulo se define a Ecuador como “un país de tránsito y recepción de migrantes” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 1998: 9). Se reconoce, al mismo tiempo, un aumento de la emigración ecuatoriana, pero se presta menos atención a esta dinámica que a los flujos de inmigración y de refugio. Con ello, nos encontramos ante un primer

---

1 Cita textual (Bourdieu, 1996: 6).

2 Decreto ejecutivo 1527 del 18 de junio de 1998, publicado en el Registro Oficial No. 346 de 24 de junio de 1998.

indicio de que tanto la larga tradición emigratoria ecuatoriana como el aumento en el número de emigrantes –que ya se puede advertir en 1998–, hasta entonces pasan prácticamente desapercibidos para el Estado ecuatoriano.

Apenas un año después, en 1999, el saldo migratorio ecuatoriano fue cuatro veces mayor que el saldo promedio de la década, y en 2000, la cifra prácticamente duplica a la del año anterior (FLACSO-UNFPA, 2008). De manera casi simultánea, la dinámica social que revelan tales estadísticas empezó a problematizarse en la sociedad ecuatoriana. Medios de comunicación, academia, entidades públicas y privadas de intervención social, así como diversos espacios informales y cotidianos, comenzaron a discutir la migración como uno de los temas más relevantes de la vida nacional en el cambio de siglo. Así lo perciben Herrera, Carrillo y Torres:

Debido a la magnitud que alcanza y a su perfil, cada vez más complejo y heterogéneo, la migración internacional pasa, en los últimos años, de ser un tema periférico y casual, pocas veces discutido en ámbitos públicos, políticos o académicos, a constituirse en una fuente de debate cotidiano en los medios de comunicación y en la opinión pública en general (Herrera, Carrillo y Torres, 2005: 13).

Este proceso en el que la migración pasa de la marginalidad a la centralidad en las agendas públicas, toma un lugar importante en el Estado. Ejemplo de ello es el contraste entre el Plan Nacional de Derechos Humanos de 1998, mencionado más arriba, y la cantidad de acciones y recursos que el Estado ecuatoriano moviliza hacia la población emigrante en los años siguientes<sup>3</sup>.

Antes de la etapa 1998-2000, los procesos migratorios eran generados y reproducidos como prácticas locales y privadas, invisibles para el Estado, salvo en ciertas ocasiones en que activaban un marco jurídico que no se había cuestionado ni reformado durante un largo período. En contraste, hacia 1999, los giros cualitativo y cuantitativo que experimentan los flujos migratorios que atraviesan el territorio ecuatoriano, hacen

---

3 Esto se abordará detalladamente en el siguiente capítulo.

que la migración “irrumpe en la realidad nacional”, a decir de Arízaga (2005: 21). Esta irrupción toca al Estado, ya sea directamente o a través de las múltiples voces que generan opinión pública sobre la migración y la dotan de diversos significados. Es así como desde el último flujo emigratorio masivo, asistimos a un escenario político donde el Estado emprende una inusitada proporción de prácticas y discursos centrados en la migración, que se reflejan en debates, planes, programas, proyectos, leyes, reordenamientos institucionales que, en la última década, han asumido a la migración como un campo de intervención estatal.

El presente trabajo se plantea indagar en la trayectoria de construcción de este campo por parte del Estado ecuatoriano. En los inicios de esta trayectoria, se detectan procesos de disputa simbólica y política efectuados sobre las nuevas dinámicas migratorias. Las primeras tareas estatales frente a la migración que se registran a partir de 1998, indican esfuerzos por definir –por nombrar, diría Bourdieu- a la migración, y con ello, a la población migrante o al sujeto migrante<sup>4</sup>. Se sigue la línea de Bourdieu en cuanto muestra que los actos de definir, de otorgar sentido, implican luchas por la institución de órdenes mentales, por determinar lo que es legítimo y natural, y así constituir órdenes sociales (Bourdieu, 1985: 79)<sup>5</sup>.

El momento histórico en que emerge este campo de disputas por los sentidos y las formas de intervención sobre la migración está marcado por una crisis política y económica de inusitada magnitud. Se examinará cómo este contexto presenta un vínculo con la última oleada emigratoria de ecuatorianos; el mismo que se refuerza en el plano simbólico, para formar parte de la memoria social sobre la historia reciente.

En este trabajo interesa detenerse precisamente en el momento en que empieza a gestarse un campo de representación y de intervención estatal sobre la población migrante, para entonces analizar los procesos de elaboración de instrumentos normativos sobre migración en tanto

---

4 El neologismo “migrante” se emplea deliberadamente en este trabajo, en un esfuerzo por adoptar una visión crítica respecto de las distinciones que se marcan, tanto en la política como en el pensamiento académico, entre las categorías de “emigrante” e “inmigrante”, así como a las categorías de “Estado de origen” y “Estado de destino”.

5 En las siguientes páginas se discutirá más a fondo los aportes conceptuales de Bourdieu que retoma esta investigación.

procesos de disputa simbólica donde se condensan imaginarios, discursos, agendas y prácticas de poder que emergen de distintos sectores de la sociedad. Se apunta, en última instancia, a analizar la construcción epistemológica respecto de la migración que se efectúa desde el Estado.

Al mismo tiempo, se busca evidenciar las conexiones existentes entre este proceso de construcción simbólica y el campo de intervención gubernamental que se emprende sobre la migración<sup>6</sup>. La investigación se concentrará, entonces, en comprender las prácticas que el Estado interpone ante la migración.

La aproximación a tales acciones no se llevará a cabo a través de una línea institucionalista, sino que se opta por una perspectiva foucaultiana, que permite reflexionar acerca de las imbricaciones entre conocimiento, poder, instituciones y sujetos; que se revelan en el caso particular del tratamiento que el Estado ecuatoriano da a la migración a finales del siglo XX e inicios del XXI.

Esto exige preguntarse acerca de cómo y en qué circunstancias la emigración internacional pasa a asumirse como un problema nacional por parte del Estado ecuatoriano; y a su vez, esta pregunta requiere ir más allá de la explicación más evidente, la cual consistiría en suponer que el Estado responde inevitablemente ante el peso demográfico de un flujo migratorio masivo, cuyo enorme crecimiento se concentra en unos pocos meses.

Es desde tales perspectivas que surgen interrogantes como las siguientes: ¿Desde qué imaginarios o categorías el Estado construye representaciones de la migración? ¿Qué relaciones de poder se perpetúan o se resquebrajan a través de la operación estatal frente a la migración?, ¿A través de qué prácticas? y ¿Cómo expresan éstas un determinado orden simbólico?; ¿Qué representan las migraciones para el Estado?, ¿Qué

---

6 El término "gubernamental" se usa aquí en el sentido foucaultiano. Se refiere al uso de determinados dispositivos discursivos y tecnológicos sobre una población, con el objetivo de moldear sus procesos demográficos para fines de determinados estados. No obstante, esta forma de poder no se limita exclusivamente a los estados o gobiernos nacionales, sino que puede operarse desde otras entidades institucionales con determinados poderes sobre las poblaciones, tales como agencias multilaterales o intergubernamentales. Más adelante en el capítulo se profundizará al respecto.

papel juega el contexto internacional frente a la migración en la intervención del Estado sobre estas dinámicas?

En efecto, las preguntas que orientan la presente investigación no pretenden situarse en las dinámicas migratorias para explicar desde ahí la respuesta del Estado frente a éstas; sino más bien, se trata de entender un momento concreto y contextualizado en el Estado ecuatoriano, a partir del estudio del abrupto despliegue de acciones que éste ha dirigido hacia la migración desde 1998.

El supuesto que guía este planteamiento es que la intervención del Estado sobre la migración, dentro del campo de fuerzas en que se inserta, evidencia ciertos usos políticos de la categoría migración, que no se relacionan únicamente con los propios procesos migratorios, sino con proyectos políticos más amplios que se ejercen desde el poder.

El propósito de largo alcance que se plantea es entonces, elaborar respuestas sobre la particular configuración del Estado que se manifiesta en las continuidades o rupturas de los regímenes que éste instaura en relación con determinadas poblaciones.

Conforme a esta reflexión, el objetivo general que guía la investigación se formula como sigue:

¿Qué representaciones sobre la migración ha construido el Estado ecuatoriano y cómo se relacionan éstas con las formas de gobierno que despliega frente a dicha categoría social? Esta interrogante se resolverá a través de los siguientes objetivos específicos:

1. ¿En qué campo de fuerzas ha construido el Estado ecuatoriano prácticas y discursos sobre la migración?
2. ¿En qué términos el Estado ecuatoriano define una representación de la migración?
3. ¿Qué tipo de intervención perfilan las prácticas del Estado ecuatoriano frente a la migración, al definirla como problema de interés público?

Con el fin de abordar estas preguntas he explorado los siguientes debates y herramientas conceptuales y metodológicas.

## Discusión teórica y herramientas conceptuales

El propósito de este apartado es construir un posicionamiento teórico a partir de tres entradas: los estudios sobre migración, con especial énfasis en su análisis del ámbito político; los planteamientos que se ha realizado sobre los estados de origen de los migrantes y sus relaciones con las diásporas; y por último, una breve revisión de ciertos elementos de análisis sobre el Ecuador en la década de 1990, necesarios para comprender la coyuntura en que se inserta la intensificación de los flujos migratorios de las últimas dos décadas.

La primera entrada apunta, por un lado, a comprender desde qué supuestos y posturas se ha analizado la política en los estudios sobre migración; y por otro lado, a establecer ciertas críticas frente a ese campo de análisis.

La segunda línea de estudios, que se ocupa de las políticas migratorias en origen, resulta más próxima a este trabajo, en tanto se posiciona en una relación de ida y venida entre los estados y las dinámicas migratorias; de modo que ofrece perspectivas más amplias, que enmarcan las respuestas de los estados frente a las diásporas en el contexto histórico que caracteriza a estos estados y sociedades.

Tales perspectivas invitan a detenerse en las particularidades del caso que ocupa al presente análisis, y de ahí que en una tercera entrada se incorpore –si bien con menor profundidad– un conjunto de estudios sobre la coyuntura ecuatoriana de la década de 1990.

En una siguiente sección se presenta el diseño conceptual y metodológico que sigue esta tesis. Éste se elabora a partir de los aportes de Pierre Bourdieu y Michel Foucault, así como del trabajo de otros autores que retoman estos aportes para abordar la construcción de problemas sociales desde el Estado. Este último grupo de trabajos se recupera en esta investigación como herramienta metodológica tanto como marco teórico, pues si bien ninguno de ellos estudia la migración, ponen de manifiesto estrategias metodológicas que apuntan a descomponer los actos de categorización a través de los cuales los estados, así como las instancias políticas supranacionales, manejan lo social.

Resulta oportuno entonces, demarcar el posicionamiento de este trabajo frente al estudio de las relaciones entre Estado y migración.

En primer lugar, el estudio se inscribe en la corriente que plantea que la migración se relaciona con importantes procesos políticos contemporáneos, y dentro de éstos, merece especial atención su impacto sobre los fundamentos del actual orden político, centrado en el Estado-nación.

En cuanto al Estado, se sigue la línea que descarta su inminente desaparición ante procesos de impacto global, tales como la migración, y más bien enfatiza en la pertinencia de observar las reconfiguraciones estratégicas de los estados ante dichos procesos<sup>7</sup>. Esta es la perspectiva que sugiere, entre otros, Andrés Vallejo, cuando afirma distanciarse de “aquellos que ven la migración como uno de los fenómenos contemporáneos que desestabilizan y finalmente liquidarán el orden político internacional” (Vallejo, 2004: 113).

El presente trabajo pretende, más bien, indagar en la especificidad de las reconfiguraciones que se producen en el Estado a partir de fuerzas que lo interpelan, tales como la migración internacional. Al respecto, en esta investigación se identifica la limitación de examinar únicamente la dimensión institucional de los estados, en términos de evaluar el éxito o fracaso del aparato jurídico, político y administrativo para regular los flujos migratorios.

---

7 Este debate se recoge en los estudios de la globalización, que presentan diversas posturas al respecto. Una de éstas plantea que existe una tendencia creciente a la desaparición del Estado, evidenciada en la importancia cada vez mayor que adquieren procesos económicos, sociales y culturales que ocurrirían al margen de las fronteras estatales; al mismo tiempo que la noción de soberanía estatal habría perdido fuerza en los últimos tiempos (Appadurai, 2001; De Sousa Santos, 1999; entre otros). En oposición a esta perspectiva, otros estudiosos de la globalización apuestan por analizar las relaciones entre estos procesos y determinados cambios que se producen en la configuración de los estados. Desde esta perspectiva, si bien la forma tradicional de Estado-nación enfrenta serios retos en esta época, estos no se traducen necesariamente en una desaparición del Estado, sino que producen nuevas configuraciones estatales que merecen ser estudiadas (Vertovec, 2004; Sassen, 2003; Castles y Miller, 2003).

## Estudios sobre Estado y migración desde destino: supuestos y limitaciones

El problema de cómo y por qué los estados actúan frente a los procesos migratorios ha sido abordado por varias disciplinas de las ciencias sociales, principalmente desde el área de los estudios sobre migraciones internacionales.

En este campo, la esfera política tuvo inicialmente un tratamiento más bien tangencial<sup>8</sup>. No obstante, dentro del amplio campo de investigación que se despliega alrededor de la migración en las últimas dos décadas, las implicaciones políticas de la migración han cobrado creciente protagonismo y énfasis. En el contexto de los cambios globales contemporáneos, la migración se presenta como “una fuerza para la transformación social” y una posibilidad para la emergencia de “nuevas formaciones políticas”, afirman Castles y Miller (2003: 2). Ante esta coyuntura, lejos de anunciar la inminente desaparición del sistema de estados-nación –la misma que han supuesto algunos pensadores de la globalización–, los autores advierten que “tal prospecto se presenta remoto” (Castles y Miller, 2003: 2). En este campo de análisis, movimientos migratorios, conflictos políticos contemporáneos y cuestionamientos sobre el Estado-nación convergen en una amplia problemática; en la cual se inscribe el presente trabajo.

Los grandes movimientos migratorios contemporáneos revelan un orden geopolítico global en el cual los países del Sur se convierten en exportadores de mano de obra, cuya demanda se concentra en el Norte, principalmente en Estados Unidos y Europa occidental (Castles, 2004; Portes y DeWind, 2004). Ello determina la tendencia principal que siguen los flujos migratorios en la actualidad: aquella que se origina en países africanos, asiáticos y latinoamericanos, y se dirige hacia Norteamérica, Europa occidental, Japón, Australia y Nueva Zelanda<sup>9</sup> (Castles, 2004: 861-862).

---

8 Las distintas corrientes teóricas de los estudios sobre migraciones internacionales, desde la década de 1970, muestran el predominio de dos paradigmas principales: la explicación económica y la de las redes (Arango, 2003).

9 Recalcar esta tendencia no implica desconocer la heterogeneidad de las rutas y trayectorias, ni la diversidad de flujos más pequeños en los niveles regionales, que sin duda, presentan sus propias especificidades.

De ahí que entre los estudios sobre los procesos políticos relacionados con la migración, se puede identificar, de manera general, un amplio grupo que aborda la temática desde los contextos de destino, y un grupo más reducido que se ocupa de las relaciones entre política y migración en origen<sup>10</sup>. La literatura sobre el tema muestra un claro sesgo hacia el primer grupo. Ello se observa, por ejemplo, en el caso de la migración mexicana hacia Estados Unidos, en el cual se ha privilegiado el análisis de la política pública estadounidense y se ha relegado el estudio de las iniciativas emprendidas por el Estado mexicano (Castañeda, 2009).

Esta abundancia relativa de estudios sobre política migratoria en destino puede relacionarse con las agendas políticas de los países de mayor recepción de inmigrantes. Estas agendas estarían determinadas por el conflicto que conlleva la definición de un estatus político, distinto a aquel del nacional, para una población que busca la inserción en el territorio de destino. En efecto, los estados tienen modos variables de normar la extranjería, los cuales tienen que ver tanto con su formación histórica como con las coyunturas y los procesos políticos actuales. La relación entre los inmigrantes y el Estado, o entre éstos y la población nacional resulta, en ese sentido, problemática, de modo que en las sociedades de destino, el debate se orienta generalmente por las categorías de integración o asimilación social; pues son éstos los temas que generan tensiones más hondas en la discusión sobre políticas de Estado en destino.

---

10 Un tercer grupo de estudios sería el que aborda las relaciones entre política y migraciones desde el transnacionalismo. Dentro de los estudios sobre migración, el transnacionalismo es una categoría paradigmática, a través de la cual se ha intentado evitar los sesgos que supone, dada la naturaleza misma de la migración, ubicar la mirada exclusivamente en los contextos de origen o de destino. Desde este enfoque se han examinado distintas dimensiones derivadas de los procesos migratorios, entre ellas, la política. No obstante, el concepto ha sido sometido a un amplio debate teórico y metodológico que no concierne directamente a esta investigación. En el supuesto de que existieran estudios relevantes sobre Estado y migración desde la perspectiva de transnacionalismo político, éstos serán incluidos en la presente discusión. Sin embargo, la atención en este trabajo no se dirige a determinar el carácter transnacional de las prácticas estatales. Para abundar sobre esta categoría, ver Portes, Guarnizo y Landolt (2003), Levitt y Glick Schiller (2004), Vertovec (2004).

Esto permite entender las tendencias que muestran los estudios sobre migración y política. En primer lugar, el problema que más comúnmente ha sido analizado en este campo, es el de la ciudadanía y la nacionalidad, y a partir de éstos, problemáticas en torno a los derechos, la cultura, la nación y la pertenencia. La relación Estado-migración, por tanto, ha sido menos abordada. En segundo lugar, este ámbito de estudios se ha planteado la cuestión del Estado frente a la migración casi exclusivamente desde la perspectiva de la recepción. Esto se percibe en la mayoría de estados del debate y recuentos sobre las teorías desarrolladas en torno a las migraciones (Castles y Miller, 2003; Castles y Davidson, 2000; Brettell y Hollifield, 2000).

En dichas líneas de análisis se inscribe un grupo dominante de estudios sobre Estado y migración, el cual se caracteriza por abordar las políticas migratorias de diferentes países europeos o de Estados Unidos, con el objetivo principal de determinar factores —económicos o políticos— que hayan intervenido en el establecimiento de determinados modelos de recepción de inmigrantes.

Stephen Castles (2004), por ejemplo, parte de un recorrido histórico sobre los modos de elaboración de políticas migratorias en Europa, para obtener factores comunes que intervienen en el diseño de éstas, y determinar el éxito o fracaso de las políticas respecto de sus objetivos explícitos. Junto a esto, el autor examina ciertos elementos que podrían contribuir a un mejor diseño de políticas migratorias, y en consecuencia, a un mayor éxito de éstas, en una perspectiva que vislumbra la posibilidad de una relación *win-win* entre posiciones restrictivas y permisivas en torno a la inmigración (Castles, 2004).

James F. Hollifield (2004), por su parte, revisa el comportamiento de diversos estados europeos, así como de Estados Unidos, desde la segunda mitad del siglo XIX, frente a fuerzas macroeconómicas de oferta y demanda laboral que se gestaban en cada país o región, y conducían a acomodados internacionales en los flujos migratorios. Una segunda etapa histórica que se contempla en este recorrido, aborda los problemas que encararon los estados europeos al finalizar ciclos de alta demanda de fuerza laboral inmigrante. Estos problemas, como se menciona en líneas anteriores, derivan del asentamiento permanente de poblaciones

inmigrantes –un asentamiento no previsto por los estados- y se relacionan con la reproducción social y cultural de las segundas generaciones, y los conflictos culturales que ésta supone.

Por último, Hollifield detecta evidencias de un endurecimiento de las políticas de control de las fronteras, tanto en la Unión Europea como en Estados Unidos, en la década de 1990<sup>11</sup>. No obstante, el autor sostiene que las tendencias actuales de la globalización anuncian una mayor apertura de fronteras, tanto para el comercio como para la migración, en un contexto de liberalización de la sociedad; y en esa perspectiva, se anunciarían también posibilidades de construcción de un régimen internacional de gestión de la migración. Pero de todos modos, Hollifield marca una distancia con la plausibilidad de tal escenario, dada la actual “asimetría de intereses” entre “el mundo desarrollado y el mundo en vías de desarrollo”, que indicaría que la “paradoja liberal” tenderá a mantenerse en el mediano plazo<sup>12</sup> (Hollifield, 2004: 905).

Varios supuestos atraviesan estudios como los descritos. El más relevante para este trabajo tiene que ver con el modelo de Estado que dejan ver tales análisis de las políticas inmigratorias. En primer lugar, los autores se remiten a estados orientados por principios filosófico-políticos liberales, los cuales consolidaron en los últimos dos siglos formas relativamente similares de manejo de la cohesión y la desigualdad social, la vida pública, la identidad nacional y la diversidad cultural.

---

11 En el caso de la Unión Europea, esta tendencia evidenciaría dos caras paralelas: al tiempo que se camina gradualmente hacia la libre circulación de los ciudadanos comunitarios dentro de los países miembros, los controles de las fronteras externas, para la inmigración de ciudadanos de terceros países, se endurecen notablemente (Hollifield, 2004; 903). Esto ha llevado a otros autores a evocar la idea de una “fortaleza” al describir el actual modelo europeo de política migratoria (King, Lazaridis y Tsardanidis, 2000).

12 Hollifield desarrolla la idea de “paradoja liberal” para entender las fuerzas contradictorias que entran en juego en una democracia liberal en el momento de gestionar la política migratoria. Esta paradoja, consiste, por un lado, en la necesidad de los gobiernos de mantener la competitividad de los países en el mercado internacional, a través de la apertura “hacia el comercio, la inversión y la migración” (Hollifield, 2004: 885). Por otro lado, una política abierta hacia la migración implica importantes riesgos políticos, que los estados tienden a evitar a través de medidas de control relativamente estrictas (Hollifield, 2004).

Los referentes contemporáneos de Estado implícitos en los análisis de estos autores se relacionan con el sistema democrático-liberal expresado en el modelo de Estado de Bienestar, apuntalado en la época posterior a la Segunda Guerra Mundial y minado a partir de la década de 1970. Asumir como referente aquel modelo estatal, implica también dar por sentado cierto tipo de relaciones del Estado con la sociedad civil y el mercado, así como ciertos modos de hacer política y de construir políticas públicas y legislación: ciertos modos de gobernar, y por ende, ciertos modos de relación entre el Estado y los sujetos<sup>13</sup>.

En el enfoque en cuestión, dicha relación se entiende como una relación de ciudadanía que tiene como precondition un sujeto cuya vida política se rige por principios liberales, por un lado; y por otro, un Estado que se relaciona con los individuos en función de tal supuesto. De manera similar, en cuanto a la relación entre el Estado y el mercado, se da por hecho que actores y dinámicas económicas efectivamente están orientados por el principio fundamental de la racionalidad liberal capitalista: el agente económico individual que actúa para maximizar beneficios a partir de cálculos racionales. Subyace a todo esto, el supuesto de que el Estado actúa según estas lógicas de organización de las relaciones sociales, y en consecuencia, que quienes gobiernan entienden de ese modo la realidad, y dan por hecho las mismas nociones.

Tal conjunto de referentes y supuestos se mantienen en una suerte de *ceteris paribus* en aquella línea de análisis, de modo que las políticas migratorias aparecen como un producto de estados monolíticos, que depende únicamente de factores directamente relacionados con la migración en cuanto al mercado laboral o a la interacción cultural, los cuales serían tomados en cuenta por los agentes racionales que, al interior del Estado, toman decisiones. Como resultado, estos estudios elaboran una evaluación de la eficiencia de determinadas políticas en distintos cortes temporales, e incluso hacen recomendaciones para la

---

13 La relación entre el gobierno y el sujeto es uno de los temas de análisis desarrollados por Foucault. Las elaboraciones teóricas del autor en esa materia abrieron espacio para una línea conocida como “estudios de la gubernamentalidad”, que surge hacia la década de 1980 (Gil, 2006: 37). Este enfoque es una de las vertientes que adopta el presente trabajo.

mejora de éstas, en función de balances costo-beneficio de la migración para los estados.

En el presente trabajo es necesario construir un marco teórico-metodológico distanciado de estos estudios por varias razones. En primer lugar, y a diferencia de cierta perspectiva dominante en el contexto europeo o norteamericano, el debate sobre la configuración del Estado ecuatoriano de ninguna manera ha sido saldado, y menos aún la discusión sobre los principios que sustentan el orden político contemporáneo en el país<sup>14</sup>. De ahí que los objetivos de esta investigación apunten precisamente a poner en cuestión los supuestos que están en juego en determinadas prácticas y discursos estatales frente a la migración.

En segundo lugar, son muy distintas las preguntas que despiertan políticas dirigidas a una población inmigrante, que aquellas que se suscitan cuando un Estado define acciones frente a la emigración masiva de sus ciudadanos. En consecuencia, el sesgo hacia la perspectiva de Estado receptor constituye otro de los factores limitantes dentro de la corriente principal de estudios sobre migración que analizan políticas estatales.

Un análisis efectuado en los términos acotados por dicha línea implicaría, según advierte Bourdieu, “aplicar al Estado categorías de pensamiento producidas y garantizadas por el Estado” (Bourdieu, 1996: 5). No se trata, entonces, de detectar las “fallas” del Estado en la política migratoria, y al mismo tiempo, sugerir formas de rectificar tales falencias en función de objetivos previamente definidos y legitimados desde el espacio estatal.

Este trabajo tiene otra orientación; interesa desarrollar una perspectiva crítica del Estado ecuatoriano en torno a su accionar frente a la migración, la misma que sea capaz de deconstruir el proceso de naturalización y categorización que subyace a la producción de “problemas sociales” por parte del Estado; proceso que, de acuerdo con Bourdieu, logra presentarse como un interés universal, y en tanto tal, legitima una

---

14 Más adelante en este mismo capítulo se reflexionará con más detalle sobre cómo los estudios políticos ecuatorianos han puesto en duda la efectiva vigencia de un régimen democrático-liberal en el país, y se han esforzado por comprender la compleja articulación que forman las relaciones entre sociedad, Estado y cultura política en Ecuador.

visión particular construida desde los “intereses y valores” vinculados al poder del “universo burocrático” (Bourdieu, 1996: 6-8). En última instancia, la trayectoria de análisis que se pretende seguir apunta a develar el uso político que desde el Estado se da a la producción de la migración como un problema que amerita intervención.

Sin embargo, es necesario señalar que existen algunas excepciones relevantes en el estudio de los estados receptores, que incluso pueden considerarse compatibles con esta crítica. En efecto, ciertos trabajos en destino se han dirigido hacia otros niveles implícitos en las relaciones Estado-migración; desde en el cuestionamiento que plantean las migraciones hacia los sistemas políticos en la actualidad.

Por ejemplo, el trabajo de Steven Vertovec (2004) sugiere que las migraciones, junto con otros procesos globales contemporáneos, estarían provocando cambios de mayor o menor alcance en las bases que conforman al Estado-nación tradicional. Vertovec retoma a Albert, Lapid y Schiffauer, quienes proponen que las bases tradicionales del Estado, configuran un “nexo dinámico” entre los conceptos de identidades colectivas, fronteras y determinados ordenamientos sociopolíticos –“*identities-borders-orders*”- (Vertovec, 2004: 970-992).

Como explica el autor, en el modelo convencional de Estado-nación, la construcción de identidad colectiva se liga a los procesos de demarcación de fronteras, dentro de las cuales se establecen determinadas formas de ordenamiento político y jurídico; el cual a su vez, se desprende de y refuerza el sentido de identidad colectiva (Vertovec, 2004: 977-979). Este modelo de Estado se reproduce a través de “un sistema de narrativas, rituales e instituciones públicas, materiales educativos, burocracias estatales formales y relaciones sociales informales, normativas implícitas y explícitas, y un conjunto de supuestos y expectativas sobre la vida pública y la sociedad civil” (Vertovec, 2004: 979). El autor sostiene que este sistema de normas, supuestos y expectativas, se ve alterado por los retos que en la actualidad afronta el Estado a través de la migración y otros procesos que aceleran el cambio.

El presente trabajo de tesis se aproxima a esta propuesta en la medida en que se orienta a examinar las prácticas simbólicas que constituyen al Estado, reflejadas en “narrativas”, “rituales”, “relaciones for-

males e informales” y “normas explícitas y explícitas”, así como en un conjunto de expectativas sociales comunes acerca de estos elementos (Vertovec, 2004: 979).

Sin embargo, tal delimitación del orden simbólico del Estado que las migraciones ponen en juego, podría llevar a asumir que el debate se centra exclusivamente en la dimensión de las ideas o los imaginarios que se remueven en estos procesos. El presente trabajo se aleja de tales supuestos, para lo cual es necesario aclarar que en esta investigación, los procesos de representación simbólica implican actos de poder, que tienen determinadas direccionalidades y son indisociables de las prácticas sociales, tanto individuales como colectivas<sup>15</sup>.

Precisamente, el estudio doctoral de Sandra Gil (2006) sobre políticas españolas de integración dirigidas a inmigrantes, plantea avances en esta línea, desde el contexto receptor. El trabajo de Gil parte de ver a la inmigración como una construcción social, es decir, como un proceso que sólo bajo ciertas condiciones sociales se convierte en “objeto de discurso, de gobierno y, sólo después, [en] objeto de conocimiento” (Gil, 2006: 17). El caso de estudio que ocupa a la autora comprende las políticas de integración de inmigrantes emprendidas tanto por la *Generalitat* de Cataluña como por la Comunidad Autónoma de Madrid.

Si bien la presente investigación presenta una perspectiva muy similar a la desarrollada en el trabajo de Gil, también mantiene una importante diferencia. Incluso en una investigación como la de Gil, orientada a deconstruir los supuestos culturalistas que naturalizan la idea de integración en las políticas de recepción de inmigrantes; el caso de estudio presenta un Estado que recibe poblaciones, y por tanto, estaría plausiblemente forzado a tomar cursos de acción frente a los nuevos habitantes del territorio.

Los casos que presentan los estados de origen, en cambio, resultan menos “obvios”. ¿Qué lleva a un Estado a aproximarse a la población que ha dejado el territorio? La pregunta adquiere aún más fuerza en países como los latinoamericanos, donde la emigración a menudo se ha visto como una ventaja para los estados, por cuanto funciona como

---

15 En ese sentido, la presente investigación sigue las propuestas de Bourdieu. Más adelante se profundiza en estos argumentos.

válvula de escape de presiones populares ante las –siempre presentes– desigualdades sociales. Resulta importante, entonces, acercarse a los planteamientos realizados desde la perspectiva de estados de origen de emigración, cercanos geográfica y sociológicamente a Ecuador, tales como Colombia, Perú y Bolivia. Junto a ello, se revisará también líneas de análisis avanzadas a propósito del caso ecuatoriano.

### Propuestas desde los países de origen: entre los contextos históricos y la especificidad de las políticas migratorias

Conforme a la tendencia general que presenta el estudio académico de la migración en sus dimensiones políticas, en la región andina este tema ha quedado relegado, en comparación con otros aspectos relacionados a las dinámicas migratorias. Se puede incluso advertir que cada país andino cuenta con un solo estudio representativo sobre políticas de Estado en materia migratoria, sumado a algunas investigaciones de más acotado alcance teórico o empírico<sup>16</sup>.

En Colombia, destaca el trabajo de Luis Guarnizo (2006), quien analiza las directrices vigentes de política frente a los emigrantes a partir del programa rector en esa área; “Colombia nos Une”<sup>17</sup>. El autor muestra cómo, desde su implementación, este programa busca generar vínculos con la diáspora colombiana, a partir de una re-definición de esta migración. Históricamente, la población colombiana emigrante había sido estigmatizada al identificarse con los actores del conflicto en ese país. En ese sentido, “Colombia nos Une” intenta, según Guarnizo, elaborar una imagen “positiva” del colombiano, al apelar al espíritu emprendedor y a la riqueza cultural que exhibirían los colombianos en el exterior.

Guarnizo destaca también que las motivaciones del Estado colombiano para tomar estas medidas –en la práctica, inefectivas, según el

---

16 Ver Domenech (2009, en prensa) para el caso boliviano; Guarnizo (2006) en cuanto se refiere a Colombia; Tamagno y Berg (2004), sobre Perú; y Vallejo (2004), en el caso ecuatoriano. Se desconoce de la existencia de este tipo de estudios en Venezuela. Perspectivas regionales y referencias bibliográficas se encuentran en el boletín *AndinaMigrante* n° 3 (2009), de FLACSO-Ecuador y en Vono de Vilhena (2007).

17 El programa Colombia Nos Une inició en 2003, y hasta la actualidad, es la instancia rectora en política emigratoria colombiana. Está adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores de ese país. Ver: <http://www.minrelext.gov.co/wps/portal/colnosune>.

autor-, se relacionan estrechamente con el potencial de las remesas generadas por la población emigrante, así como con el propósito de mantener la migración como válvula de escape, en el sentido ya anotado.

La política emigratoria peruana, por su parte, es estudiada por Tamagno y Berg (2004). Para estas autoras, las acciones que el Estado peruano ha emprendido con el objetivo de generar vínculos con los emigrantes en la última década, responden a un proyecto político de reconstrucción nacional, en el cual la diáspora se articula a través del refuerzo de lazos simbólicos. A través de un análisis de lo que Tamagno y Berg llaman “discursos diaspóricos” del Estado peruano, se observan tensiones en la relación entre éste y los emigrantes, que oscilan entre la continuidad de antiguas formas de poder y el cambio que evidencian los intentos de políticas transnacionales. En palabras de las autoras:

Si bien el emergente discurso del ‘Quinto Suyo’ nos indica una transformación de la noción del Estado-Nación para incluir también a las poblaciones peruanas que se encuentran más allá de las fronteras geográficas del país, se trata -también de una extensión del Estado Peruano y una reproducción de ciertas prácticas de poder mediante las cuales el Estado Peruano se ha relacionado con los ciudadanos desde hace siglos. (Tamagno y Berg, 2004: 2)<sup>18</sup>.

Tanto en el caso colombiano como en el peruano, las acciones de los estados frente a los emigrantes han sido caracterizadas como procedimientos donde predomina una lógica clientelar, ante la imagen de esta población como generadora de recursos o como potencial votante; al mismo tiempo que la emigración masiva es bienvenida en tanto es capaz de aliviar tensiones sociales (Guarnizo, 2006; Tamagno y Berg, 2004).

De estos estudios emergen varios elementos que contribuyen a la elaboración del presente trabajo.

---

18 La expresión “Quinto Suyo” fue popularizada por el gobierno de Alejandro Toledo, a principios de esta década. Retoma la clasificación incaica del territorio imperial –dividido en regiones denominadas *suyo-*, para identificar a la diáspora como una quinta región peruana (Tamagno y Berg, 2004). Entre los países con significativa emigración, es común referirse a la población emigrada como una región más en la división territorial nacional.

En primer lugar, y como se afirmó en líneas anteriores, ambos trabajos relacionan las respuestas de los estados frente a la emigración con los contextos históricos de los países en donde surgen estas dinámicas.

En segundo lugar, tanto Guarnizo como Tamagno y Berg logran evidenciar cómo ciertos discursos e imaginarios sociales se emplean con determinadas intencionalidades políticas cuando el Estado problematiza la migración; proceso en el cual se ponen de manifiesto proyectos de los estados y/o de las elites nacionales, que van más allá de la migración en sí.

Tercero, el trabajo de Tamagno y Berg proporciona pistas sobre la importancia de detenerse en los procesos de elaboración o implementación de la política migratoria, así como en los discursos estatales; para identificar cómo los elementos históricos que configuran las relaciones de poder persisten aún en medidas estatales que aparecen como novedades o avances institucionales.

En la misma línea, el caso de la política de Bolivia frente a sus emigrantes, de reciente implementación, ofrece a Domenech (2009, en prensa) la posibilidad de estudiar las relaciones entre el tratamiento de la migración que perfila el Estado boliviano a partir del gobierno liderado por Evo Morales, y las formas en que este Estado asumía –o no– la migración en la política anterior. Ello, en dos niveles del contexto político: por un lado, la coyuntura nacional marcada por la agenda del MAS<sup>19</sup>; y por otro, una “coyuntura regional e internacional propicia para el tratamiento del tema migratorio” (Domenech, 2009 en prensa).

Además de los aportes para el análisis que fueron anotados en relación a los estudios anteriores, se puede tener en cuenta el último punto mencionado sobre el trabajo de Domenech: la atención al tratamiento que recibe la migración en agendas internacionales. En este sentido, el trabajo de Domenech y Magliano desarrolla una perspectiva crítica frente al papel de los discursos promovidos por determinados actores internacionales supranacionales –como los organismos

---

19 Por sus siglas, Movimiento Al Socialismo, partido identificado con la izquierda y el movimiento indígena boliviano, liderado por Evo Morales, presidente constitucional desde 2006.

multilaterales-, en generar momentos de visibilidad de determinados sujetos colectivos –migrantes, mujeres migrantes- (Domenech y Magliano, 2008).

Para el caso ecuatoriano, Vallejo (2004) ofrece una perspectiva similar, si bien más enfocada a procesos históricos nacionales. En dicho trabajo, el énfasis está en analizar cómo desde las élites ecuatorianas se construye un discurso sobre el desarrollo basado en nociones de modernidad equiparadas con lo extranjero, cuyo correlato es un discurso normativo que apunta a la “civilización” de la identidad ecuatoriana. El autor sostiene que estos discursos decantan en los imaginarios de los estratos populares, e influyen a la hora de emprender un proyecto migratorio. El análisis apunta a develar la presencia de estos discursos en determinadas políticas migratorias, en un contexto donde los imaginarios de modernidad y progreso se reconfiguran de manera funcional a las lógicas neoliberales globales.

Como se puede observar, la literatura sobre las políticas migratorias en origen presenta varios enfoques para continuar el debate, sobre todo en cuanto a la región andina; aún cuando se trata de una producción académica todavía incipiente.

No obstante, en todos los casos las investigaciones revisadas se refieren únicamente a las acciones estatales emprendidas frente a la población emigrante de cada país. Esto podría deberse fundamentalmente a que en los países abordados no se presentan altos índices de inmigración, ni súbitos incrementos en los saldos inmigratorios, como sí ocurre en el caso ecuatoriano. Dado que en los últimos años Ecuador se ha configurado como un país de considerables flujos emigratorios, inmigratorios y de tránsito; se considera importante incorporar a este análisis las acciones que el Estado desarrolla frente a la población inmigrante. Ello, con el propósito de obtener contrastes y coincidencias en los modos de representación e intervención estatal en la emigración, tanto como en la inmigración.

Ahora bien, a la luz de los estudios examinados, surge la necesidad de indagar más a fondo en ciertos referentes necesarios para la comprensión de la configuración histórica que experimenta el Estado ecuatoriano en los años previos al *boom* emigratorio.

## El caso ecuatoriano: la relevancia empírica y conceptual de la crisis

Se ha considerado que el antecedente temporal inmediato de la problemática que ocupa a este trabajo se encuentra en la década de 1990, en el entramado de procesos que rondan al Estado desde lo político, lo social y lo económico. Al indagar en estos procesos, llaman la atención ciertas características que pueden contribuir a la comprensión del terreno político particular que asistirá a la intensificación y masificación de la salida de ecuatorianos al exterior hacia el final de la década. Desde este punto de vista, la mirada retrospectiva se hace necesaria, en cuanto proporcionará luces y fundamentos para analizar al Estado en relación con la migración, enfocado éste desde las especificidades de su constitución histórica.

De acuerdo con ciertas corrientes influyentes en el análisis de la política ecuatoriana, la década de 1990 evidencia las “crecientes dificultades experimentadas por la democracia ecuatoriana” (Burbano de Lara, 2003: 13). Ello provoca, a decir de este autor, un giro importante en los intereses y temas en la agenda de los estudios políticos ecuatorianos, que se concentrarían durante la década en “tres ejes: democracia, cultura política y gobernabilidad”<sup>20</sup> (Burbano de Lara, 2003: 13). Estas tres aristas en que se mueven los trabajos más sobresalientes en la década, aportan con profundos cuestionamientos hacia la implementación y los significados de la democracia en el Ecuador; tanto en lo que se refiere al funcionamiento de las instituciones formalmente democráticas, como en cuanto se relaciona a los imaginarios y prácticas políticas que se llevan a cabo más allá de las instituciones. En este sentido, se ensayan distintos planteamientos: si para algunos la democracia se reduce a procedimientos instrumentales, que en el caso ecuatoriano estarían obstaculizados por una serie de falencias o ausencias en la cultura política ecuatoriana (Echeverría, 1997; Hurtado, 1997 citados en Burbano de Lara, 2003); para otros analistas, el problema radica en el plano simbólico-normativo de la democracia, el cual se diferenciaría en cuestio-

---

20 En contraste, durante la década anterior, los estudios políticos se habrían concentrado en cuestiones como la transición democrática y los movimientos sociales, bajo una fuerte influencia de vertientes teóricas marxistas. La ruptura en los años noventa, según Burbano de Lara, se produce respecto de tales referentes (2003).

nes fundamentales del sistema consuetudinario –en oposición a aquel formalmente establecido- de valores, comportamientos y organización de las relaciones de poder que efectivamente tendría lugar a partir de la conformación histórica de la sociedad y del Estado ecuatorianos (Bustamante, 1996; 1999; 2001; 2003; De la Torre, 1996; 1997; 2003).

El Estado es uno de los núcleos de esta discusión, en la medida en que las condiciones críticas del “sistema político”, las mismas que avivan el debate durante la década de 1990, se profundizan debido a la reestructuración neoliberal que se intentó instaurar en el Estado ecuatoriano en la época, de la mano con el posicionamiento del Ecuador en el proceso de globalización (Andrade, 2003; Burbano de Lara, 2003).

De este modo, se volvió urgente la tarea de explicar la trayectoria del Estado en esos años. Varios intentos se perfilan en ese sentido, de entre los cuales emergen ciertos términos de manera recurrente, aún entre distintos posicionamientos políticos, lo cual evidenciaría un relativo consenso en las agendas de la academia y de la opinión pública en general. “Crisis”, “inestabilidad”, “conflicto”, “governabilidad” “ajuste”, “costo social”, son algunos de los elementos principales que ofrecen, desde el análisis político tanto como desde el económico, una imagen estatal ante la cual situarse (Burbano de Lara, 2003).

En este sentido, los esfuerzos más bien teóricos se combinan con análisis de coyuntura, los cuales ponen en discusión los efectos socioeconómicos de las medidas de reforma estatal. Así, se señala que Ecuador inicia la década con una situación económica adversa y tendiente a empeorar, la cual es encarada por medio de un énfasis en la política económica en detrimento de la política social, como observa, entre otros, Herrera, al señalar una “incapacidad del Estado ecuatoriano de asumir los procesos de reproducción social de su población” (Herrera, 2007: 200). Al respecto, se ha documentado ampliamente los nefastos efectos sociales que tuvieron dos mecanismos principales de reforma estatal: el ajuste estructural y el recorte del Estado –a través de, por ejemplo, disminución del gasto público o privatización-.

Otro elemento que sobresale durante los años noventa se ha denominado “conflictividad política”, la cual se caracteriza por elementos como la movilización de varios sectores sociales y demandas colectivas,

así como la constante pugna entre los poderes institucionales del Estado; y el débil procesamiento de las demandas sociales a través de los canales políticos formales. Este clima tiene una de sus expresiones más graves en los derrocamientos de dos presidentes de la república: Abdalá Bucaram -febrero de 1997- y Jamil Mahuad -enero de 2000.

La etapa histórica cierra con la conjunción de estos elementos –precarización de la economía, complejas reformas del Estado, conflictos socio-políticos-, y deviene en un momento crítico hacia finales de la década, marcado por la quiebra del sistema financiero nacional, la adopción del dólar como moneda oficial, el notorio incremento de los niveles de pobreza en la población, la interrupción del gobierno de Jamil Mahuad y la emigración masiva –señalada como consecuencia de lo anterior-.

De la coyuntura anterior, sobresale una imagen de resquebrajamientos en un orden establecido, avivados por fuerzas de cambio regionales y globales. Estos cambios “suponen la redefinición activa del rol del estado”, plantea Vallejo, quien además, sostiene que “el resultado del proceso no es un necesario deterioro del estado en relación con las fuerzas globales, sino un proceso dinámico, en que el estado cede competencias en algunas áreas mientras busca reforzar su posición en otras” (Vallejo, 2004: 116). Entre estas competencias que cede el Estado, Herrera enfatiza, como se mencionó antes, la retirada frente a sus funciones de proveedor de bienestar, lo cual la autora identifica como una “crisis de reproducción social” –que, por cierto, no es exclusiva del Estado ecuatoriano- (Herrera, 2007: 199).

Desde una u otra perspectiva, el Estado se encuentra en jaque en el momento histórico en cuestión, lo cual lleva a diversos analistas a esforzarse por comprender las múltiples expresiones y resultados de la crisis por la que habría atravesado el país a lo largo de la década, inserto en el contexto de la globalización.

Resulta interesante notar que, si bien los diversos análisis sobre el Estado ecuatoriano de la década de 1990 no profundizan en el proceso migratorio, gran parte de éstos lo señala como consecuencia paradigmática del desenlace crítico de la década. Paralelamente, los estudios sobre migración ecuatoriana, traten o no sobre el Estado específicamente,

incluyen en el análisis una alusión a la coyuntura antes descrita, la cual se reconoce como “causa” principal del —así llamado- éxodo<sup>21</sup>.

La crisis, entonces, es uno de los conceptos que define la situación del Ecuador en la transición hacia el siglo XXI. Crisis y migración se enlazan en el imaginario social, en una memoria histórica que se refleja también en el debate académico. Esta noción de crisis que, al mismo tiempo, apunta hacia el Estado, refiere a los procesos de interrupción y de exacerbación que marcan el pasado reciente.

Este concepto, por tanto, adquiere relevancia en el presente trabajo en cuanto constituye no sólo un elemento empírico de suma importancia para entender la salida masiva de población ecuatoriana; sino también representa una posibilidad de enmarcar las intervenciones del Estado frente a la migración en el contexto de proyectos más amplios, relacionados con los diversos planteamientos de reestructuración del Estado, e incluso, de la sociedad. El momento histórico en el que se construye un campo discursivo y de intervención estatal frente la migración, aparece así, marcado por la crisis. En consecuencia, se plantea aquí que una investigación sobre la emergencia de dicho campo, debe insertarse en un esfuerzo por comprender sus condiciones políticas y discursivas de posibilidad —el campo de fuerzas-. En este caso, el análisis de los vínculos entre crisis y migración en el campo discursivo estatal, y de otros sectores hegemónicos, permitirá asumir esa tarea.

Para Skowronek, la crisis se define como “un evento esporádico, disruptivo, que súbitamente desafía la capacidad de un Estado para mantener el control y altera los límites que definen el uso legítimo de la coerción” (citado en Krasner, 1984: 234). De acuerdo con el debate que recupera Krasner, las crisis que tocan al Estado tienden a provocar el establecimiento de “nuevas formas, poderes y precedentes institucionales”, lo cual implica un proceso de lucha por la definición de normas básicas que delimiten los nuevos ordenamientos institucionales (Skowronek citado en Krasner, 1984: 234).

Desde la perspectiva de Skowronek, se tendería a aislar conceptualmente el momento de crisis del acontecer “normal” de la vida

---

21 Ver Acosta, López y Villamar (2006), Guerrero (2006), Ponce Leiva (2005), Solfrini (2005), De la Vega y Túpac-Yupanqui (2004), Goycochea (2003), entre otros.

política. No obstante, aquí se plantea una reinterpretación de la crisis desde el caso ecuatoriano. Pablo Andrade observa que “casi desde su inauguración en 1979, la democracia ecuatoriana ha sido descrita como “en crisis” (2003: 383). El autor advierte que esta forma de pensar la democracia ha conducido a la elaboración de diagnósticos y a la constante búsqueda de explicaciones y soluciones para la crisis (Andrade, 2003: 383). Esto implica que no solamente es importante estudiar las relaciones entre la crisis, la política y determinados procesos sociales en sí; sino que también es necesario preguntarse por las formas discursivas de procesar la crisis y las implicaciones políticas que ello acarrea.

En el caso que ocupa a esta investigación, al analizar los discursos que evidencia la opinión pública en el cambio de siglo, se perfilan permanentes intentos por escapar de la crisis, los cuales a su vez, motivan la conformación de proyectos hegemónicos de re-fundación nacional<sup>22</sup>.

Respecto a esto último, cabe aclarar que el concepto de hegemonía aquí empleado no se toma precisamente de la línea de Gramsci, sino de otros planteamientos que discuten con este autor, tales como James Scott, Philip Corrigan, Derek Sayer y William Roseberry (Roseberry, 2003). En particular, esta perspectiva propone

Usar el concepto *no* para entender el consenso sino para entender la lucha (...)<sup>23</sup>. Lo que la hegemonía construye, entonces, no es una ideología compartida sino un material común y un marco de acción relevante para vivir entre, hablar acerca de y actuar sobre órdenes sociales caracterizados por la dominación.

Ese material común y marco de acción relevante es, en parte, discursivo: un lenguaje común o una forma de hablar sobre las rela-

---

22 El interés de este trabajo radica en identificar los discursos que conforman estos proyectos, evidenciados en diferentes espacios de la opinión pública. No se incluye en el análisis las medidas económicas y político-institucionales efectivamente adoptadas para cumplir objetivos de reforma nacional. Sin embargo, como se advertirá en el capítulo IV, en ocasiones son estos mismos discursos de re-fundación los que se apartan del debate sobre el modelo económico y político, para emplear argumentos morales, culturales o raciales; e incluso apelan a la necesidad de continuar con las medidas de gobiernos anteriores, bajo la retórica de la estabilidad.

23 Énfasis en el original.

ciones sociales que establece los términos centrales en torno a los cuales la contestación y la lucha pueden ocurrir (Roseberry, 2003: 360-361).

En el debate expuesto, estos autores precisamente discuten la formación del Estado desde la cotidianidad, así como desde la diversidad de posiciones y de disputas entre las élites estatales. El planteamiento de Roseberry es uno de las posturas que se proponen en dicho debate como punto de partida para preguntarse hasta qué punto se puede considerar que un proyecto hegemónico –de las élites estatales- es unitario.

De aquella discusión se desprende el argumento de que el poder del estado, con todo y sus efectos de normar, autorizar, clasificar y nombrar; es un poder frágil, fragmentado, y en cuyo ejercicio se superponen diversas disputas. Con estas consideraciones, Roseberry prefiere hablar de “procesos hegemónicos” antes que de hegemonía, y sugiere entender estos procesos como “proyectos estatales” antes que como “logros estatales” (Roseberry, 2003: 365).

En este trabajo se postula que la crisis –en este caso, la de 1999- da lugar a indagar sobre la conformación de un proceso hegemónico dirigido hacia el objetivo de “superar” la crisis. En dicho proceso, planteo también, entran en juego definiciones del sujeto y del orden social, que tocan particularmente a la migración y al sujeto migrante; de manera que estos se convierten en problemas sociales, disputados como nunca antes en la historia del país<sup>24</sup>.

En torno a estas coyunturas y a sus implicaciones, surgen múltiples preguntas, entre las cuales están: ¿Qué implicaciones tiene para esta investigación pensar en la crisis del Estado como una característica que persiste –o emerge de manera recurrente- en la construcción de proyectos estatales o gubernamentales? ¿Cómo se vinculan las prácticas

---

24 Las discusiones sobre el concepto de hegemonía a las que aquí se hace referencia se encuentran recogidas en el libro *Everyday Forms of State Formation: Revolution and the Negotiation of Rule in Modern Mexico*, compilado por Gilbert Joseph y Daniel Nugent. La discusión sobre los lenguajes hegemónicos y proyectos nacionales se aborda en el capítulo 3. Sin embargo, es pertinente partir de esta breve discusión donde se aclara la perspectiva desde la cual se emplea la noción de hegemonía en este trabajo. Agradezco la sugerencia de Valeria Coronel al respecto.

y discursos estatales en torno a la migración con el pensamiento hegemónico sobre la crisis?

El análisis de un Estado que exhibe esta particular coyuntura histórica requiere partir de supuestos teórico-metodológicos que permitan enfatizar en el poder estatal de construcción y reconstrucción simbólica; así como en su capacidad de reconfigurarse frente a determinados regímenes de gobierno supranacional. A continuación se desarrolla una discusión teórico-metodológica en ese sentido.

### Herramientas conceptuales y metodológicas

En primer lugar, esta propuesta implica la postura de evitar un modelo de Estado elaborado a priori, con el cual se contraste el caso ecuatoriano. Ello, con el propósito de mantener un nivel de especificidad histórica en la investigación. En segundo lugar, el análisis desde la crisis evita ver el conflicto como una excepción o una exterioridad frente a la constitución del Estado. Se considera, por el contrario, el carácter constitutivo del conflicto para el orden político y para el Estado. Esto implica ver al caso de estudio como un proceso que construye y constituye al Estado ecuatoriano en su ejercicio de determinadas acciones frente a la migración.

Esta perspectiva refiere a uno de los conceptos principales que influyen directamente en la elaboración metodológica del presente trabajo. Se trata del “campo político”, que según la propuesta de Bourdieu,

(...) es uno de los sitios privilegiados para el ejercicio del poder de representación o de manifestación (...) que contribuye a hacer lo que existe en un estado práctico, ya sea tácita o implícitamente, exista de manera completa, es decir, en el estado objetivizado, de una forma directamente visible a todos, pública, publicada, oficial, y por lo tanto, autorizada. (Bourdieu, 1981 citado en Wacquant, 2005).

De acuerdo con Wacquant, esta comprensión del campo político requiere abordar el problema de la “*fabricación simbólica de los*

*colectivos*”<sup>25</sup>, que se refiere al “hecho de que la realidad social es en buena medida el producto de un trabajo colectivo de construcción cognitiva que opera en los encuentros habituales de la vida diaria (...)” así como en los “choques de visiones y predicciones de la lucha política propiamente dicha” (Wacquant, 2005: 29).

Si se examina al Estado bajo la lógica del campo político, se abre la posibilidad de desentrañar los procedimientos puramente institucionales y analizar las relaciones cotidianas de fuerza que lo integran. Es decir, se rechaza, a través de este análisis, la separación entre lo cotidiano –lo que se descarta por considerarse “contingente”- y la producción de una “cara visible” del Estado, manifiesta en lo oficial.

En definitiva, la idea de situar al Estado ecuatoriano en una crisis, en tanto contexto de referencia y en tanto campo político, pretende develar las tendencias con las que perfila su propia construcción frente al problema específico de la migración. Es decir que se quiere determinar aquellos fundamentos de un proyecto estatal –tanto frente a la migración como frente a la crisis-, que según Vertovec, estarían expresados tanto en las narrativas como en las normas que se ponen en juego a través de rituales e interrelaciones (2004).

Por otra parte, se considera entender a la migración, desde el Estado, como una categoría de intervención construida por éste. Esta noción constituye otro de los elementos teórico-metodológicos principales en este trabajo. La propuesta remite a los planteamientos de Michel Foucault, en cuanto a la búsqueda de los mecanismos de institución de cierto orden epistemológico a través de un discurso sobre la migración que se ejerce desde el poder (Foucault, 1985).

Dicha búsqueda exige, por un lado, rastrear la inserción de la categoría “migrante” en el orden epistemológico que reproduce el Estado, por medio de una indagación sobre las formas en que ésta se ha representado. Se ve a la incorporación de la migración por parte del Estado como la inauguración de una nueva partición de lo sensible, es decir, de una nueva “distribución simbólica de los cuerpos [divididos] en (...) categorías” (Rancière, 2005: 37).

---

25 Énfasis en el original.

Se orientará el análisis hacia este ejercicio de categorización del Estado, bajo el supuesto de que la representación del migrante se produce a través de las prácticas y discursos que, de acuerdo con las perspectivas expuestas, se ejercen desde el poder. Cabe preguntarse, entonces, por aquellas estrategias discursivas que construyen a la migración como problema desde la práctica estatal. Se quiere abordar, por tanto, los procesos de disputa que en el campo político dotan de determinados sentidos a la acción estatal. Considerar la migración como categoría de intervención, apunta a desnaturalizar la relación entre el Estado y los migrantes, que se emprende a inicios del siglo XXI.

Se pretende develar, finalmente, la “larga serie de actos de institución”, que responden a conflictos por definiciones simbólicas, constitutivos de la lógica estatal (Bourdieu, 1996: 9). Ello, de acuerdo con la propuesta de Bourdieu, quien plantea que

No hay instrumento de ruptura más poderoso que la reconstrucción de la génesis; al hacer resurgir los conflictos y las confrontaciones de los primeros comienzos y, al mismo tiempo, los posibles descartes, reactualiza la posibilidad de que hubiera sido (y de que sea) de otra manera (...) (1996: 9).

Se vinculará, entonces, el concepto de campo político, y dentro de éste, el de relaciones de fuerza; con las nociones foucaultianas de “interrupción epistemológica” y de “intervención” (Foucault, 1985; 2006). Esto implica dirigir el análisis específicamente hacia las relaciones de poder que resultan en la activación de determinadas acciones sobre el “migrante”, que no existían previamente al igual que no existía el migrante en tanto régimen discursivo<sup>26</sup>. El migrante, por tanto, se convertiría en un sujeto de intervención y administración estatal, de lo que Foucault llamaría gubernamentalidad, la cual, según Miller, “se dirige a la población como un todo, y busca, entre otras cosas, el mejoramiento de sus condiciones, el incremento de su riqueza, su longevidad

---

26 Es necesario recordar aquí que la migración, tanto nacional como internacional, es un proceso social de larga data en la historia nacional, y sin embargo, la migración aparece como una categoría de intensa politización y problematización nacional solo a partir de la oleada emigratoria iniciada en 1999, así como de los posteriores flujos inmigratorios que ingresan al país.

y su salud” (Miller, 1987: 207). En este trabajo, se intentará comprender cómo estos objetivos de gubernamentalidad, que suponen la instalación de determinadas técnicas de gestión de poblaciones, abren paso a una reconfiguración del Estado.

Estas cuestiones y otras similares convergen en la siguiente formulación, que –recapitulando– constituye el eje del estudio planteado: ¿Qué representaciones sobre la migración ha construido el Estado ecuatoriano y cómo se relacionan éstas con las formas de gobierno que despliega frente a dicha categoría social? En la presente investigación, esta pregunta central interrogará a un repertorio de acciones que el Estado ha gestado en su relación con el proceso emigratorio, así como con la inmigración extranjera en el territorio nacional.

Se pretende, entonces, abordar el escenario estatal de producción de prácticas y discursos sobre la migración en tanto campo de disputas por la hegemonía sobre la construcción de un significado, el mismo que debe ser leído no en función de sí mismo, sino en función de sus relaciones con una época dada (Foucault, 1985).

La estrategia metodológica principal consistirá en examinar las acciones estatales en torno a la migración a través de instrumentos como leyes, decretos, planes, programas, discursos y prácticas de funcionarios; y procesos de elaboración de éstos. Se buscará entender a estos instrumentos como producciones políticas mediadas por determinado sentido común, que adquieren sentido en determinados contextos históricos y sociales; y posicionadas, además, en espacios de poder, que, en consecuencia, producen discursos con efectos de verdad (Foucault, 1985).

Al respecto, en su síntesis sobre *La arqueología del saber*, Juan Magariños de Morentin destaca el planteamiento de Foucault en cuanto a “no interpretar cada núcleo de información como valioso en sí mismo” –como documento–, “sino dotado de un valor que recién surgirá al ponerlo en relación con otros núcleos de información o con otras informaciones”, es decir, como monumento. Con esta diferenciación, según el autor citado, Foucault ejemplifica dos criterios opuestos de investigación: el documento se estudia como una totalidad, mientras que el monumento indica un fragmento “que no puede entenderse si no es acudiendo a información exterior” ([www.centro-de-semiotica.com.ar](http://www.centro-de-semiotica.com.ar)).

Las estrategias de recolección, organización y análisis de la información que se detallan en seguida, se originan de la reflexión metodológica aquí efectuada.

## **Estrategias metodológicas**

En primer lugar, se elaboró un mapeo, lo más exhaustivo posible, de las acciones que el Estado ecuatoriano ha producido en torno a la migración. En cuanto al período de tiempo comprendido, en una primera aproximación, se consideró revisar el período 1999-2007, es decir, desde el momento en que se incrementan los flujos emigratorios hasta el año de elaboración del presente trabajo.

Sin embargo, ese período fue modificado. Se incluyó el año 1998, dado que en ese momento empiezan a aparecer iniciativas importantes respecto de la migración, sobre todo en el Poder Legislativo.

Asimismo, se excluyó las acciones planteadas e implementadas en el gobierno de Rafael Correa, en tanto responden a un proyecto de Estado claramente definido, en el cual la migración se articula a otros ejes del plan de gobierno. Estas acciones, por tanto, requieren de un análisis específico, que sale del contexto de este trabajo. La política migratoria del gobierno actual queda fuera, además, en la medida en que existirían limitaciones en el análisis de procesos demasiado recientes. Por último, se decidió dedicar más tiempo y espacio al análisis del momento inicial de construcción de un campo de disputas en torno a la migración, bajo el supuesto de que ello contribuiría a desmontar las representaciones estatales.<sup>27</sup>

En cuanto a los poderes del Estado, se recopiló información tanto del ejecutivo como del legislativo. Estos dos poderes son los que

---

27 No obstante, el período 1998 – 2007, y particularmente la política migratoria y otras acciones del gobierno de Correa correspondientes al período 2006 - 2007, son tomadas en consideración al abordar el escenario de estudio (capítulo II), con el propósito de ofrecer un panorama general sobre las respuestas estatales frente a la migración, desde 1998 hasta el año en que se plantea realizar la presente investigación.

presentan una actividad más intensa frente a la migración. Sin embargo, también se recogió cierta información de fuentes secundarias en relación con el Poder Judicial, sobre todo en cuanto se refiere a la administración de justicia en casos de inmigración.

En cuanto a la selección de legislación, política migratoria, y otras acciones estatales, se privilegió el proceso de elaboración al proceso de implementación de instrumentos normativos sobre migración. Esto quiere decir que se tomó en cuenta tanto acciones efectivamente ejecutadas, como aquellas que no llegaron a concretarse. Con este criterio, del primer mapeo general realizado, se eligió ciertas acciones representativas de las tendencias generales obtenidas en los análisis preliminares del accionar estatal. Se seleccionó las acciones que evidenciaron procesos de elaboración y planteamiento –y por tanto, de negociación y disputa– de acciones frente a la migración. Por ejemplo, en el caso del legislativo se eligió proyectos de ley debatidos en el congreso, y no simplemente presentados o distribuidos. Se procuró, además, incluir acciones tanto en materia de emigración como de inmigración.

Las acciones analizadas se presentan a continuación:

**Tabla 1. Unidad de observación**

Período / año	Acción del Estado	Origen institucional
1999-2000	Proyectos de Ley Reformatoria al Código Penal (unificados)	Congreso Nacional (Poder Legislativo).
2000 - 2002	Reformas administrativas en la Cancillería y en el servicio consular	Ministerio de Relaciones Exteriores (Poder Ejecutivo).
2001 – 2002	Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior, PNEE.	Ministerio de Relaciones Exteriores (Poder Ejecutivo).

Período / año	Acción del Estado	Origen institucional
2001	Acuerdo entre la República del Ecuador y el Reino de España Relativo a la Regulación y Ordenación de los Flujos Migratorios	Ministerio de Relaciones Exteriores (Poder Ejecutivo).
2002	Creación del Fondo de Ayuda, Ahorro e Inversión para los Migrantes y sus Familias	Presidencia de la República (Poder Ejecutivo)
2003	Creación y disolución de la Corporación de Ayuda al Migrante Ecuatoriano, Corpam.	Presidencia de la República (Poder Ejecutivo)
2004	Requisito de presentación de antecedentes penales (“pasado judicial”) para el ingreso al país de ciudadanos colombianos.	Presidencia de la República (Poder Ejecutivo).
2004	Proyecto 25-298, “Ley Orgánica de Atención Integral a los Migrantes Ecuatorianos y sus Familias”	Congreso Nacional (Poder Legislativo).
2003-2006	Conjunto de propuestas y acciones puntuales de control de flujos inmigratorios.	Congreso Nacional, Policía de Migración e instancias judiciales (Poderes legislativo, ejecutivo y judicial).

La información se recopiló principalmente entre abril y julio de 2008, si bien ciertas actividades fueron realizadas en fechas anteriores y posteriores. El trabajo de campo tuvo un importante componente de trabajo de archivo. Específicamente, se emplearon las siguientes fuentes:

- Archivo digital del Congreso Nacional: [www.congreso.gov.ec](http://www.congreso.gov.ec).

- Archivo digital de tratados, acuerdos y convenios de la Cancillería: <http://web.mmrree.gov.ec/sitrac/Consultas/Busqueda.aspx>
- Registro Oficial.
- Archivos digitales de prensa
  - El Comercio: [www.elcomercio.com](http://www.elcomercio.com)
  - Diario Hoy: <http://www.explored.com.ec/>
  - Revista Vistazo: [www.vistazo.com](http://www.vistazo.com)
- Hemeroteca de la Pontificia Universidad Católica de Quito, PUCE.
- Memorias y otros documentos de trabajo de diversas ONG.

Además, se realizó 7 entrevistas a actores clave, entre diputados de períodos anteriores, funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores y funcionarios de ONG<sup>28</sup>.

Por último, es pertinente identificar algunas limitaciones que conlleva la estrategia metodológica empleada en el presente trabajo. En primer lugar, al tomar un universo de estudio amplio, que incluyó en principio todas las acciones planteadas por los tres poderes del Estado central en materia migratoria, se vuelve imprescindible mantener una perspectiva macro, la cual no permite detenerse en los procedimientos menores, por ejemplo, los reglamentos o los casos particulares de aplicación de las acciones estatales.

Por la misma razón, se optó por no analizar las respuestas que este campo de acción del Estado ha generado en diversos actores de la sociedad civil, específicamente, en la población migrante. Ello supone, en términos generales, dejar de lado el análisis de la agencia social, así como de los procesos de contestación, resignificación, diálogo u oposición que se habrían generado en la sociedad respecto al tema. No obstante, uno de los supuestos que guían a este trabajo plantea que el Estado no es una entidad cerrada que funciona a partir de una lógica propia, separada de la sociedad; sino que las estructuras de poder que configuran a las sociedades según sus particularidades históricas, atraviesan también a los estados, en tanto campos de fuerzas. Esto quiere decir que no nece-

---

28 El listado de entrevistados y los códigos de identificación correspondientes fueron entregados al comité lector de la tesis.

sariamente existe una oposición absoluta o binaria entre el Estado, sus agentes, y los grupos sociales que se encontrarían “fuera” de éste.

Otra área que quedó descartada en este trabajo, fue la de la acción de los gobiernos locales frente a la migración. Probablemente, las políticas adoptadas en localidades con un alto índice de migración habrían aportado elementos importantes de análisis. Resultaría particularmente interesante reparar en las acciones generadas antes de la oleada migratoria de 1999, relacionadas sobre todo con los flujos emigratorios hacia Estados Unidos.

En síntesis, la limitación más importante de la estrategia metodológica que implica partir de un universo macro e intentar presentar un estudio global sobre un campo de intervención estatal en un período de casi diez años, radica en la imposibilidad práctica de profundizar en espacios más acotados de acción estatal, que en este caso serían, por ejemplo: las fronteras; los consulados; los departamentos, oficinas u otras entidades menores; aplicación de ciertos casos; prácticas y discursos de funcionarios de rangos bajos; los períodos de gobierno específicos; entre otros.

La presente investigación debe ser leída con estas consideraciones. Al concluir, se elaboran reflexiones finales en este sentido, orientadas a identificar temas pendientes y nuevas líneas de investigación que pueden continuar los planteamientos que aquí se ponen en discusión.



---

---

## CAPÍTULO II

### **EL ESTADO COMO ESCENARIO DE ESTUDIO, EL ESCENARIO COMO CAMPO DE FUERZAS**

El contexto del que aquí se pretende dar cuenta parte de una visión panorámica, situada en el momento presente. Mientras escribo este capítulo, está en curso la Asamblea Nacional Constituyente instalada a finales de 2007. Entre los 130 asambleístas elegidos por ciudadanos ecuatorianos, seis representan, por primera vez en la historia del país, a circunscripciones territoriales no nacionales: Estados Unidos y Canadá, Europa y Latinoamérica. En el momento actual, el Estado ecuatoriano incluye en su estructura institucional a la Secretaría Nacional del Migrante. Desde el año 2006, se hace efectiva la posibilidad del voto facultativo para los ciudadanos ecuatorianos domiciliados en el extranjero. Cinco años antes, en 2001, en la elaboración del Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior, “las acciones gubernamentales respecto al fenómeno migratorio adquieren un carácter de Política de Estado”, según Arízaga (2005: 25). Datos como estos constituyen pistas para problematizar lo que resulta evidente: en la actualidad, la migración es relevante para el Estado ecuatoriano.

En este capítulo se pretende situar los antecedentes de dicha relevancia, y comprender las particularidades que asume la migración

en tanto asunto de Estado en el período 1998-2007. Estos propósitos requieren de una mirada retrospectiva y sistemática alrededor de la relación entre el Estado ecuatoriano y la migración antes y sobre todo después de 1998.

Acosta, López y Villamar sostienen que “para entender la realidad de la emigración ecuatoriana hay que distinguir dos etapas cronológicamente bien definidas. Antes de 1998 y después de 1998” (2006: 27). Los mismos autores observan más adelante que en el caso ecuatoriano en particular, la pertinencia de esta clasificación cronológica no permite únicamente establecer una separación descriptiva, sino también analítica, entre “dos procesos migratorios distintos” (Acosta, López y Villamar, 2006: 27). Por el momento se adoptará aquí dicha clasificación, que se trasladará al Estado para observar en qué medida su tratamiento de la migración en ese antes y después corresponde también a momentos distintos y claramente diferenciados.

En consecuencia, este capítulo se orientará en primer lugar, a evidenciar el contraste existente entre el tratamiento de la migración por parte del Estado antes y después de 1998. A modo de antecedente, un breve recorrido por los instrumentos normativos generados por el Estado a partir de la década de 1970 mostrará cómo antes de la intensificación de flujos migratorios en el territorio nacional, la relación entre la migración y el Estado no es objeto de problematización o disputa política.

Después, se abordarán las acciones estatales que comprenden la unidad de análisis de la presente investigación, es decir, aquellas que tienen lugar entre 1998 y 2007. Se hará un énfasis en los lugares institucionales desde los cuales éstas se emiten, en su ubicación en un marco temporal, en los actores que intervienen en su elaboración y en determinados contextos nacionales e internacionales en que éstas se inscriben. Se ensayará además, una periodización preliminar que tiene el propósito de detectar posibles tendencias que evidencian las acciones estatales frente a la migración en el período analizado.

Estas tendencias se enmarcan en un escenario complejo, plagado de acciones inacabadas y contrapuestas. Aquí se ha determinado ciertas orientaciones del Estado hacia la migración, pero éstas no for-

man bloques cerrados opuestos unos a otros, sino que sobresalen en ciertos momentos y luego disminuyen su intensidad, en un contexto marcado por el conflicto y atravesado por reacciones coyunturales del Estado.

En cuanto a la etapa 1998 – 2007, el texto se dirige en primer lugar a examinar la serie de proyectos de ley relacionados con migración presentados en el Congreso Nacional en ese período. De esta exploración se obtiene dos tendencias principales que generan las propuestas legislativas en torno a la migración en el período estudiado: una que refuerza los controles sobre la migración irregular, a partir de visiones de seguridad nacional e individual promovidas tanto por actores internacionales y contextos internacionales como por actores y discursos locales; y la segunda, que enfatiza en la protección del Estado hacia los migrantes. Aparece, en esta última tendencia, un nuevo sujeto de legislación: la familia del migrante.

Se incluirá en este mapeo, además, a los actores involucrados en el campo de fuerzas construido en torno a la legislación migratoria: los estados de destino, los medios de comunicación, el Estado colombiano –como el lugar de origen del mayor número de inmigrantes en el país, así como en tanto actor geopolítico importante-, las ONG, organismos de cooperación internacional, asociaciones de migrantes y familiares y partidos políticos.

Un segundo apartado se concentra en las acciones producidas desde el Poder Ejecutivo, las cuales corroboran las tendencias que presenta la respuesta del Estado emitida desde el congreso. Pero además, las prácticas y discursos observados en el ejecutivo permitirán explorar una variedad más amplia de matices y variantes que manifiestan las formas de protección y control diseñadas desde el espacio estatal.

En cuanto a las acciones de protección, se observará que éstas se orientan a generar vínculos simbólicos entre los migrantes y el Estado-nación; así como dan lugar a la intervención estatal sobre el espacio privado de los migrantes –familia y recursos económicos-; y por último, extienden la relación entre los migrantes y el Estado más allá de las fronteras nacionales, en términos de derechos y acceso a servicios estatales.

En contraste, las acciones de control que emprende el ejecutivo conducen la atención hacia otra dimensión de las políticas migratorias: aquella formada por los contrastes entre el tratamiento de la inmigración frente a aquel que recibe la emigración.

Por último, la indagación se aleja de las prácticas y discursos estatales más cercanos a la institucionalidad –legislación, elaboración de políticas públicas–, para ensayar una interpretación sobre aquellas acciones estatales episódicas o cotidianas, que responden a la discrecionalidad de los funcionarios que las ejecutan. Todo ello con la intención de construir un primer abordaje que dé cuenta del campo de fuerzas generado desde el Estado –y otros actores en disputa– en torno a la migración.

## **Antecedentes: 1970 – 1998**

Los instrumentos normativos de mayor jerarquía en los temas de migración y extranjería, vigentes en el país hasta la actualidad, datan de la década de 1970. En 1971 se crean dos de estos cuerpos legislativos: la Ley de Migración y la Ley de Extranjería, y en 1976 se expide la Ley de Naturalización<sup>29</sup>. Cabe señalar, además, que la Ley de Extranjería crea el Consejo Consultivo de Política Migratoria, instancia de coordinación y ejecución de políticas migratorias. Tanto las tres leyes como el consejo se crean en un contexto de disputa política muy intensa en el nivel insti-

---

29 Tanto la Ley de Extranjería como la Ley de Migración fueron codificadas, en 2004 y 2005 respectivamente. Ver Registro Oficial 563, 12-IV-2005; Registro Oficial 454, 4-XI-2004; Registro Oficial 465, 19-XI-2004. Por su parte, la Ley de Naturalización se expidió en el Decreto Supremo N° 276 de abril 1976.

tucional, caracterizada por la repetida intervención de la cúpula militar u otros grupos de poder en el régimen constitucional<sup>30</sup>.

Al mismo tiempo, en el plano internacional se vive un contexto de crisis, que afecta particularmente al régimen de bienestar; mientras que en el país el proyecto nacional apunta hacia la modernización, entendida como industrialización y urbanización. Al mismo tiempo, está vigente en la época la disputa entre dos órdenes mundiales: el uno encabezado por el comunismo soviético y el otro liderado por las democracias liberales capitalistas de Europa occidental y Estados Unidos. Esto último influye políticamente en Latinoamérica: los focos de la izquierda revolucionaria crecen frente a la situación económica agravada, ante lo cual se instauran sucesivas dictaduras militares en el continente. En cuanto a las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, la corriente de gobiernos militares impulsa una serie de principios conocidos como doctrina de seguridad nacional; que, en materia de migración, tienden a restringir la entrada de extranjeros y a controlar el movimiento de nacionales con el fin de prevenir potenciales amenazas políticas<sup>31</sup>. En este contexto de gobiernos autoritarios también se generan variantes de corte nacionalista<sup>32</sup>; tanto en lo referente a la política económica como en cuanto a la defensa del territorio.

Dos elementos de esta breve caracterización son importantes para comprender la lógica en la que se insertan las leyes de migración, extranjería y naturalización elaboradas en la década de 1970. En el nivel internacional, es necesario tener presente el papel de la doctrina de seguridad nacional; mientras que en el nivel nacional, las nociones vigentes de defensa nacional y de modernización se plasman en el contenido de las leyes.

---

30 Las leyes de 1971 se emiten durante la presidencia de José M. Velasco Ibarra –auto-proclamado dictador en medio de su quinto período presidencial: 1968-1972-; mientras que la ley de 1976 se elabora durante la dictadura del general Rodríguez Lara (1972-1976).

31 Ver Domenech (2009, en prensa).

32 El matiz nacionalista de las dictaduras militares varía en cada país. La característica identificada se refiere en este caso a los gobiernos militares de Perú y Ecuador entre las décadas de 1960 y 1970. Ver Bustamante (1988).

En cuanto a la relación entre las nociones de seguridad nacional y las políticas migratorias que mantenían en la época los estados latinoamericanos, algunos analistas sostienen que se tendía hacia la regulación y la selectividad estrictas de los flujos migratorios, en la medida en que éstos se asociaban con la movilización y la difusión de grupos revolucionarios de izquierda (E2, entrevista, mayo 2008; E6, entrevista, julio 2008). Por otra parte, también pueden detectarse, en estos instrumentos normativos, estrategias que responden a un proyecto nacional de modernización, desde un enfoque “desarrollista”<sup>33</sup>. Ello se manifiesta, por ejemplo, en dos de las atribuciones otorgadas al Consejo Consultivo de Política Migratoria, las cuales se refieren a la promoción de la colonización de zonas poco pobladas<sup>34</sup>.

Entre 1976 y 1990, el flujo migratorio ecuatoriano no experimentó mayores fluctuaciones, como lo evidencia un saldo migratorio relativamente estable, situado en un promedio de alrededor de 20 000 personas (FLACSO–UNFPA, 2008: 15). Probablemente esto explica el escaso posicionamiento en la agenda política de un debate sobre la normativa vigente desde 1971<sup>35</sup>.

Durante la década de 1990, en contraste, se gestan factores que impulsarán un cambio drástico en la actividad política ecuatoriana en torno a la migración. Por un lado, desde 1993 la emigración ecuatoriana experimenta un crecimiento que rebasa al promedio de saldos migratorios de las décadas anteriores (FLACSO–UNFPA, 2008: 16); y por otro lado, en el plano internacional la política inmigratoria se torna cada vez

---

33 Tomo esta idea del trabajo de Andrés Vallejo (2004), donde las nociones de desarrollo presentes en el Estado ecuatoriano en los años setenta se vinculan con una noción hegemónica de modernidad en oposición a la identidad. En el siguiente capítulo se retoman estas ideas.

34 En concreto se prescribe “promover la internación de contingentes humanos desde las zonas de excesiva población hacia las regiones de débil densidad poblacional” y “procurar el establecimiento de fuertes núcleos de población nacional en lugares fronterizos que se encuentren escasamente poblados” (Ver Ley de Extranjería, Codificación, R.O. n° 454, 4 de noviembre de 2004, artículo 7, literales (c) y (d)).

35 Si bien existen propuestas de reformas o nueva legislación entre 1979 y 1998, sólo una de ellas es debatida, y recibe objeción total del ejecutivo. En la etapa anterior a 1998, se presentan proyectos de ley relacionados con emigración o inmigración en 1979, 1987, 1989, 1991, 1992 y 1997.

más restrictiva, lo cual multiplica los canales y mecanismos de acceso irregular a los principales países de destino, así como lleva a los migrantes a buscar nuevos destinos (Herrera y Yépez, 2007).

### **¿Del *boom* demográfico al *boom* legislativo?**

En 1998 se aprueba una reforma a la Ley de Migración –presentada en 1997– que endurece las penas para el tráfico ilegal de migrantes, y constituye la primera reforma de dicha ley en 27 años<sup>36</sup>. Solamente en mayo de 1998 se presentan tres proyectos de ley referentes a migración y cinco más hasta 2000. En total, nueve proyectos de ley sobre migración pasan por el congreso en el período legislativo 1998-2000.

En los siguientes períodos, las propuestas para producir legislación sobre migración no pierden esta vigencia: entre 2000 y 2002, se registran cuatro proyectos<sup>37</sup>; en el período 2003-2005, ocho<sup>38</sup>; y nueve proyectos entre 2005 y 2007<sup>39</sup>. Si se toma como referencia el número de proyectos de ley relativos a la migración propuestos entre 1979 y 1998, el contraste es claro: durante esos 19 años fueron presentados ocho proyectos, mientras que en un lapso de nueve años a partir de 1998, 30 proyectos fueron producidos.

Estas breves estadísticas evidencian el posicionamiento de la migración en la agenda del quehacer político nacional a partir del éxo-

---

36 Ver R.O. N° 6 de 18 de agosto de 1998.

37 Proyectos de ley N° 22-617; 23-846; 23-876; 22-542. De ellos, solo fue aprobado el proyecto N° 22-617, de reforma a la Ley de Extranjería. Ver R.O. 374 de 23 de julio de 2001.

38 Proyectos de ley N° 25-523; 25-365; 25-433; 25-227; 25-358, 25-379 (unificado), 25-389 y 25-476 (unificado).

39 Proyectos de ley N° 27-1278; 26-978; 26-614; 27-1029; 27-1102; 26-803, 26-812 y 26-831 (unificados con otros proyectos) y 27-1063.

do migratorio de fin de siglo. Dicho posicionamiento gira alrededor de ciertos temas que surgen de manera recurrente durante esta etapa en que proliferan intentos de legislación sobre las migraciones.

El más relevante de estos temas, sin duda, es el tráfico ilegal de migrantes<sup>40</sup>. Las propuestas relacionadas con tráfico van desde la tipificación de dicha práctica como un delito -conocido también como “coyotaje”-, al establecimiento y endurecimiento de penas para éste, y el desarrollo de mecanismos para su prevención.

Junto a esto, se advierte también que la protección a los emigrantes ecuatorianos aparece con frecuencia en la agenda legislativa. Los proyectos relacionados con el tema contemplan distintas formas de protección, como el amparo a migrantes o potenciales migrantes que serían objeto del tráfico ilegal, la fijación de condiciones especiales para favorecer el retorno de ciudadanos ecuatorianos jubilados o la protección a familiares de emigrantes<sup>41</sup>.

Otro ámbito hacia el que se dirigen varias propuestas de legislación es el relacionado a la permanencia de extranjeros en territorio nacional<sup>42</sup>. En cuanto a este tema, se propone, por un lado, establecer nuevas disposiciones sobre la normativa penal para los extranjeros, y por otro lado, se aprueba la codificación de las leyes de migración y extranjería de 1971<sup>43</sup>. También se prevén formas de actualización a la normativa vigente en cuestiones tales como el control de los flujos migratorios, la revisión de criterios de restricción de inmigración, la fijación de visas y otras formas de determinar tipos de residencia regular de extran-

---

40 Durante todo el período examinado (1998-2007), 11 de los 30 proyectos de ley presentados se refieren al tráfico de migrantes, lo cual representa casi el 37% del total de proyectos. Ningún otro de los temas identificados se expresa en un número tan alto de proyectos de ley, si bien de acuerdo a la clasificación realizada, algunos de los proyectos sobre tráfico pueden ser vinculados también al tema de protección. Se profundizará en el contenido de los proyectos en las siguientes líneas. La relación entre el tráfico y la protección será tratada en el siguiente capítulo.

41 En el tema de protección se cuentan 6 proyectos de ley, el 20% del total de proyectos. Se incluye en la cifra aquellos que también tratan el tema de tráfico.

42 A este caso corresponden 6 proyectos de ley (20% del total).

43 Proyectos de ley N° 25-523 (codificación de la Ley de Migración, aprobado, R.O. N° 563 de 4 de diciembre de 2005); 25-365; 25-433 (codificación de la Ley de Extranjería, aprobado, R.O. N° 454 de 11 de abril de 2004).

jeros en el país, lo cual incluye la creación de categorías de inmigración laboral, además del aumento de los costos en los trámites relacionados con visas, permisos de residencia y documentos similares<sup>44</sup>. Se presenta, además un proyecto de ley orgánica sobre refugio<sup>45</sup>.

Por otro lado, se destaca también la aprobación de la ley que otorga el derecho al voto facultativo para los migrantes ecuatorianos<sup>46</sup>. Otras propuestas presentadas buscaban la provisión estatal de educación o vivienda a emigrantes nacionales. Finalmente, desde el congreso se emiten subsecuentes reformas administrativas, relacionadas con la distribución de facultades y competencias en las distintas instituciones del Estado encargadas de la regulación y el control de los flujos migratorios<sup>47</sup>.

Los elementos mencionados arriba se distribuyen a lo largo del lapso de nueve años -de 1998 a 2007-, lo cual habla de cierta recurrencia en las discusiones que se producen sobre migración al interior del congreso. No obstante, los períodos bianuales en que se divide el legislativo permiten observar también ciertas regularidades en la presentación de los proyectos de ley.

Cabe notar, por ejemplo, que en el período 1998-2000 se presentan las dos únicas propuestas que no tienen continuidad en los años siguientes: una referente a la construcción de viviendas “ecológicas” para ecuatorianos residentes en el exterior, y otra, sobre la implementación de programas de educación media a distancia para los migrantes. También en este período del congreso se presentan los proyectos de ley sobre el voto de los migrantes, aunque éstos son aprobados en 2002 y no se hacen efectivos antes de 2006.

Por otra parte, en un siguiente período legislativo -2003 a 2005-, llama la atención que todos los proyectos presentados tienen que ver con la entrada y residencia de extranjeros en el país. La inmigración

---

44 Proyectos de ley 25-523; 25-365; 25-433; 25-227 y 25-358.

45 Proyecto n° 25-389.

46 A este último tema corresponden tres proyectos de ley, dos de ellos aprobados. Ver: Registro Oficial N° 672, de 27 de septiembre de 2002. Para un análisis de este proceso desde una perspectiva sociológica, ver Araujo (2009).

47 Las acciones administrativas del Estado constituyen una de las categorías de análisis que abordará el presente trabajo. Ver capítulo IV.

cobra particular vigencia en este lapso. En contraste, en el período siguiente, los proyectos diversifican nuevamente su contenido, aunque se evidencia que el tráfico de migrantes es, nuevamente, objeto de especial atención.

Las tendencias que presenta la actividad legislativa referente a la migración en esta etapa, evidenciadas en los temas en los que se basan los proyectos de ley, así como en los períodos de mayor o menor recurrencia de estos temas, presentan ciertas consonancias con coyunturas y actores nacionales e internacionales. A continuación se explora posibles vínculos entre los proyectos presentados y asuntos específicos posicionados en las agendas nacional e internacional, con el propósito de perfilar las relaciones de fuerza y actores relevantes que subyacen al quehacer legislativo.

Como se señala más arriba, el tráfico ilegal de migrantes se convierte en fructífera materia de legislación entre 1998 y 2007. La insistencia en tipificar el “coyotaje” como delito, sancionar prácticas como la falsificación de pasaportes y controlar las redes de gestión de migraciones indocumentadas, se relaciona, en primer lugar, con una visión de las migraciones en tanto problema de seguridad.

Hasta el final del siglo XX, el mayor flujo emigratorio en Ecuador se dirigía hacia Estados Unidos (Jokisch, 2001; FLACSO-UNFPA, 2008). Este flujo representaba una tendencia demográfica de larga data en el país; desde los años sesenta se registran cifras significativas, que aumentan considerablemente durante los años noventa (FLACSO-UNFPA, 2008). Si bien hacia 2000 las cifras de inmigrantes ecuatorianos en Estados Unidos se multiplican, esto no logra explicar satisfactoriamente el súbito interés que despiertan en el Congreso Nacional los canales de migración ilegal, pues como expone Jokisch, migrar sin documentos constituye una práctica común para los ecuatorianos que se dirigen a Estados Unidos hasta finales de la década anterior (2001). El legislativo no evidencia, entonces, la reacción hacia un fenómeno nuevo, sino una nueva tendencia: la de implementar y reforzar el control sobre la emigración irregular.

Paralelamente, en Estados Unidos la política migratoria, caracterizada por una relativa permisividad hasta inicios de la década de 1980,

se torna más restrictiva hacia la década de 1990<sup>48</sup>, tendencia que encuentra una plataforma importante para proyectarse como hegemónica a partir del 11 de septiembre de 2001 (Chávez, 2007). Las coincidencias en el tiempo sugieren que el refuerzo de medidas de control migratorio en el país responde, por lo menos en parte, a la influencia del nuevo tono en la política migratoria estadounidense<sup>49</sup>.

No obstante, en los cuatro años siguientes, el tráfico de migrantes se ausenta de la agenda legislativa nacional. Cabe recordar que alrededor de esta etapa –de 2000 a 2004–, la emigración ecuatoriana cambia notoriamente en cuanto a volumen y destino: sobre todo entre 1999 y 2003, las cifras registran una masificación del flujo emigratorio, el mismo que se dirige principalmente hacia España (FLACSO-UNFPA, 2008). Por tanto, la menor importancia dada al tráfico de migrantes en esta época parece coincidir con una primera etapa de la nueva oleada migratoria, en la cual el Estado español aún no exige visa a los ecuatorianos. Sin embargo, esto no permite suponer que España no intenta gestionar las migraciones desde origen, pues como se verá más adelante, ya en 2001 Ecuador firma acuerdos de regulación de las migraciones laborales con dicho país.

Más bien, el interés que en este momento refleja el legislativo parece orientarse hacia otro vértice de este escenario: el flujo inmigratorio en el país. En efecto, a medida que los desplazamientos poblacionales hacia el Ecuador se incrementan, se problematiza el régimen de gestión de un proceso inmigratorio mayoritariamente transfronterizo, que

---

48 Ejemplo de esta tendencia es una sección de la ley HR 3610, aprobada en Estados Unidos en 1996, titulada “Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act of 1996”. En esta ley se toman medidas como el aumento del presupuesto para expandir operaciones de detención y deportación de extranjeros en condición irregular, incluidos aquellos que tienen “vínculos con organizaciones terroristas”.

49 De hecho, una de las formas en que Estados Unidos ha buscado implementar su agenda sobre migración, ha sido la presión para el refuerzo de controles en las vías de acceso a su frontera a lo largo del continente: se hacen más frecuentes, entonces, los operativos de patrullaje, detención y deportación de migrantes en Guatemala y México, o cerca de las costas centroamericanas (Jokisch 2001; Chávez, 2007).

presenta nuevas características<sup>50</sup>. Los proyectos de legislación dirigidos hacia los extranjeros en territorio nacional, se debaten entre el control de los flujos y la actualización del aparato administrativo, aunque se presenta también un proyecto de ley sobre refugio, que responde a la perspectiva de la protección humanitaria.

Al respecto, cabe preguntarse sobre la relación entre estas aparentes respuestas a la coyuntura por parte de los legisladores, y la vigencia que cobra el tema de la inmigración en las agendas de opinión pública en estos años. La pregunta sobre esta relación es pertinente en tanto se detecta una ampliación del debate sobre migración: por un lado, el flujo emigratorio nacional ha sido para entonces lo suficientemente mediatizado. Por otro lado, la coyuntura en Colombia, dada la intensificación del conflicto, y el acercamiento estratégico de éste a la frontera con Ecuador; repercute en la generación de una serie de imaginarios –capapultados por los medios de comunicación– respecto de la presencia colombiana en el país (Calderón, 2005; Benavides, 2006; Coalición por las Migraciones y el Refugio, 2008).

Además, se puede pensar que la relación entre inmigración y coyuntura colombiana no pertenece solamente al plano mediático; es plausible, en este sentido, hablar de una confluencia entre las agendas internacionales anti-terrorismo y anti-narcóticos con las políticas migratorias restrictivas que auspician Estados Unidos y Europa a inicios del nuevo siglo (Montúfar, 2005; Chávez, 2007; Barry, 2008). Esto refuerza, por tanto, el posicionamiento de los estados de destino como actores relevantes en el escenario que ocupa a este trabajo, lo cual implica pensar en éstos como capaces de ciertos niveles de presión sobre el tipo de acciones que el Estado ecuatoriano toma frente a la migración.

---

50 A partir del año 2001, la población extranjera censada en el Ecuador presenta un considerable incremento respecto de la década anterior. El censo de 2001 indica que el 49% de los extranjeros contabilizados son de nacionalidad colombiana y el 5% de origen peruano. En el período 2000-2007, los dos mayores saldos inmigratorios generados corresponden a colombianos y a peruanos (FLACSO – UNFPA, 2008). Si bien en los dos casos la población inmigrante responde a motivaciones laborales, reafirmadas a partir de la dolarización de la economía ecuatoriana en 2000; el flujo de migración colombiana se explica, además, por el recrudescimiento del conflicto colombiano en la última década (Coalición por las Migraciones y el Refugio, 2008).

Otra de las tendencias en los proyectos de ley aquí contemplados coloca a la protección de los migrantes entre los temas prioritarios. Una primera forma de protección en estos proyectos se refiere a la prevención o compensación frente a los riesgos que supone migrar a través de vías ilegales. Estos mecanismos de protección, claramente vinculados con el tema del coyoterismo, aparecen en el período 1998-2000.

Sin embargo, también se intenta establecer instancias de protección para los familiares de los emigrantes nacionales, y de manera similar, se habla de la posibilidad de que el Estado ecuatoriano garantice ciertas condiciones de vida para los migrantes en los países de destino. Este nuevo sentido de la protección, en el que aparece la familia de los migrantes —que permanece en el país— como un nuevo sujeto de legislación, se hace visible entre 2002 y 2004.

Mientras el control de los flujos podría asociarse, como se ha visto, a presiones provenientes de las relaciones internacionales con otros estados; los posibles intereses alrededor del amparo contemplado en estos proyectos no aparecen tan claramente. La respuesta a la migración formulada en términos de protección parece, a primera vista, un intento local de trazar un vínculo entre el Estado y los migrantes: al extender la protección sobre el migrante hacia la familia que permanece en el país, el Estado se apropia simbólicamente del vínculo de los migrantes con su colectividad inmediata, de tal modo que legitima la noción de una comunidad de referencia enlazada con lo nacional. Por tanto, la familia del migrante se convierte en el significante que media un vínculo más abstracto entre éste y el Estado, la nación y la patria.

No obstante, se evidencia otra arista que interviene en la construcción de acciones estatales orientadas hacia la protección, en donde sobresale más bien el lenguaje liberal de los derechos. Éste se presenta a través de actores provenientes del sector comúnmente conocido como sociedad civil, que se relacionan con la migración desde determinadas agendas y discursos.

Durante los primeros años de esta década, surgen varias organizaciones de migrantes en los nuevos destinos, las cuales se suman a agrupaciones ya existentes a partir de los asentamientos ecuatorianos en Estados Unidos, de mayor antigüedad. De manera similar, en el país

la migración motiva la organización de familiares o la especialización de algunas ONG, organismos de la Cooperación Internacional, organismos multilaterales y entidades de Iglesia<sup>51</sup>.

Hacia 2004, el tema ha convocado reuniones y talleres, y ha generado debates y contactos entre dichas organizaciones. Para entonces, las redes de contactos establecidas en este sector -comúnmente llamado “sociedad civil”-, incluyen en muchas ocasiones a entidades gubernamentales -locales, la mayoría-, lo cual forma parte de estrategias de “incidencia política” de esta clase de organizaciones. Por un lado, las agendas y dinámicas de trabajo de estos actores incluyen generalmente una relación cercana con las familias de los migrantes, y por otro lado, se basan usualmente en el lenguaje de los derechos humanos. Los discursos y demandas que de allí derivan, presentan una cercanía con el énfasis que a partir de cierto momento se da a la “protección” de los migrantes en el Estado ecuatoriano. Por ejemplo, uno de los proyectos presentados en el congreso, referente a la protección de los migrantes y sus familias, responde al cabildeo de varias organizaciones relacionadas con la migración, las cuales elaboraron el proyecto y consiguieron su auspicio en el congreso, pero ante los resultados del primer debate, decidieron retirarlo antes de que continuara el trámite<sup>52</sup> (E1, entrevista, octubre 2007).

Esto permite pensar que para comprender la forma en que el Estado enfrenta las migraciones, las organizaciones sociales y las ONG deben tomarse en cuenta como actores que buscan colocar ciertas agendas y discursos en el accionar estatal.

---

51 Ciertas organizaciones formadas en torno a la migración ecuatoriana a España se crean hacia finales de la década de 1990. Tal es el caso, por ejemplo, de la La Asociación Rumiñahui Hispano Ecuatoriana para la Integración de los Pueblos, establecida desde 1997, y de su delegación en Ecuador, la Asociación de Familiares de Migrantes Rumiñahui 9 de enero, creada en 2001; o de la asociación Ecuador Lactacaru, iniciada en 2001; entre las más representativas (Araujo y Eguiguren, 2009 en prensa). Las asociaciones formadas a partir de la migración ecuatoriana a Estados Unidos tienen mayor antigüedad, tal como la Federación de Entidades Ecuatorianas en el Exterior -FEDEE-, creada en 1985 ([www.fedeemundial.com](http://www.fedeemundial.com)). En cuanto a las ONG, muchas de ellas se crean o inician actividades relacionadas con el tema en la última década. La Secretaría Nacional del Migrante -SENAMI- cuenta con una exhaustiva base de datos sobre las entidades que han trabajado en torno a la migración en el Ecuador, disponible en la siguiente dirección electrónica: [www.migranteecuatoriano.gov.ec](http://www.migranteecuatoriano.gov.ec).

52 Se trata del proyecto de ley 25-298, presentado en 2004.

Se puede afirmar, además, que existe un contraste entre estos actores y los agentes políticos de deliberación tradicionales, es decir, los partidos políticos.

Se observa así, que mientras estos sectores organizados y/o especializados de la sociedad civil logran mantener una postura relativamente sostenida durante el período –aquella que pone un énfasis en la protección de los migrantes y en sus derechos-; los partidos políticos se caracterizan por propuestas dispersas, que no necesariamente evidencian una identificación con las líneas ideológicas con que se podría identificar a cada partido, o cuando menos, con una postura partidista elaborada y coherente respecto de la migración.

Las tendencias y características particulares que presenta el comportamiento de estos actores frente a la migración sugieren, más bien, otras lógicas de acción. Al examinar los orígenes de los proyectos de ley presentados en el congreso en el período de estudio, un primer aspecto que salta a la vista es la participación del Partido Roldosista Ecuatoriano –PRE-, el cual propone la mayor parte de los proyectos de ley sobre migración -6 proyectos, en total-. En cuanto a número de proyectos propuestos, tanto la Izquierda Democrática –ID-, como el Partido Social Cristiano –PSC- y el Partido Socialista Ecuatoriano –PSE-, siguen de cerca la actuación del PRE, con 5 proyectos propuestos por cada entidad. También plantean legislación, ya sea exclusivamente o junto con otros bloques, los movimientos Pachakutik y Nuevo País, así como los partidos Sociedad Patriótica –PSP- y Democracia Popular –DP-. El resto de proyectos provienen del ejecutivo o de comisiones legislativas.

Se puede ensayar una interpretación sobre el papel de los partidos políticos en el planteamiento de legislación sobre migración desde dos criterios: identificación regional y línea ideológica.

El primero de ellos reviste particular importancia si se considera el régimen de partidos políticos ecuatoriano, en el cual impera la fragmentación, la débil lealtad partidista y la expresión de pugnas internas entre líderes, antes que el procesamiento de las diversidades sociales a través del principio de representación (Burbano de Lara, 2003). Si se indaga, entonces, en la adscripción regional de los diputados que plantean los proyectos de ley, se comprueba que las propuestas vienen de

representantes de provincias diversas en cuanto a índice de emigración, es decir que los proyectos de ley no se concentran en diputados provinciales de regiones con alta migración. Este dato sugiere que el interés por la migración entre los representantes del congreso parece alcanzar una base nacional, más allá de su posicionamiento local en las provincias de fuerte tradición emigratoria<sup>53</sup>.

En cuanto a las orientaciones ideológicas de los partidos, el PRE, de corte populista, no mantiene una línea específica en los contenidos de los proyectos planteados. Las propuestas de este partido oscilan entre perspectivas de seguridad y endurecimiento de medidas estatales, expresadas en acciones tales como la tipificación del delito de tráfico de migrantes o el incremento de multas a inmigrantes; y medidas más cercanas a la protección social, que contemplan aspectos como el retorno de jubilados o el acceso a vivienda de los emigrantes. Estos contrastes presentes en los contenidos de las propuestas roldosistas evidencian que los ejes de acción en torno a la migración promovidos por el PRE no responden a una reflexión ideológica respecto de la problemática<sup>54</sup>. La activa participación de este actor político en el tema de migración podría estar motivada, más bien, por redes clientelares en el exterior<sup>55</sup>.

En contraste, los otros partidos muestran líneas de acción relativamente más definidas. La ID, de centro-izquierda, y el PSC, partido de derecha, se inclinan hacia el polo restrictivo de la legislación, al plantear

---

53 Esta hipótesis será corroborada en el próximo capítulo.

54 En esta investigación no se incluye al partido político como una variable explicativa. Más bien se intenta evidenciar cómo ciertos discursos y prácticas recurrentes sobre la migración, así como disensos al respecto, provienen de diversos lugares del espacio estatal. No obstante, se considera oportuno dar cuenta de los aspectos más relevantes de la participación de los partidos políticos en este escenario. En el próximo capítulo, a través del análisis de las representaciones estatales sobre la migración, se muestra que ciertas estructuras discursivas se reproducen más allá del ordenamiento formal de los partidos políticos.

55 Esta explicación sería viable si se toma en cuenta el apoyo que el PRE ha recibido en las circunscripciones electorales del exterior desde que fue habilitado el voto facultativo para los migrantes ecuatorianos (2006). Si bien no existen estudios al respecto, la preferencia del electorado migrante por los partidos tradicionales en los últimos procesos electorales, suele ser explicada informalmente como la evidencia de un vínculo de esta población con los referentes políticos conocidos previamente a la salida del país.

proyectos de ley relacionados con la penalización del tráfico de migrantes y promover un refuerzo en el control inmigratorio, así como el incremento de los costos administrativos de los documentos migratorios. No obstante, la ID destaca en este escenario al proponer los dos únicos proyectos directamente relacionados con derechos políticos: las leyes sobre el derecho al voto de los ecuatorianos en el exterior. Este singular interés en medio de una serie de proyectos de ley orientados a otras aristas como la familia, las remesas o la migración irregular, podría explicarse por la adscripción provincial del diputado que promueve la ley para el voto de los migrantes: John Argudo, legislador de la provincia de Cañar<sup>56</sup>.

Por otra parte, como se evidenció antes, el tráfico de migrantes es el mayor objetivo de la legislación migratoria ecuatoriana en los últimos diez años. Esto atraviesa a diversos partidos a lo largo del espectro político: desde el PSC, pasando por el PRE, la ID, la Democracia Popular –DP–, el Partido Socialista Ecuatoriano –PSE– y Pachakutik<sup>57</sup>. Si bien el auge del tema de tráfico de migrantes en la agenda legislativa puede ser el resultado de la influencia de una perspectiva internacional que vincula migraciones con amenazas a la seguridad nacional; en el contexto ecuatoriano el discurso sobre el tema se encuentra estrechamente ligado a nociones de protección de los emigrantes<sup>58</sup>. Desde esta perspectiva se puede comprender el apoyo de partidos de izquierda a propuestas en esa línea.

La protección y el control, entonces, parecen ser las tendencias generales más relevantes desde las cuales se aborda la migración en el legislativo, sin que ello refleje necesariamente un conflicto relacionado con posturas ideológicas. Por esta razón, es preciso continuar el mapeo de acciones y actores políticos que generan una problematización de la migración desde el Estado, para obtener perspectivas más amplias sobre las especificidades de este proceso.

---

56 Cañar es una provincia que mantiene históricos flujos emigratorios, sobre todo dirigidos hacia Estados Unidos.

57 El partido DP se ubica en la centro-derecha, mientras que Pachakutik es el partido del movimiento indígena, adscrito a una ideología de izquierda.

58 Esto es materia de análisis en el siguiente capítulo.

## **Institucionalización y respuestas contingentes: acciones desde el poder ejecutivo**

El 31 de enero de 2001, Ecuador y España suscriben el llamado “Plan de retorno voluntario”, que constituye un instrumento de regularización de la situación jurídica de los migrantes ecuatorianos en dicho país<sup>59</sup> (Arízaga, 2005: 36). Más adelante en el mismo año, Ecuador y España firman el “Acuerdo relativo a la Regulación y Ordenación de los Flujos Migratorios”, cuyo objetivo es regular la migración laboral del Ecuador hacia España, a través de un proceso de ofertas de empleo y selección de mano de obra por parte de empresarios españoles, coordinado por la embajada española en Quito y por autoridades ecuatorianas (Arízaga, 2005: 35-36).

Los acuerdos bilaterales emitidos alrededor de 2001, dan cuenta, por un lado, de acciones estatales que pretenden gestionar el carácter masivo de los flujos migratorios; y por otro lado, se enmarcan dentro de un conjunto de negociaciones entre el Estado ecuatoriano y el español, a través de las cuales se restringe la migración a procesos selectivos y se enfatiza la penalización del “coyoterismo y el tráfico de emigrantes” (Arízaga, 2005: 36). Estos acuerdos y actividades coordinadas entre Ecuador y España durante los primeros años del nuevo flujo migratorio, evidencian, según Andrés Vallejo, que “en España, como en otros lugares de Europa, hay una preocupación manifiesta de que, si no se gestiona adecuadamente, la inmigración amenace la cohesión social y política del estado” (Vallejo, 2004: 138). Tal interés de los países de destino encuentra su contraparte, según el mismo autor, en la disposición del Estado ecuatoriano a lograr una “inserción en el mercado global” —a través de los migrantes—, lo cual implicaría en este caso, aceptar los términos del acuerdo, sobre todo en cuanto a la selección de trabajadores, ya que estaría en juego la preferencia de los empresarios españoles por los trabajadores ecuatorianos (Vallejo, 2004: 138-139).

---

59 En este plan se acordaba que el Estado español financiaría el retorno al Ecuador de inmigrantes sin papeles. Sin embargo, el amplio número de ecuatorianos inscritos en el plan excedió la capacidad del gobierno español de costear el regreso, de manera que el proceso terminó en la decisión de dicho Estado de implementar una regularización masiva de la situación jurídica de ciudadanos ecuatorianos (Arízaga, 2005: 36).

Los argumentos de Vallejo coinciden con la tendencia hacia el control y la regulación de flujos migratorios, identificada en el poder legislativo. Sin embargo, se puede percibir un diferente nivel en el que operarían estas prácticas. Mientras que los proyectos de ley buscan eliminar las vías no reguladas de migración, los tratados bilaterales apuntan a moldear la llegada masiva al país de destino, a través de la limitación estricta de condiciones de migración y de perfiles idóneos. Pero en cualquier caso, una respuesta estatal que se construye a través de refuerzos en el control –no solo del número de migrantes, ni de las vías de migración, sino también de los perfiles de los trabajadores-; evidencia la perspectiva, cada vez más afianzada en escenarios internacionales, de que la migración resulta peligrosa a menos que ésta se maneje de un modo tal que se asegure la entrada de flujos económicamente funcionales y políticamente neutralizados.

Poco después de la celebración de estos acuerdos, el Estado empieza a producir instrumentos de política migratoria. Algunos autores sitúan al Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior, PNEE, como una primera evidencia de medidas o políticas generadas ante las nuevas migraciones (Arízaga, 2005; Guerrero, 2006). La elaboración del PNEE fue una iniciativa del Ministerio de Relaciones Exteriores, para la cual se convocó una extensa ronda de consultas a “instituciones gubernamentales (...) y [a] la sociedad civil, en particular las organizaciones de los migrantes ecuatorianos”; y contó, además, con la participación de la Organización Internacional para las Migraciones –OIM-<sup>60</sup>, según detalla Arízaga (2005: 40). Sin embargo, este plan no llega a hacerse

---

60 Organización intergubernamental que trabaja en el ámbito de la migración, creada en 1951 ([www.oimlima.org.pe](http://www.oimlima.org.pe)).

operativo, debido a ciertas pugnas políticas<sup>61</sup>. Esto ocasiona, según Guerrero, la reducción del PNEE al Programa de Ayuda, Ahorro e Inversión para los Migrantes y sus Familias (Guerrera, 2006: 138). No obstante, este programa tampoco se implementa, entre otras razones, porque no fue reglamentado ni se conformó su directorio<sup>62</sup> (Arízaga, 2005; Guerrero, 2006).

La implementación del PNEE no se concreta, pero en contraste, se multiplica la creación, reforma o reacomodación de instancias estatales orientadas a la aplicación de acciones del Estado en materia migratoria<sup>63</sup>. A partir de 2000, se efectúan varias reformas en el servicio consular, tales como el incremento de consulados, la ampliación de oficinas, la tecnificación y agilización de trámites administrativos. En ese mismo año se inicia, además, un proceso de reestructuración institucional<sup>64</sup>, con la creación de la Dirección General de Apoyo a los Ecuatorianos en el Exterior, adscrita a la Subsecretaría de Relaciones Bilaterales, y posteriormente, a la Subsecretaría de Asuntos Migratorios y Consulares, creada en 2002, y denominada Subsecretaría de Relaciones Migratorias y Consulares a partir de 2005 (Morales, 2001; E7, entrevista, julio 2008;

---

61 Los impedimentos para la implementación de este plan responden a algunas versiones que no concuerdan entre sí. El funcionario a cargo de la elaboración del plan sostiene que si bien éste se elaboró antes de concluido el gobierno de Gustavo Noboa, el nuevo gobierno negoció con el saliente, para que el lanzamiento del PNEE se detuviera hasta el inicio de su mandato. Sin embargo, a decir del funcionario, el plan nunca se lanzó debido a los intereses políticos y económicos del gobierno de Lucio Gutiérrez (E8, entrevista, noviembre 2008). Por otra parte, la investigación de Guerrero (2006) sostiene que el plan fue presentado al congreso para su ratificación, la cual fue negada. En todo caso, las fuentes coinciden en que a partir de 2003, la política migratoria impulsada por el gobierno se orienta más bien hacia la administración de los fondos estatales que se pretendía destinar a los migrantes, así como hacia las remesas (Arízaga, 2005; Guerrero, 2006; E7, entrevista, julio 2008; E8, entrevista, noviembre 2008).

62 Ver Registro Oficial N° 527 de 5 de marzo de 2002 (suplemento). Más adelante se aborda con mayor profundidad la creación de este programa.

63 Para el año 2006, los ministerios de Relaciones Exteriores, Gobierno y Policía, Trabajo y Recursos Humanos, Comercio Exterior, Industrialización, Pesca y Competitividad; así como la Corte Suprema de Justicia y la Defensoría del Pueblo, tienen a su cargo varias direcciones generales, subsecretarías, oficinas, asesorías técnicas y programas que desempeñan una amplia variedad de funciones y competencias relacionadas con los flujos emigratorios e inmigratorios.

64 Ver Registro Oficial N° 234 de 29 de diciembre de 2000.

Registro Oficial N° 568 de 19 de abril de 2005). Por último, en 2007 la reestructuración en las funciones estatales frente a la migración va más allá de la Cancillería, con la creación de la Secretaría Nacional del Migrante –SENAMI-<sup>65</sup>. Esta secretaría, con rango de ministerio, fue creada por el presidente Correa con el objetivo de definir y ejecutar las políticas migratorias nacionales. En adelante, la Cancillería tendría que coordinar con esta entidad diversas funciones relativas a la migración.

Esta actividad que se observa en el Estado implica una ampliación en su repertorio de acciones frente a la migración, que puede ser comprendida como una estrategia administrativa y política a la vez. Por un lado, la nueva dinámica migratoria empuja al Estado a tomar providencias, y por otro lado, la migración se ha insertado ya en la vida pública, lo cual incita al Estado a “hacerse presente” ante esta realidad<sup>66</sup>. En esta lógica, la creación del PNEE puede leerse como una reformulación estatal del mandato de la diplomacia relacionado con la protección de los migrantes, así como un intento de generar vínculos con éstos. Asimismo, la diversificación de entidades –o funciones- estatales desde las cuales se pretende tomar a cargo la migración, sugiere un esfuerzo por construir una presencia del Estado para los migrantes, de forma que se promovería también una reafirmación de la pertenencia de esta población a la comunidad nacional, a través de la extensión del ejercicio de funciones estatales o de derechos hacia circunscripciones extra-territoriales donde residen altos números de emigrantes<sup>67</sup>.

Si se suma a esto lo analizado en cuanto a los proyectos legislativos, gana fuerza la idea de un momento de protección que el Estado pre-

---

65 Ver Decreto Ejecutivo N° 150 de 1 de marzo de 2007 en Registro Oficial N° 39 de 12 de marzo de 2007.

66 Las nuevas dimensiones de los flujos migratorios no son la única motivación que tiene la Cancillería para implementar las reformas, sino que, -especialmente- los funcionarios diplomáticos en las localidades con mayor incremento de migrantes, enfrentan de manera cotidiana nuevas presiones y demandas de una población numéricamente más visible (E7, entrevista, julio 2008). Este proceso se aborda más detalladamente en el próximo capítulo.

67 Un ejemplo de esto es la extensión del derecho al voto a los ecuatorianos domiciliados en el exterior o la homologación masiva de licencias de conducir tramitada por el consulado ecuatoriano en Madrid en un primer período de la masificación de la migración ecuatoriana a España.

tendería inaugurar. No obstante, ello no implica un proceso de sucesivos “avances” en la creación de lo que se podría entender como un sistema de protección para los migrantes. En el Congreso Nacional, la mayoría de proyectos que se presenta al respecto, no son debatidos -aunque en otros debates legislativos referentes a la migración, es recurrente el criterio sobre la vulnerabilidad de los migrantes-. De manera similar, las acciones del ejecutivo se caracterizan principalmente por la dispersión o por no llegar a concretarse. Cabe preguntarse, entonces, por los sentidos que adquieren estos “fallidos” intentos de protección, los términos en que se los ha pensado, y por último, cabe examinar a estas prácticas estatales en un repertorio más amplio, que incluya en general, a las formas de operación del Estado ecuatoriano frente a la sociedad civil<sup>68</sup>.

Una variante de las acciones de protección planteadas se concentra en la intervención del Estado o de entidades privadas<sup>69</sup> en los flujos de remesas entre los migrantes y sus familiares. Entre estas acciones se encuentra un grupo de decretos ejecutivos que determinan la dotación de fondos para el financiamiento de programas o proyectos en beneficio de la población migrante; así como establecen la estructura de la administración de estos recursos<sup>70</sup>. Junto a estos instrumentos, siguen la misma tendencia ciertas medidas estipuladas en el PNEE, así como proyectos previstos en la planificación de la cooperación bilateral hispano-ecuatoriana, a cargo de la Cancillería (Reino de España y República del Ecuador, 2005). Todos ellos hacen énfasis en la promoción de

---

68 Estas interrogantes serán materia de análisis en los dos próximos capítulos.

69 Tales como ONG u organismos de cooperación internacional.

70 Los decretos se refieren al Programa de Ayuda, Ahorro e Inversión para los migrantes ecuatorianos y sus familias, creado por decreto ejecutivo 2378-B, publicado en el Registro Oficial el 5 de marzo de 2002. Este programa se definió como “un organismo de derecho público adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores”. La otra entidad es la Corporación Nacional de Protección al Migrante (Corpam), creada asimismo, mediante decreto ejecutivo 256, publicado en el Registro Oficial el 7 de abril de 2003. Tanto los propósitos de este organismo como los actores involucrados en su conformación generaron el rechazo de un sector de activistas, quienes sostienen haber logrado la eliminación de la Corpam (E7, entrevista, julio 2008). Efectivamente, la entidad fue derogada en el decreto ejecutivo N° 884, publicado en el Registro Oficial el 7 de octubre de 2003.

hábitos económicos como la “inversión productiva” y el “ahorro” entre los migrantes.

Es pertinente llamar la atención sobre estas acciones estatales y otras similares, ya que permitirán, en los siguientes capítulos, abordar la construcción del migrante como sujeto económico. La preocupación estatal por las actividades económicas de la población migrante puede relacionarse, en primer lugar, con la relevancia que alcanzan las remesas generadas por este sector social en la economía nacional. A partir de 1999, las remesas se colocan como el segundo rubro de ingreso más importante para Ecuador (Banco Central del Ecuador, 2006). Si bien algunos estudios expresan reservas sobre el carácter beneficioso que suele atribuirse al peso de las remesas en la economía, las cifras gruesas generan un impacto en los discursos sobre la migración, proceso que en sí ya figuraba de manera recurrente en la opinión pública. En el imaginario nacional, se genera una relación entre las remesas, el desarrollo y los sujetos migrantes representados como “emprendedores” o incluso, héroes nacionales<sup>71</sup>. En las acciones estatales, este imaginario se vincula, además, con la relación entre los migrantes y las familias. De este modo, la intervención sobre las familias, pensada generalmente bajo la categoría de la protección, se extiende al ámbito de las remesas; a través de una serie de discursos normativos sobre la familia, los usos de las remesas y los migrantes. Es así como parte de la protección que se plantea en los proyectos de ley o en los decretos ejecutivos, consiste en facultar al Estado para determinar, o participar en la determinación, de los usos que se dará a las remesas. Ello además, refuerza la apropiación simbólica que el Estado efectúa del vínculo migrante-familia, al proyectarlo al plano de la economía nacional.

Paralelamente, se genera un creciente énfasis en torno a la política inmigratoria del Ecuador, visible sobre todo a partir de 2003. Esto ocurre en el contexto ya examinado en párrafos anteriores, es decir, el

---

71 Los matices que adquieren estos sentidos en tanto representación de la migración se exploran en los dos próximos capítulos. Vallejo (2004) analiza esta problemática al reflexionar en torno a la inserción del Ecuador –tanto del Estado como de los sujetos– en el modelo neoliberal. Por su parte, Araujo (2009), indaga en el tema de los imaginarios sobre el “migrante-héroe” construidos en torno al voto de esta población, desde discursos tanto estatales como de migrantes ecuatorianos.

de un notorio crecimiento de la población inmigrante, y el de una clara coyuntura geopolítica marcada por los crecientes efectos regionales del conflicto colombiano.

A ello se podría añadir un elemento contextual clave en el marco de las relaciones internacionales entre Ecuador y Perú: en 1998 los dos países firman acuerdos de paz definitiva, que dan por terminada una larga historia de conflictos territoriales. Con ello se da inicio también a un proceso de integración fronteriza (E3, entrevista, julio 2008).

Este contexto motiva un giro en las prioridades de la política exterior ecuatoriana, la cual deja de centrarse en la disputa con Perú para poner atención a la situación de la frontera norte, marcada sobre todo por el notorio aumento en el desplazamiento de población colombiana, así como por la presencia de actividades ilícitas en la zona limítrofe colombo-ecuatoriana. Al mismo tiempo, el nuevo clima en las relaciones con Perú permitirá plantear nuevos temas y perspectivas en la agenda bilateral, tales como la integración, o los flujos migratorios entre los dos países.

Es así que se intenta tomar medidas frente al contingente laboral que se multiplica desde los dos países vecinos. En consecuencia, se emprenden dos procesos de regularización laboral: uno para extranjeros en general, en 2004, y otro dirigido a ciudadanos peruanos, entre 2006 y 2007 (Coalición por las Migraciones y el Refugio, 2008). No obstante, los datos hablan de una mínima capacidad de cobertura por parte de estos programas, y varios expertos ven en ellos una contradicción al leerlos junto con medidas tomadas en esos años, tales como el incremento periódico del costo de las visas de trabajo a partir de 2003 (Coalición por las Migraciones y el Refugio, 2008).

En este sentido, es de notar que las acciones del ejecutivo frente a la población inmigrante se han colocado en torno a los derechos laborales y a formas incipientes de protección social; si bien, los procesos de implementación de estas políticas evidencian una mediación de sectores de la sociedad civil como los mencionados en líneas anteriores.

Una última etapa se sitúa entre 2005 y 2007, momento en el cual el Estado parece dirigir sus esfuerzos hacia la planificación y la institucionalización de la intervención sobre la migración. En efecto, se

puede ver en el Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020, PLANEX 2020, o en la creación de la Secretaría Nacional del Migrante, SENAMI, por parte del gobierno actual, la priorización de un enfoque de diseño, planificación y coordinación de las políticas a desarrollarse en materia migratoria.

En parte, esto surge de cierta crítica que en ese aspecto generó el proceso de respuesta a la migración que el Estado emprendió en los últimos diez años; una crítica que no solo se manifestó desde sectores académicos o no gubernamentales, sino también desde espacios institucionales del Estado directamente involucrados en la problemática de la migración, como la Cancillería<sup>72</sup>. Esto no implica, por cierto, que los productos institucionales mencionados –PLANEX 2020 y SENAMI– han contrarrestado efectivamente la tendencia a desarrollar acciones aisladas y a duplicar funciones. Ambas instancias se encuentran en plena ejecución, y aún no existen resultados visibles coherentes con sus discursos, donde se destaca la importancia de la planificación a largo plazo, la coordinación entre las instituciones y la continuidad de las acciones a desarrollarse. Sin embargo, es importante referirse a ambos casos, en tanto constituyen los procesos más recientes y vigentes emprendidos desde el Estado y orientados parcial o totalmente hacia la migración.

La elaboración del PLANEX inició a finales de 2005 y se extendió hasta mediados de 2006, período en el cual se realizó una serie de talleres y seminarios abiertos a representantes de partidos políticos, autoridades seccionales, organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación y centros académicos (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2006).

Uno de los resultados del Plan es la definición de ejes prioritarios de la política exterior ecuatoriana, entre los cuales se incluyó la “protección a emigrantes”, y correspondientes lineamientos estratégicos para su implementación.

---

72 Esta suerte de autocritica se expone, por ejemplo, en una publicación sobre el tema que recoge monografías de funcionarios del servicio exterior ecuatoriano. En el texto, los autores evalúan aspectos de la política migratoria ecuatoriana, del marco jurídico internacional, y elaboran recuentos sobre movimientos migratorios nacionales significativos, tales como la migración del Austro hacia Estados Unidos. Ver Ponce Leiva (2005).

En cuanto a los emigrantes ecuatorianos, el Plan se adhiere al marco normativo internacional y además, destaca la promoción de vínculos económicos y culturales entre los migrantes y el país. En cuanto a los inmigrantes en territorio nacional, se aborda principalmente la categoría del refugio, ante la cual se compromete al Estado a ofrecer protección a la población que adquiere este estatus jurídico.

En última instancia, el propósito del PLANEX 2020 es ofrecer un marco de acción a los gobiernos de los próximos 15 años. Su objetivo a largo plazo es mantener una continuidad en la política exterior, bajo el supuesto de que cada gobierno coordinará con la Cancillería formas de políticas compatibles entre los principios del PLANEX 2020 y sus propias orientaciones. Este Plan se presentó a finales de 2006, y fue ratificado por el gobierno de Rafael Correa.

Por otra parte, la Secretaría Nacional del Migrante fue creada por este mismo gobierno, a mediados de 2007, conforme a lo estipulado en la propuesta de campaña de Alianza País sobre política migratoria.

Durante 2007, la SENAMI se concentró en levantar la estructura institucional propia de un ministerio. En ese sentido realizó campañas de validación de sus principios rectores: primero, la difusión internacional de una política migratoria basada en derechos; segundo, el impulso al “desarrollo humano” de migrantes, sus familiares y su entorno; tercero, la promoción de vínculos entre los migrantes y el entorno de origen; cuarto, el estímulo a la permanencia de potenciales migrantes y al retorno voluntario de quienes migraron; y quinto, el fomento de la interculturalidad y la ciudadanía universal (SENAMI, 2007).

Durante 2008 esta entidad lanzó programas relacionados con el apoyo de actividades productivas, el fortalecimiento de redes y en particular, se inauguró el Plan de Retorno Voluntario, hecho público a partir de enero de 2008.

Estos intentos de articular, coordinar y planificar una política migratoria unificada, perfilan el inicio de una etapa de institucionalización de la migración al interior del Estado. En esta etapa, se observa un fortalecimiento de mecanismos de participación, tales como debates, foros, talleres y en general, distintas formas de consulta a los actores interesados, así como la difusión pública de resultados de estos procesos.

Al respecto, merecen atención los sentidos que pueden estar en juego en estas formas de operación institucional<sup>73</sup>.

Frente a estos polos de institucionalización, el accionar estatal contrasta con acciones eventuales o discrecionales, que emergen en los límites de las normativas establecidas. Se habla aquí de una serie de formas reactivas de manifestación del Estado, ya sea ante “eventos” que se producen de manera ocasional, o situaciones cotidianas que se relacionan con los procesos emigratorios e inmigratorios relevantes para el país.

Con el propósito de generar un balance global de las acciones estatales frente a la migración, se considera importante revisar determinadas acciones que se producen en los márgenes del Estado, cuyos ejecutores generalmente ocupan posiciones muy altas o muy bajas en la estructura estatal –del un lado se tiene, por ejemplo, al presidente de la república o a ministros; y del otro, a oficiales de policía que ejecutan controles migratorios-.

Examinar ciertos ejemplos de este tipo de acciones permitirá observar cómo el uso discrecional de determinados mecanismos de poder permea a toda la institucionalidad estatal. Se argumenta, además, que estas acciones generalmente despiertan un componente “mediático”, en el sentido que plantea Patrick Champagne (2000).

Se puede mencionar, por ejemplo, eventos trágicos que han provocado el fallecimiento de emigrantes en España en varias ocasiones, tales como accidentes graves –Lorca, 2001- o atentados terroristas –como el protagonizado por ETA en Atocha-.

También se destacan hechos relacionados con migraciones irregulares o forzosas, que sitúan al Estado ecuatoriano como el origen o el destino de estos flujos: se puede mencionar, en este ámbito, la detención y deportación de una ciudadana ecuatoriana y su hija menor de edad en

---

73 Este punto se analizará en el capítulo IV. En cuanto a las acciones de la SENAMI y a la apertura de espacios de representación para los migrantes, primero en la Asamblea Constituyente y posteriormente en la Asamblea Nacional, cabe dejar planteada la idea de que estas acciones se inscriben en el proyecto político del gobierno actual. En este sentido, el lema de la SENAMI, “estamos arreglando la casa para que vuelvan”, resume uno de los argumentos principales que el gobierno ha posicionado en relación con la migración: el retorno constituiría una medida del éxito alcanzado en un proyecto nacional de reconstrucción.

Bélgica, que coincidió con una visita del presidente Correa a Europa en 2007; o en la misma época, una serie de desplazamientos masivos de población colombiana hacia el Ecuador, que de forma temporal se asentó en el país hacia mediados de 2007, debido a conflictos bélicos y políticos en territorio colombiano.

Asimismo, en cuanto a los flujos inmigratorios, se encuentran numerosas acciones de incremento en el control de éstos, entre las cuales se emplean mecanismos como detenciones, deportaciones, cobro de altos montos por trámites en las oficinas de migración, o endurecimiento de las condiciones de admisión -de ciudadanos colombianos, en particular-.

Se puede destacar también la intervención del Estado ecuatoriano en un problema –en principio - administrativo: la cancelación de varios vuelos de la línea aérea española AirMadrid, en diciembre de 2006, que generó la inmediata protesta y demanda de reparaciones por parte de un amplio número de migrantes ecuatorianos afectados.

Ante estos sucesos, la acción del Estado oscila entre ejecutar los mínimos procedimientos necesarios o involucrarse directamente, otorgar compensaciones o actuar a través de excepciones a la norma. En todo caso, la participación estatal en esta dimensión cotidiana o contingente, genera posibilidades de análisis y comprensión sobre cómo se asume la migración desde las categorías de sentido común que se reproducen en el Estado, en casos en que su accionar se sitúa en los extremos del ejercicio público, ya sea por estar particularmente expuesto a la opinión pública o por encontrarse a la sombra del escrutinio civil.

En el primer caso, - las respuestas del Estado frente a un evento con amplio impacto en la opinión pública- la acción estatal sugiere una construcción “mediático-política”, en palabras de Patrick Champagne. Este autor analiza cómo ciertos “malestares sociales” adquieren existencia visible a partir de su publicación en los medios. Se trata de aquellas situaciones “cuya representación pública se fabric[a] explícitamente para interesar a los periodistas, o los que por sí solos atraen a éstos porque son (...) dramáticos o conmovedores y por esa razón comercialmente rentables” (Champagne, 2000: 51). Champagne llama “acontecimientos” a estas situaciones o sucesos que la práctica periodís-

tica selecciona y abordar bajo ciertos criterios, en una construcción que frecuentemente los representa como espectáculo (2000: 51).

Como ejemplo, se puede examinar dos de estos “acontecimientos”, en los cuales altos funcionarios del ejecutivo intervienen –o intentan intervenir- directamente sobre la categoría migratoria de los sujetos involucrados: el caso de las ciudadanas ecuatorianas detenidas en Bélgica, por un lado; y por otro, el intento de deportación de un ciudadano norteamericano, funcionario de la ONG ecologista Sea Shepherd; ambos ocurridos a mediados de 2007.

El primero de estos eventos tuvo lugar en julio de 2007. Una ecuatoriana radicada en Bélgica y su hija, menor de edad, fueron detenidas por no tener documentos de residencia, y se inició un proceso de deportación en su contra. Durante el tiempo que duró su detención, la mujer denunció malos tratos por parte de las autoridades, así como falta de claridad en el proceso. Esto coincidió con una gira oficial del presidente Correa en Europa, cuya agenda contempló, además de los usuales actos protocolarios, varias reuniones con grupos de migrantes ecuatorianos en España. Al conocer el caso, el presidente visitó personalmente a las ecuatorianas detenidas, e inició gestiones con las autoridades belgas, en las cuales participó directamente el ministro William Murillo, a cargo de la recientemente creada SENAMI<sup>74</sup>. No obstante, la deportación se llevó a cabo, lo cual provocó declaraciones de protesta por parte de Correa.

El segundo episodio tuvo lugar a principios de agosto de 2007. Sean O’Hearn, director de la oficina en Ecuador de la organización ecologista Sea Shepherd, fue detenido por la policía de migración ecuatoriana. Se declaró como motivo de la detención su “interferencia en la soberanía nacional”, ya que O’Hearn había participado en una redada para hallar evidencias de la pesca ilegal de tiburones en Galápagos, en el marco de un convenio entre Sea Shepherd y la policía nacional. Tras

---

74 William Murillo fue el primer ministro de la SENAMI. El principal criterio para su designación en el cargo, fue su propia experiencia como migrante. Meses después, fue cesado en sus funciones debido a la escasa eficiencia en la gestión de la secretaría. Le sucedió Lorena Escudero, quien previamente había reemplazado a la ministra de defensa, fallecida en un accidente de aviación. Escudero se mantiene a cargo de la SENAMI hasta la fecha.

su detención, se le retiró la visa de amparo<sup>75</sup> y se ordenó su deportación (Sea Shepherd, 2007a; [www.elcomercio.com](http://www.elcomercio.com)). El mismo día, el presidente Correa justificó la detención y deportación de O'Hearn, y posteriormente el Ministro de Gobierno visitó al detenido. En el proceso, el alcalde de Quito intentó interponer un recurso de habeas corpus para liberar a O'Hearn, pero no tuvo éxito (Sea Shepherd, 2007b). De acuerdo con el sitio en Internet de Sea Shepherd, existieron varias violaciones del debido proceso durante el arresto de su funcionario. No obstante, una semana después de la detención, la orden de deportación se revirtió, entre otros motivos, porque la esposa y la hija de O'Hearn son de nacionalidad ecuatoriana. Desde la Dirección Nacional de Extranjería se confirmó la devolución de la visa al ecologista.

La anterior descripción de los acontecimientos, por sí sola establece ciertos contrastes y relaciona a los sucesos. No obstante, para el análisis de éstos desde la perspectiva de su “fabricación mediática”, es preciso hacerse ciertas preguntas: ¿Por qué adquiere especial relevancia la detención de dos ecuatorianas en situación migratoria irregular en Bélgica, o de un norteamericano en Ecuador, cuando no se trata del primero ni del único caso de esta índole? ¿Cómo se puede analizar la interpelación del Estado que logran estos sucesos, y la inmediata respuesta que obtuvieron?

En el caso de las ecuatorianas detenidas en Bélgica, varias dinámicas convergen en una posible interpretación. En primera instancia, el hecho coincide con la presencia de Correa en Europa. Como se ha sugerido ya, la migración ha tomado un lugar central en el imaginario que rodea a las relaciones entre Ecuador y algunos países de la Unión Europea. El presidente ha explotado este imaginario, de manera que ha afirmado que su gobierno será “el de los migrantes”, y pretende expresar esto a través de sus encuentros con la población ecuatoriana residente en ciudades europeas.

La aproximación personal del más alto dignatario del Estado junto con uno de sus funcionarios más importantes logra, entonces, un efecto mediático: las notas de prensa, incluso las oficiales, proporcionan

---

75 La visa de amparo es la que se concede a personas extranjeras que mantienen un vínculo matrimonial o filial con ciudadanos ecuatorianos.

una amplia cobertura a las declaraciones del presidente y del Secretario del Migrante; e incluso publican el rechazo de la esposa de Correa –de nacionalidad belga- ante las políticas de su país. Si bien los detalles particulares sobre las medidas que se tomaron para procurar un trato legal a las detenidas casi no fueron difundidas, sí tuvieron espacio, en cambio, estas declaraciones de Correa: “(...) si algún día ustedes, compañeros belgas, se ven obligados a salir de su propia patria (...) en Ecuador serán recibidos como hermanos, porque nosotros consideramos que no hay seres humanos ilegales y siempre tendremos los brazos abiertos” ([www.presidencia.gov.ec](http://www.presidencia.gov.ec)).

La forma de afrontar el episodio por parte del gobierno concentra elementos que permiten comprenderla como un “remedio mediático-político”, en palabras de Champagne (2000: 51). Aún cuando las gestiones del gobierno ecuatoriano no pudieron evitar la deportación, el discurso de Correa prolonga el hecho, al crear una especie de “eco discursivo” que parecería aclarar que el Estado, a pesar del fracaso en las negociaciones, está presente: protesta por los migrantes desde la oficialidad. Correa, desde esta perspectiva, probablemente no dirige su discurso a los “compañeros belgas”, sino a los ciudadanos/electores ecuatorianos, que constituyen una audiencia más probable que los belgas o sus autoridades.

En la misma línea, la acción del ministro Murillo, genera interés en la medida en que se sitúa fuera de la norma. Aún cuando la SENAMI es un ministerio dedicado enteramente a la población emigrante, no es común, ni está dentro de los procedimientos establecidos, el que el ministro en persona se encargue de resolver un caso particular. Con seguridad dentro de la SENAMI existían canales regulares para procesar casos de detenciones en el extranjero por migración indocumentada, tan común entre la población migrante ecuatoriana. Sin embargo, el gobierno decide obviar los mecanismos establecidos –tanto los ecuatorianos como los belgas- y generar una acción diplomática en los niveles más altos de la jerarquía. De este modo, la institucionalización y la discrecionalidad no aparecen como mecanismos opuestos, sino que se muestran ligados, como parte de una misma lógica estatal.

Es entonces que se hacen evidentes los límites de lo institucional, cuando el Estado juega dentro y fuera de ellos a través de estas acciones episódicas. Más allá de la compleja dinámica geopolítica que condiciona la capacidad real de un Estado como el ecuatoriano para proteger los derechos de los emigrantes, está el significado del que se dota a la acción, amplificada mediáticamente, a partir de la difusión de la imagen de altos funcionarios de gobierno que se contactan directamente con los migrantes y sus problemas. En este caso, y en el marco de los emotivos encuentros entre grupos de migrantes y Correa en su gira por Europa, se logra hacer presente al Estado de manera eficaz en términos simbólicos.

El discurso del presidente en aquella ocasión marca un contraste con su pronunciamiento en el caso del activista norteamericano. Al respecto, Correa advirtió: “No vamos a permitir que gringuitos de Sea Shepard o de dónde sea, que vengan a decirnos qué hacer y a ponerse a perseguir a nuestros pescadores, como si fueran criminales” ([www.elcomercio.com](http://www.elcomercio.com)). La apertura para recibir a ciudadanos extranjeros, que Correa manifiesta en sus declaraciones anteriores, es reemplazada por un discurso que en esta ocasión establece límites sobre la base de la nacionalidad: la expresión “compañeros belgas” cambia por la de “gringuito de Sea Shepard o de donde sea”, y el tono del discurso se apoya en el rigor de la soberanía que ejerce el presidente sobre el territorio.

Una vez más, un suceso que de por sí se había construido de una manera mediática, tiene un manejo por parte del gobierno que está dirigido a imponerse en el terreno mediático<sup>76</sup>. La falta de claridad en los procedimientos con que el Estado trata al estatus migratorio de un ciudadano extranjero pierde importancia, pues está en juego una disputa política más importante: la legitimación del decreto presidencial sobre la pesca de tiburones. Más allá de que la orden de deportación de

---

76 Es necesario tomar en cuenta un antecedente de este hecho: poco antes se había emitido un decreto presidencial orientado a permitir y regular la comercialización de aletas de tiburón que se obtengan en la pesca incidental de éstos. Tal decreto despertó el rechazo de activistas ecologistas como O’Hearn. En cuanto a la mediatización del hecho, el presidente afirmó que los medios habían tergiversado la información al respecto, y en respuesta, se difundió una campaña oficial que justificaba la decisión tomada.

O'Hearn se haya revocado, la acción del gobierno en este caso genera efectos políticos en un momento contingente.

Queda claro, entonces, que el juego de fuerzas que confluye en cierto momento coyuntural determina qué elemento de ese conflicto será el prioritario dentro de las representaciones e imágenes que construye el Estado. Se omite totalmente, en este caso, un proyecto institucional en ciernes referido a la migración, que incluye también a la inmigración y pretende reconocer los derechos de los extranjeros residentes en territorio nacional<sup>77</sup>. Aunque este tema también aflora en el conflicto a través de la amenaza de deportación de O'Hearn, no es el asunto explícito que está publicitado en el nivel mediático, de manera que el gobierno centra su atención en ganar la disputa en los términos en que ésta se ha hecho pública. Resulta, entonces, pertinente preguntarse hasta qué punto las acciones que un Estado dirige hacia la migración, de manera explícita o implícita, se insertan en medio de complejos juegos de poder que les otorgan uno u otro sentido, y permiten poner en duda la relevancia política que el Estado atribuye a la migración *per se*.

En este sentido, Champagne ofrece un punto de vista sobre la relación entre los acontecimientos y el poder político: éste no puede permanecer indiferente a la agenda mediática, pero al mismo tiempo intenta conservar autonomía sobre su propia agenda, de manera que la presión de los medios es manejada por los dirigentes políticos en ese terreno, lo cual implica que para la opinión pública no cuenta si el poder político efectivamente maneja o soluciona el problema, sino la estrategia mediática que se antepone para atenuar la vigencia del acontecimiento. Los resultados de tal disputa constituyen “remedios mediático-políticos” (Champagne, 2000) frente a determinados hechos o realidades sociales definidos como problema.

---

77 Como se señaló antes, las acciones que en materia migratoria han sido llevadas a cabo por el gobierno de Rafael Correa se asumen en este trabajo como parte de un proyecto de gobierno y de Estado, que merece un análisis por separado. Ello no implica, por cierto, que el gobierno actual no comparta prácticas y discursos reproducidos anteriormente desde el poder político ecuatoriano. Por tanto, los ejemplos tomados en este apartado, se analizan como parte de un entramado de acciones estatales que permite entender tendencias globales que ha tomado el accionar estatal frente a la migración a partir de 1998.

En el extremo opuesto del poder estatal, también se reproduce una relación entre la institucionalidad y la discrecionalidad. Por un lado, la institucionalización de la migración dentro del Estado -examinada en líneas anteriores con ejemplos como la creación de la SENAMI o el PLANEX 2020-, supone la elaboración e inserción de determinadas acciones, normas y procedimientos frente a instancias relacionadas con la migración, en las cuales ha sido legitimada la intervención del Estado. Por otro lado, se tiene acciones estatales que operan bajo criterios discrecionales de manera cotidiana, y que, al contrario de los casos anteriores, se mantienen fuera del conocimiento público, e incluso del alcance de la ley. Ello se observa claramente en el caso del control inmigratorio en el país.

Tal como se señala en líneas anteriores, la migración de población colombiana al inicio del nuevo siglo se intensifica a partir de la interjección de agendas y coyunturas internacionales –el combate al terrorismo y al narcotráfico- y nacionales –Plan Colombia, conflicto armado en ese país, dolarización en el Ecuador-. En consecuencia, la presencia de colombianos en el país responde tanto a una migración forzada como a aquella motivada principalmente por factores económicos. Si entre 2000 y 2003 aumentan considerablemente los saldos migratorios de esta población -como se ha señalado más arriba-, para el año 2004 las cifras decaen, presumiblemente, debido a la reforzadas medidas de control que implementa el Estado ecuatoriano en ese momento (Coalición por las Migraciones y el Refugio, 2008).

En efecto, a partir de 2004, el ejecutivo emprende una serie de acciones frente a este flujo inmigratorio, entre las cuales destaca la exigencia de antecedentes penales para la entrada de ciudadanos colombianos al Ecuador; requisito acordado bilateralmente entre los gobiernos ecuatoriano y colombiano<sup>78</sup>. Junto a esto, la regulación de los flujos inmigratorios se gestiona principalmente en el espacio cotidiano, a través de criterios de control administrados por el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Policía de Migración y el sistema judicial en general, y expresados en la restricción del tránsito civil en espacios de frontera, la complejización y elevación de los costos administrativos para la ob-

---

78 Ver R.O. de 1° de mayo de 2004.

tención de visas, la creación de procesos acotados de regularización a extranjeros, la deportación arbitraria –individual o colectiva-, la aplicación arbitraria de sanciones penales y la vulneración del debido proceso (Coalición por las Migraciones y el Refugio, 2008: 79-100)<sup>79</sup>.

Este tipo de acciones escapan de los canales institucionales de direccionamiento de respuestas estatales frente a la migración. La gestión cotidiana y volátil que caracteriza a la acción estatal frente a los inmigrantes, requiere de otras vías para indagar sobre la producción de significados que atraviesa a esta política de control<sup>80</sup>.

Precisamente por esta razón, resulta útil poner atención a la producción mediática de los discursos. En su estudio sobre políticas municipales de seguridad ciudadana en el caso de Quito, Vanesa Rodríguez señala que los medios de comunicación han contribuido a aumentar la percepción de inseguridad en los últimos años, particularmente a partir de la “correlación que suele hacerse entre violencia y refugiados colombianos” (Rodríguez, 2004: 92). Al respecto, la autora sostiene que

Lo que ocurre actualmente es que la presencia de extranjeros en calles ecuatorianas ha sido vista como una amenaza y ha sido alentada por algunas versiones periodísticas poco precisas que no suelen diferenciar la situación social de los y las refugiadas con la situación político – militar del Plan Colombia. (Rodríguez, 2004: 92).

Rodríguez se refiere, además, a un informe del Observatorio Internacional por la Paz, Oipaz, en el que se constata que la mayoría de información publicada sobre delitos en la frontera norte del Ecuador se presenta en relación con la operación de los distintos grupos armados que circulan por la región, y esta información no se diferencia de aquella relacionada a civiles e inmigrantes (Rodríguez, 2004: 93).

---

79 La información de campo en cuanto a las falencias y abusos de poder en la aplicación de normativa migratoria están tomadas del *Informe sombra al I Informe del Estado ecuatoriano sobre el cumplimiento de la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias*, realizado por una coalición de organizaciones de la sociedad civil y publicado en 2008.

80 Tales prácticas, en tanto modo de gestión gubernamental, son materia de análisis del capítulo IV.

Los efectos de este manejo mediático sobre los imaginarios sociales, se relacionan de manera muy concreta con las políticas estatales: la misma autora se remite a un pronunciamiento realizado en 2003 por representantes de las Cámaras de la Producción de Guayaquil, en el cual se asocia algunos hechos delictivos con el aumento de la migración colombiana, y se exige medidas por parte del gobierno. Rodríguez afirma que como resultado, el gobierno empezó a exigir de manera oficial el llamado “pasado judicial” a los ciudadanos colombianos que ingresaran al país<sup>81</sup> (Rodríguez, 2004: 93).

Estas medidas de control que tienen su auge entre 2004 y 2006<sup>82</sup>, criminalizan a la inmigración y ubican a la inseguridad como efecto de los movimientos poblacionales. Se trata de un discurso que se acopla perfectamente con aquel que manifiesta la Ley de Extranjería de la década de 1970, codificada precisamente en 2004. En páginas anteriores, se contextualiza el contenido de dicha ley en una coyuntura regional de gobiernos autoritarios, orientados por la llamada doctrina de seguridad nacional. Se observa, entonces, cómo confluyen coyunturas políticas antiguas y recientes, así como imaginarios que vinculan la migración con el delito, para reactivar, en este caso, principios de seguridad nacional, que empatan con las tendencias contemporáneas de restricción y securitización de las migraciones en el plano internacional.

Una vez más, el ejercicio del poder estatal sobre la migración desde la institucionalidad, no aparece contrapuesto a aquel que ocurre por fuera de la ley y del derecho formal. Nos encontramos, entonces, frente a un *continuum* en los procedimientos estatales.

Al respecto, en este trabajo se plantea que ello puede entenderse a partir del campo de fuerzas en el que surgen y se multiplican formas de tratamiento de la migración por parte del Estado. Como se mostrará en el siguiente capítulo, este campo de fuerzas permite evidenciar las

---

81 El “pasado judicial” es el documento oficial de antecedentes penales emitido por las autoridades colombianas.

82 Fuera de los límites temporales del presente análisis, se registra una creciente tensión en las relaciones diplomáticas entre Colombia y Ecuador, que lleva a un repunte de este tipo de control en el año 2008. De hecho, el presidente Correa firmó un decreto que suspendía el requisito de pasado judicial a mediados de 2008, pero a finales de ese mismo año, se volvió a imponer la medida.

formas de sentido común que se reproducen en los actos de categorización que el Estado efectúa en torno a la migración. Solo a partir de este ejercicio estatal del poder de categorización es posible comprender las formas de intervención que de allí derivan; las cuales posicionan de tal modo al Estado frente a la población migrante, que es posible la construcción de un régimen donde lo instituido y autorizado por la ley no es más que la otra cara del poder cotidiano, dejado al arbitrio que se define en la contingencia.

## Conclusiones

Las reflexiones finales sobre este vasto escenario precisan de una mirada de conjunto, para obtener a través de ella tendencias generales, que no necesariamente respondan a determinados períodos de tiempo o divisiones institucionales.

Se observa en primer lugar, una etapa donde priman criterios de control y regulación de los flujos migratorios, antepuestos al carácter masivo de las migraciones, a redes –de migrantes y traficantes- que hacen uso de vías de ingreso y salida que escapan a la legalidad; así como a las gestiones de los estados de destino, que buscan mantener una estricta regulación de los flujos. En esta faceta, los actores que sobresalen son los principales estados receptores de emigración ecuatoriana, los mismos que buscan situar en el país el primer filtro para frenar la oleada migratoria.

A esta etapa se contrapone un momento en que el Estado se orienta principalmente a establecer formas de protección de la población migrante, en un intento por rehacer el vínculo con la población –tanto con migrantes como con las familias que permanecen en el Ecuador-. Esta etapa surge a partir de una caracterización de los migrantes que sobrepasa el ámbito demográfico y más bien configura una definición ambivalente del sujeto migrante, determinada tanto por el poder

económico como por la –así definida- vulnerabilidad de estos mismos sujetos o sus familiares. Junto a esto, se puede observar la ampliación de los actores que participan en estos procesos políticos o se relacionan con la migración: organizaciones de la sociedad civil, academia, organizaciones de migrantes, organismos internacionales.

En cuanto a los flujos inmigratorios, las acciones estatales parecen estar orientadas sobre todo por las agendas que el Ecuador maneja en sus relaciones bilaterales con los dos países emisores más importantes. En este sentido, el Estado muestra algunos intentos de establecer políticas conforme a principios de integración fronteriza vigentes en los últimos años -tales como los procesos de regularización laboral-, pero la tendencia principal apunta, sin duda, al control de la inmigración y a la definición de ésta como un problema de seguridad.

Finalmente, se perfila un tercer momento o tendencia en la respuesta del Estado hacia la migración: su intervención tiende a la institucionalización, proceso que parecería sugerir una creciente especialización de los agentes estatales en cuanto se relaciona con la migración; y al mismo tiempo, sugiere la instauración y normalización de procedimientos acordes con el orden democrático que rige en el Estado.

No obstante, se ha puesto en contraste con estas recientes acciones estatales, otra clase de prácticas: aquellas que surgen de momentos coyunturales, no planificados por el Estado, y que ocasionan respuestas excepcionales, en tanto se sitúan fuera de las normas establecidas. Desde esta perspectiva, centrar la atención en las acciones del Estado más allá de una planificación institucional permitiría observar cómo en una determinada confluencia de “acontecimientos”, la migración ocupa el centro del conflicto o se desplaza de éste, según se disponga el arreglo de fuerzas en aquel momento inestable. Es decir que los sucesos que se analicen en este ámbito constituirían importantes evidencias de determinados usos políticos de la migración por parte del Estado.

A través de poner en tensión determinadas acciones estatales, pero al mismo tiempo, al encontrar tendencias o modos de acción comunes entre distintas instancias estatales y períodos de tiempo; en este capítulo se ha buscado enfatizar en las distintas aristas que componen el campo de fuerzas sobre la migración en el Estado. Ello, con la perspec-

tiva de identificar cómo confluyen procesos coyunturales con aquellos estructurales, así como intereses que van desde lo local hasta lo internacional; en la determinación de distintos cursos de acción estatal sobre la migración. Si bien varios de los puntos abordados aquí estarán fuera del alcance de los dos próximos capítulos, es importante tener presente el escenario reconstruido en las páginas anteriores, como un marco de referencia de donde se desprenden los procesos de representación e intervención estatal que serán analizados a profundidad en los dos próximos capítulos.

# III

## CAPÍTULO III

### EL CONFLICTO SIMBÓLICO EN TORNO A LA MIGRACIÓN DESDE EL ESTADO ECUATORIANO

*Al enunciar con autoridad lo que un ser, cosa o persona es en realidad (veredicto), en su definición social legítima, es decir lo que está autorizado a ser, lo que tiene derecho a ser, el ser social que tiene derecho a reivindicar, a profesar, a ejercer (por oposición al ejercicio ilegal), el Estado ejerce un verdadero poder creador, casi divino (y muchas luchas, aparentemente dirigidas contra él, le reconocen de hecho este poder reclamándole que autorice una categoría de agentes determinados –las mujeres, los homosexuales- a ser oficialmente, es decir pública y universalmente, lo que por el momento sólo es para sí misma).*

Pierre Bourdieu

El objetivo de este capítulo es analizar las representaciones estatales sobre la migración que surgen a partir de 1998, en tanto procesos de construcción discursiva que emergen en un campo de fuerzas.

Tal propósito se abordará en dos partes. Primero, se partirá de un análisis de la crisis, el contexto histórico en el que emergen tales representaciones, con el objeto de evidenciar la relación que existe entre

las construcciones discursivas de la crisis y de la migración. Desde una mirada crítica de la coyuntura, se busca comprender la respuesta estatal frente a los procesos migratorios recientes en su relación con el momento histórico, a partir del análisis de ciertas nociones hegemónicas de crisis que se construyen a finales del siglo XX en el Ecuador.

Con ello se pretende plantear que los discursos públicos asocian crisis con corrupción desde un lenguaje moral, a través de una construcción dicotómica y esencialista de los sujetos; de tal modo que la crisis económico-política decanta, en el pensamiento hegemónico, en una crisis moral de los sujetos.

En la segunda parte, se analizan las particularidades que adquiere dicha construcción moral de los sujetos en los discursos estatales en torno a la migración. Con este propósito se aborda en primer lugar, los debates del legislativo sobre el proyecto de reforma al Código Penal que tipifica el delito de tráfico de migrantes, aprobada en 2000. Se analiza la relación entre la representación del sujeto migrante y la del coyotero; así como las connotaciones específicas de este discurso. A su vez, lo anterior se vincula con ciertos imaginarios que naturalizan el espacio privado/local, en tanto entorno social inmediato del migrante. Esto conduce el análisis hacia las implicaciones que estas imágenes tienen en términos de prácticas estatales.

En segundo lugar, se reflexiona en torno a otro espacio de producción de discursos y prácticas sobre el migrante: el servicio exterior y el Ministerio de Relaciones Exteriores, en el momento en que se hacen visibles los primeros efectos que genera en el Estado la migración masiva de ecuatorianos hacia el final del siglo XX, sobre todo en España. Se analiza, en ese contexto, el primer documento oficial que sistematiza una política estatal frente a la migración: el Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior –PNEE–, elaborado entre 2001 y 2002. Respecto de este plan, se relaciona las categorías de representación que evidencia con las formas de intervención que de ahí se derivan. Finalmente, se hace una aproximación al papel de los actores relacionados con la elaboración de este plan. En tanto campo de fuerzas, se interroga los modos de producción del discurso que evidencia el proceso de diseño del PNEE.

Por último, las conclusiones se centran en identificar tensiones presentes en el proceso de construcción simbólica de la migración que evidencia el Estado ecuatoriano; sobre todo en cuanto a las implicaciones de este proceso para la relación entre el Estado y los migrantes.

*Así está el país. Todo es negativo. Parecería que se ha frustrado la ilusión. El optimismo. Por eso **nuestra gente** ya no busca cédulas de identidad. Busca pasaportes y visas.*<sup>83</sup>

Raúl Izurieta Mora-Bowen, "El país en titulares", *El Universo*, 1999.

## Globalización, crisis y moralización de los sujetos

Hacia el final de la década de 1990, Ecuador experimenta un proceso de crisis financiera con correlatos políticos y sociales, tal como había ocurrido ya en otros países latinoamericanos y del llamado Tercer Mundo –México, Argentina, gran parte del sudeste asiático-.

Recuentos de los indicadores y eventos en que se manifestó la crisis ecuatoriana de 1999, sitúa a estos factores como "detonantes" de la ampliación a nivel nacional de los flujos migratorios (Acosta, López y Villamar, 2006; Ponce, 2005; Solfrini, 2005; Ramírez y Ramírez, 2005; Jockisch y Kyle, 2005; Goycochea, 2003; Goycochea y Ramírez, 2002 entre otros.).

La situación económica, en efecto, aparece como un referente fundamental de la crisis, con elementos como la caída del PIB en un 30,1% entre 1998 y 1999, la caída del PIB per cápita en un 32% en el mismo período, el "deterioro acelerado de los índices de bienestar", una "mayor concentración de la riqueza"; y como consecuencia de lo anterior "el masivo desempleo y subempleo; la caída de los ingresos; la reducción de las inversiones sociales (...); la creciente inseguridad ciudadana; el deterioro de la calidad de vida; y la caída vertiginosa de la confianza en

---

83 El énfasis es mío.

el país...” (SIISE; Plan Migración, Comunicación y Desarrollo, 2003). A esto se suma una serie de “factores coyunturales que se potenciaron mutuamente”: “El fenómeno de El Niño, la caída de los precios del petróleo, la desestabilización financiera internacional, el multimillonario salvataje bancario, el ajuste fondomonetarista, la corrupción galopante y la inestabilidad política –cinco gobiernos en cinco años–.” (Plan Migración, Comunicación y Desarrollo, 2003: 4).

Entre diversos analistas, existe un consenso sobre la relación entre este período histórico y el *boom* emigratorio. Goycochea y Ramírez (2002), por ejemplo, entienden dicha relación en estos términos: “la crisis de carácter sistémico ocurrida en el período 1997-2000, como consecuencia de la producción simultánea de tres crisis paralelas: económica, político-institucional y social, sería precisamente el escenario de emergencia de la migración ecuatoriana a España” (Goycochea y Ramírez, 2002: 32). Junto a esto, los mismos autores apuntan que “la incertidumbre respecto a la realización de los ‘planes de vida’ y un proceso paralelo de salida masiva de los ecuatorianos hacia el exterior constituyen además los rasgos más significativos del período [1997-2001]” (Goycochea y Ramírez, 2002: 35).

Pero, como se sostiene en páginas anteriores, no solamente la academia da importancia a aquel vínculo entre la crisis ecuatoriana y la emigración masiva. En efecto, desde otros sectores, como los medios de comunicación o el espacio político, también se pasó a asumir la crisis como un momento de expulsión masiva de población.

Se plantea aquí entender esta asociación entre crisis y migración no solamente como una constatación empírica, sino además, como parte de un proceso de construcción de memoria histórica. Esto último, entendido como un proceso social de construcción y reconstrucción de los eventos históricos recientes, a través del cual éstos se asimilan de manera compartida; una suerte de sentido común colectivo sobre el pasado. En este caso, se habla de una memoria social sobre la crisis y la migración en la medida en que el vínculo entre estos dos procesos históricos constituye un consenso que atraviesa a diversos ámbitos de la sociedad.

Tal es la línea que inspira Rosalind Morris (2004) en su estudio sobre los vínculos discursivos entre prostitución y corrupción en Tai-

landia, situados sobre todo a finales de la década de 1990, en relación con la crisis financiera asiática. A propósito de la quiebra generalizada de las economías en esta región, Morris advierte que el discurso generado alrededor de estos acontecimientos se construyó en términos de “corrupción” y “contagio” (Morris, 2004: 69-70). Para la autora, esto implica un cambio en el “léxico” de la crítica económico-política, por el cual categorías como “clase” o “contradicción estructural” son reemplazadas por la idea de “fracaso” (Morris, 2004: 70). Esto a su vez, evidencia una transformación en el pensamiento geopolítico dominante, en la medida en que la imagen de dos sistemas políticos en disputa decae, al tiempo que emerge la idea de un solo orden normativo, el de “un espacio global abstracto homogeneizado, sujeto a una ley económica única” (Morris, 2004: 69). La hegemonía alrededor de este pensamiento, según Morris, se puede percibir en la interpretación de la crisis del sudeste asiático como un “fracaso” frente a un “ideal normativo reconocible” que estaría implícito (2004: 70).

En el caso estudiado por la autora, uno de los sentidos que adquiere la imagen de fracaso, es el de la “debilidad” de la nación para mantener dentro de sus límites la situación económica, lo cual sugiere precisamente la idea de contagio<sup>84</sup>. Además, según este análisis, el discurso dominante imputa a dicho fracaso la ubicación marginal que la nación –lo local- tiene en la economía global (2004).

Esta entrada analítica conduce a establecer paralelismos con la crisis ecuatoriana, no solamente en cuanto a la semejanza de los patrones que siguió el proceso de colapso económico, sino también en relación con las narrativas hegemónicas construidas ante dichas coyunturas; pues en ambos casos la intención del análisis es develar y comprender la lectura hegemónica que se efectúa sobre la crisis. En efecto, en ambos contextos nacionales el escenario es asimilado bajo la noción de crisis, y como señala Morris para el caso tailandés, en adelante el debate se

---

84 Morris recuerda que Tailandia es el primer país donde aparece la crisis que más adelante afectaría al continente (2004: 71). El término, “contagio”, empleado para explicar los efectos de difusión de una tendencia económica desde un país hacia otro(s), particularmente en momentos de crisis, es de uso generalizado en el lenguaje técnico de la economía (The World Bank: 2001).

orienta por la búsqueda del origen del fracaso, que es expresado en términos de corrupción (Morris, 2004: 70).

En el Ecuador, la crisis adquiere varios sentidos. Entre éstos puede destacarse el desplazamiento del concepto, del ámbito económico al de lo moral, en la medida en que aflora la idea de una “crisis de valores” –definida sobre todo como “corrupción”– que constituiría una causa de la situación política y económica, y a la vez, su consecuencia.

Para abordar el discurso que se genera alrededor de la crisis, se puede considerar las producciones discursivas que en ese momento fluyen en espacios de opinión pública, tales como los medios de comunicación, las vocerías oficiales de ciertas instituciones o las organizaciones de intervención y análisis especializado –*think tanks*–. Esto, con el propósito de ubicar los espacios de poder que piensan a la nación, y a través de los cuales la nación se piensa a sí misma; en un esfuerzo por reconstruir un debate nacional hegemónico sobre la crisis, que se establece a través de una imagería moral sobre la corrupción social. Este debate produce ciertos tipos ideales de sujeto –ciudadano– autorizado, en oposición al sujeto censurable; entre los cuales la opinión pública ubicará y discutirá un tipo ideal de sujeto migrante.

Un ejemplo del desplazamiento de la crisis económica al plano subjetivo/moral, es una campaña denominada “Nuestros deberes y responsabilidades”, realizada por la Iglesia católica, la fundación Konrad Adenauer<sup>85</sup> y CORDES<sup>86</sup> en diciembre de 1999, dirigida a escuelas y colegios, con el objetivo de “modificar el comportamiento de los ecuatorianos y resaltar los valores” (*Diario Hoy*, 1999b). La campaña consistía en la repartición de folletos donde constaban una serie de “derechos y deberes” de los ciudadanos, con base en el artículo 97 de la Constitución Política de 1998<sup>87</sup>. En el folleto entregado en la campaña se afirma que

---

85 Fundación de origen alemán, inspirada en principios de la democracia cristiana. Se dedica a la formación política y a la publicación de estudios.

86 Por sus siglas, Corporación de Estudios para el Desarrollo. Institución privada fundada por el ex presidente Osvaldo Hurtado. Se desempeña en el área de la investigación y la promoción de proyectos en temas como democracia, desarrollo e instituciones políticas (Cordes: s/f).

87 Dicha constitución fue elaborada por la Asamblea Nacional, encabezada por O. Hurtado.

“para combatir la corrupción el medio más eficaz es cambiar la cultura moralmente permisiva, por una cultura moralmente estricta” (*Diario Hoy*, 1999b).

Este discurso, que halla un fracaso moral en el núcleo de los procesos históricos coyunturales, tiene dos implicaciones. Por un lado, representa un intento de explicación de la situación política y económica por fuera del conflicto político: así, varios analistas o editorialistas de diarios sostienen que el origen del descalabro económico no radica precisamente en determinadas políticas aplicadas por los gobiernos, sino en la corrupción, empleado este término como un abstracto nombre que recibe la “patología social”, en palabras de un periodista (Carrión, 2000). Dicha “patología” alcanza a todos los individuos que conforman la nación, en una metáfora organicista en la que el fracaso colectivo responde al conjunto de desviaciones particulares: “según [Osvaldo] Hurtado, el Ecuador no está en la actual situación de crisis solo por culpa de dos o cuatro personas”, afirma el reportaje de prensa sobre la campaña mencionada más arriba, y cita al entrevistado, autor del folleto repartido durante dicha campaña: “creemos que los responsables somos todos porque estos deberes no son cumplidos” (*Diario Hoy*, 1999b).

Esto lleva a la segunda implicación del discurso analizado; que tiene que ver con la comprensión de la corrupción como un problema moral y cultural al mismo tiempo. La atribución universal de la “culpa” anula en el imaginario cualquier diferencia histórica entre los ecuatorianos, de modo que el problema moral se convierte en un atributo común, que define una “esencia”, la misma que se encontraría corrompida. Lo que ha fracasado, entonces, es la “ecuatorianeidad”, algo propio y compartido por todos en función de la nacionalidad, un modo de ser, en última instancia, la cultura.

Es comprensible, entonces, que se reflexione sobre el momento histórico a partir de la idea de crisis de valores, en la medida en que el discurso sobre lo moral deposita en lo innato e individual el origen de aquella sucesión de “males” nacionales que se acumulan en la memoria social desde inicios de los años 80; con la llamada “crisis de la deuda” y el agotamiento de la utopía del petróleo, y se suceden durante dos décadas hasta alcanzar un pico especialmente agudo durante 1999.

El mismo discurso moral de la crisis alcanza a la migración. Esto se evidencia, por ejemplo, en un proyecto de codesarrollo<sup>88</sup> apoyado por el Estado ecuatoriano en el marco del convenio de cooperación que España mantiene con éste. Dicho proyecto, en el cual intervenían agencias estatales y ONG, enuncia de esta forma su principal objetivo: “(...) mejorar la situación de pobreza a través de la promoción de un modelo sostenible e integral de codesarrollo en Ecuador y España.” (Fundación Esquel, 2005). En proyectos como éste, la migración se convierte en un problema a partir de su asociación con otras categorías específicas que el discurso del desarrollo previamente ha definido como problemas, los cuales a su vez, se identifican como causas o consecuencias de la migración: la pobreza y el desempleo causan la migración, que a su vez evidencia la falta de desarrollo en el lugar de origen, y al mismo tiempo, provoca “problemas” morales, como la “desintegración familiar, que acarrea la desorientación de los jóvenes y como consecuencia su vinculación a pandillas o enfermedades sociales”, o el “incremento de la vida nocturna (prostitución, alcoholismo, drogadicción)” (Fundación Esquel, 2005: 15).

La migración, de manera implícita, pasa entonces a designarse como una de dichas “enfermedades sociales”, vinculada con otras características, que se definen desde la ética como anomalías o carencias que requieren reparación. Es el caso de ciertos usos de las remesas; se advierte que no destinarlas a producción sino a mercados de capitales clandestinos de la localidad, derivará, entre otros peligros, en “la pérdida de la cultura del trabajo” (Fundación Esquel, 2005: 15)<sup>89</sup>.

La migración se representa, entonces, como una consecuencia de la ausencia de desarrollo, es decir, del conocido “subdesarrollo”. El su-

---

88 El “codesarrollo” es un nuevo concepto paradigmático en el campo de la intervención sobre las migraciones. Su definición emerge del lenguaje de la cooperación, aunque no existe una acepción unívoca para el concepto. Dentro de ese lenguaje, constituye una variante de la idea de desarrollo, adaptada al tema específico de la migración, de tal modo que el prefijo “co” alude a que las prácticas en este tipo de proyectos tienen lugar simultáneamente en el país de origen y en el de destino. Al igual que “codesarrollo”, existen otros términos específicos para determinadas temáticas de intervención de la cooperación internacional: eco-desarrollo, etno-desarrollo.

89 Más adelante se profundizará sobre las prácticas y discursos que el Estado promueve a propósito de las remesas.

jeto subdesarrollado, en cualquiera de sus variantes –ya sea mujer, indígena, migrante o simplemente, originario del Tercer Mundo- es creado desde el poder a través de un acto de categorización que activa alrededor de él una red de significaciones vinculadas entre sí: el migrante es pobre, no es capaz de un uso racional del dinero, “desintegra” a su familia, es víctima de abusos y por tanto merecedor de protección. La protección se convierte, precisamente en el nexo discursivo entre la categorización de las poblaciones y su creación como sujetos de intervención.

La forma en que la esencialización de la crisis opera para anular la contienda política se observa, por ejemplo, en el discurso sobre la violencia y los sujetos que la ejercerían. Desde principios de la década de 1990, existe una importante actividad de movilización social en contra de las políticas oficiales, protagonizada por sectores populares, estudiantiles, movimientos de mujeres y, con particular relevancia, el movimiento indígena. También a lo largo de la década, los gobiernos y otras voces de poder describen estas fuerzas sociales como permanentes amenazas a la estabilidad nacional<sup>90</sup>.

En el contexto de producción de narrativas sobre la crisis, este uso de la “violencia” se inscribe en la serie de problemas nacionales que deberían superarse, a través de “diálogos”, “consensos” y “reconciliación”. Así lo expresa esta editorial: “Hay que exigir una vez más al Congreso, la dirigencia política, los gremios y los movimientos sociales quitar obstáculos para un acuerdo político nacional y al Gobierno restaurar las condiciones de orden que posibilitan la convivencia y enfrentar la crisis” (*Diario Hoy*, 1999a). De este modo, la oposición política o los planteamientos de proyectos y visiones alternativas al último gobierno de la década sufren una suerte de criminalización, en tanto se atribuyen a un momento acotado de la historia –la crisis-, en el cual representan la violencia, la “anarquía” y la amenaza de destrucción nacional. En consecuencia, este discurso confina a toda señal de desacuerdo político a un pasado caótico que debe ser enmendado:

---

90 Andrés Guerrero (1994) muestra cómo el uso político de la categoría “violencia” contra el activismo del movimiento indígena, es una estrategia recurrente entre las elites políticas a lo largo de la historia republicana, que se pone en vigencia a inicios de la década de 1990, frente al “levantamiento” nacional de sectores indígenas.

En la ceremonia de posesión del presidente de la República ante el Congreso Nacional, el primer mandatario, Gustavo Noboa, llamó a los ecuatorianos a la reconciliación, la unidad y la solidaridad. (...) No creo que sea el momento de iniciar una cacería de brujas y de perseguir a los culpables de aquellos hechos lamentables con un rigor digno de mejor causa (como las sanciones a los banqueros corruptos) porque todos somos culpables. Busquemos la reconciliación entre todos los sectores de la sociedad, incineremos el pasado oprobioso y miremos hacia el Ecuador del mañana para reconstruir un Estado que cobije a todos sin excepción (*Diario Hoy*, 2000).

Este ejemplo permite sugerir que en el Estado se reproducirá el objetivo político de reconstrucción nacional, que pasa por la búsqueda de un sujeto universal ecuatoriano a través del “consenso”. El recién posesionado presidente se posiciona frente a la crisis: para iniciar el *mea culpa* colectivo y la reconciliación a las que invitan ciertos sectores, es preciso eliminar de la memoria los procesos de dominación/exclusión que llevan a la organización de varios sectores sociales, así como los contextos específicos en los que se produce la “violencia” –las sucesivas protestas que éstos sectores protagonizan a lo largo de la década–.

La renovación de la unidad nacional, que aparece entonces como un objetivo urgente en las agendas de la opinión pública y el nuevo gobierno, exige que la reconciliación se lleve a cabo bajo el lenguaje de la economía neoliberal y la democracia constitucional.

Efectivamente, tras una década de sucesivos intentos de aplicación de políticas de ajuste y modernización por parte de los gobiernos, los analistas obtienen conclusiones sobre la necesidad de llevar a su término estas políticas, que se habrían truncado. Abundan, en este sentido, los llamados de atención sobre la urgencia de conseguir acuerdos con el FMI (*Diario Hoy*, 2000) y de “llegar a constituirse (...) en una sociedad organizada y respetuosa del Derecho” (Valle, 1999). El acuerdo nacional que se requeriría, según este discurso, remite al nuevo objetivo histórico del desarrollo al que se refiere Morris; aquella ley económica única que requiere de la universalidad para el ejercicio del poder (2004).

Como se puede ver, ciertas definiciones del sujeto en términos de una identidad establecida *a priori* pueden servir para despolitizar el debate, mediante la anulación estratégica de su autonomía política, tal como se observa en el siguiente artículo de opinión de Mauricio Torres, publicado en *Vistazo*, a propósito de la crisis:

Los indígenas están contra todo. No es que entiendan, sino que los utilizan para proteger las prebendas de un puñado de burócratas que se benefician de enormes sueldos, beneficios y quién sabe qué más (...). Salinas de Gortaire dio una lección que fue el comienzo del despertar económico de México; metió presos a todos los chantajistas, hasta que dejaron de ser obstáculo para todo. Porque no es suficiente dictar buenas leyes, también es necesario crearles el entorno moral que les permita brindar sus bondades. (Torres, 2000).

Esto convierte en alerta la afirmación de Butler: “la construcción política del sujeto se lleva a cabo con ciertos objetivos legitimadores y excluyentes, y estas operaciones políticas se ocultan y naturalizan mediante un análisis político que las estructuras jurídicas toman como su fundamento” (Butler, 1990: 34).

Al explicar el proceso de crisis, o cuando menos, el segmento más reciente del mismo en términos culturales, éste se naturaliza. La nación conserva su “senda” o se aparta de ella, lo cual depende de todos los sujetos, los llamados “ciudadanos”, que deben ocuparse de enderezar la cultura torcida, con lo cual se habrá llegado a la solución de la crisis. Esto implica una determinada categorización del sujeto, lo cual constituye una estrategia de poder, según Butler, y un mecanismo de gubernamentalidad, como afirmarían Vallejo (2004) o Guerrero (2000), basados en Foucault.

El sujeto corrupto, en general, representa la localización individual del fracaso nacional. Si bien una de las formas que toma la imagen de este sujeto ya fue discutida arriba –la adjudicación individual de la crisis de valores, que deviene en el “buen” ciudadano versus el ciudadano que representa una cultura de la corrupción–, el discurso sobre la crisis también decanta en una asignación de ciertas formas de delito o

criminalidad al momento histórico específico, las mismas que constituirían la evidencia indiscutible de la antes mencionada “patología social”.

Es así como los discursos que circulan en la época parecieran afirmar que la delincuencia no existía sino hasta llegada la crisis, es decir, hasta que estalla la “descomposición que arranca de las entrañas del ser nacional”, en palabras de una columna de opinión (Lara Guzmán, 1999). El sacerdote Mario Ruiz, presidente de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana en 1999, y vocero de la campaña “Nuestros deberes y responsabilidades”, afirma que “el aumento geométrico de asesinatos, robos, violaciones, calumnias, traiciones... es signo inequívoco de un creciente vacío de valores” (*Diario Hoy*, 1999b). Esta es precisamente la imaginaria de la “patología social”, que se manifestaría, según ciertos analistas de la prensa, a través de una lista similar de delitos, pero paralelamente, “embarazos de adolescentes, las drogas, el consumo de licor, (...) promiscuidad, prostitución infantil, hacinamiento, transgresiones, (...) suicidios, fugas de las casas (...)” (Carrión, 2000).

El sentido moral de la corrupción aparece nuevamente, de tal modo que aproxima a los sujetos culturales de la crisis y a los sujetos “delictuosos”. Cabe reparar en los difusos límites entre los ámbitos público y privado que esboza este discurso. La corrupción, encarnada en el sujeto, recorre una amplia gama de manifestaciones entre estos dos polos: desde el presidente acusado de haber favorecido a un banquero, hasta el embarazo de adolescentes, son causa y evidencia del fracaso nacional, cobijados bajo la imagen de la crisis moral.

Un espacio discursivo donde lo anterior se evidencia particularmente es la serie de debates legislativos relacionados con la migración que tienen ocasión en los años circundantes a la crisis económica. A través de una forma de oposición binaria, estos debates construyen dos posiciones de sujeto: el coyote y el migrante. A continuación se analizará, entonces, la construcción discursiva sobre la migración desde el Congreso Nacional.

## Representaciones emergentes en el campo de fuerzas

### Coyoteros, migrantes, engaño y trasgresión

Entre 1998 y 1999 se presentan ocho proyectos de ley relacionados con migración. Cuatro apuntan al tráfico ilegal de migrantes, ya sea a la protección de las personas consideradas víctimas del tráfico, o a la tipificación y definición de sanciones para traficantes y agiotistas<sup>91</sup>. Los otros cuatro proyectos plantean un programa de educación a distancia, un programa de “vivienda ecológica” y la concesión del derecho al voto para ecuatorianos residentes en el exterior, respectivamente.

En cuanto a los trámites que sigue cada uno de estos proyectos, el primero de los cuatro que se refieren al tráfico ilegal únicamente fue distribuido, mientras los tres restantes fueron unificados en un solo proyecto, por la Comisión Especializada Permanente de lo Civil y Penal del congreso (Congreso Nacional, acta n° 177, 02-09-2000). Este proyecto fue debatido en primera y segunda instancia, pasó al ejecutivo, fue vetado parcialmente por el entonces presidente de la república, Gustavo Noboa, ante lo cual se dio un allanamiento del congreso, y finalmente fue publicado en el año 2000<sup>92</sup>. Por su parte, los proyectos de educación y vivienda no continuaron en trámite después de su presentación, mientras que las leyes referentes al voto fueron aprobadas en 2002<sup>93</sup>.

El tráfico ilegal de migrantes constituye, entonces, un tema central en la agenda legislativa, no solo en el período 1998-2000, sino por espacio de una década; como se muestra en el capítulo anterior. Un análisis de los debates parlamentarios en torno a este tema evidencian cómo hacia finales de la década de 1990 –pero antes de que la olea-

---

91 En estas propuestas de legislación, los prestamistas informales, conocidos como “chulqueros”, son ubicados como parte del sistema de tráfico de personas. En general, los proyectos de ley identifican al chulquero como el punto de partida al que acuden los potenciales migrantes para obtener la suma de dinero que exige el coyote, a cambio de aceptar el pago de intereses muy elevados, hipotecar inmuebles como garantía del préstamo, o someterse a las constantes amenazas o agresiones de los agiotistas en caso de incumplir los plazos de pago.

92 Ver: Registro Oficial N° 110, 06 – 30 – 2000.

93 Ver: Registro Oficial N° 672, 09 – 27 – 2002.

da emigratoria alcanzara efectivamente su pico más alto-, se produce un discurso sobre la migración, que es marginal en un principio, pero que luego ganará espacio a nivel nacional, al coincidir con la progresiva masificación de la emigración. Este discurso evidencia una representación de la migración que, si bien no surge como una “reacción” frente al crecimiento emigratorio de 1999 en adelante, ni frente al aumento de la inmigración desde 2000, sí se instaura como un importante referente de la representación que se construye en esta última década. Es preciso, entonces, explorar las categorías de las que se sirven los legisladores en el período 1998 – 2000 para construir a la migración como un problema social, cuando se discute sobre los delitos relacionados con las rutas y medios irregulares de migración.

En primer lugar, se designa a todos ellos como “pobres”, bajo un discurso generalizado en la política ecuatoriana, por el cual, como analiza Bustamante, la pobreza se entiende como una “condición que impide [al pobre] acceder a una plena posesión de la racionalidad, lo que lo deja inerme frente a las “tentaciones” del sistema publicitario (...) la pobreza es pues un lente opaco, que bloquea la luminosidad del saber accesible a sus víctimas” (Bustamante, 2006: 117)<sup>94</sup>. Tal comprensión de la pobreza se evidencia en la exposición de motivos de uno de estos proyectos de ley, propuesto por el diputado Eduardo Pacheco, cuando plantea que los llamados coyotes actúan “aprovechándose de la ingenuidad e ignorancia de la gente humilde” (Proyecto de ley n° 20-141, 28-01-1999). Aunque las motivaciones para migrar que se reconoce en estos proyectos de ley son eminentemente económicas, en este discurso, los sujetos pobres o humildes no recurren a la migración en base a una decisión racional –bajo el supuesto del agente económico que actúa en un mercado, en este caso, laboral-. Más bien, la migración se entiende como un acto “desesperado”, y por tanto, irreflexivo. Pero el sujeto migrante construido en esta etapa legislativa no solamente es presa de su propia pobreza,

---

94 En el artículo citado, el autor plantea una explicación alternativa a los enfoques teóricos desde los cuales tradicionalmente se ha estudiado los procesos de acción colectiva de clases subordinadas o pobres, frente a contextos de desigualdad social. Bustamante se centra en el caso ecuatoriano para cuestionar la construcción de la pobreza desde el saber experto, así como reflexionar sobre los significados producidos en la experiencia intersubjetiva de la pobreza.

sino también de aquellas “tentaciones del sistema publicitario” a las que se refería Bustamante, en este caso, expresadas en la figura del coyotero.

El coyotero es quien promueve, dirige y lleva a cabo el traslado ilegal de los migrantes. Los proyectos de ley identifican, dentro de los procedimientos de estas redes de tráfico, algunos riesgos y delitos tales como el cobro de altas cantidades de dinero y garantías a los potenciales migrantes, la falsificación de pasaportes y otros documentos de viaje, las condiciones peligrosas de transporte, el quebrantamiento de leyes en las zonas de tránsito o la estafa a través de falsos contratos de trabajo (Congreso Nacional, acta n° 177, 02-09-2000). En el coyotero, por tanto, se deposita la acción delictiva que la legislación planteada pretende reprimir. En ese sentido, es el sujeto a través del cual la migración se representa como una práctica situada en el margen del orden jurídico, en la medida en que el acto de migrar se hace posible a través de las redes de tráfico y de usura.

No obstante, la legislación parece no dirigirse únicamente a castigar al coyotero por quebrantar las leyes o por poner en riesgo la vida de los migrantes<sup>95</sup>. La noción de engaño es asumida en estos proyectos de ley como el principal mecanismo del que se valen los coyotes para captar clientes. Así, la justificación para legislar contra el tráfico incluye en todos los casos una reprobación de las “falsas expectativas” que difundirían los coyotes sobre “mejores condiciones de vida” para los migrantes (Congreso Nacional, acta n° 177, 02-09-2000); y en el mismo sentido, en el articulado de uno de los proyectos presentados se fija la pena para quien “por medio de promesas, seducción, engaño o por cualquier forma o cualquier medio traficare ilegalmente a personas nacionales o extranjeras (...)” (Proyecto de ley n° II-98-364, 14-05-1998).

En este discurso, el engaño no constituye únicamente una herramienta para la ejecución de un delito, sino el acto reprochable en sí —o en todo caso, parte de éste—, y por tanto, objeto de la sanción legal que se busca establecer en estos proyectos. No obstante, la afirmación al

---

95 Antes de la tipificación del tráfico de migrantes, estos casos eran manejados jurídicamente como delitos de estafa. Los proyectos de ley en este período se proponen, por tanto, establecer la figura del coyoterismo para designar al conjunto de infracciones que se cometen desde el inicio de la trayectoria del tráfico (Congreso Nacional, acta n° 177, 02-09-2000).

respecto de que el coyote engaña, supone un juicio moral. La estafa no es una falta equivalente, según los propios diputados manifiestan en los debates. Este lenguaje moral conlleva dos implicaciones mutuamente relacionadas; una de ellas, sobre los sujetos que está en juego en la legislación propuesta –tanto el migrante como el coyote–; y la segunda, en relación con la práctica con que el Estado interviene sobre la migración a través de la sanción impuesta sobre el coyote.

El engaño, en tanto supuesto jurídico que se asume en esta legislación, exige volver a la cuestión del sujeto migrante que se representa en esta etapa. Para ello, es importante poner atención a los términos en que se define la relación entre el coyote y el migrante, expresados en uno de los artículos del proyecto de ley nº II-98-364, citado en párrafos anteriores: “promesas, seducción [o] engaño” (1998). Esto puede ser leído según la propuesta de Rosalind Morris (2004), quien invita a reparar en el uso de categorías sexuadas en las narrativas y normativas políticas contemporáneas, y en ese sentido, ofrece la siguiente reflexión:

No es fortuito que estos discursos conformen un mapa de una política sexual que asigna a las mujeres y a otros seres feminizados los valores de lo privado y lo radicalmente singular, y que los localiza en un espacio ideal de domesticidad desde el cual su historia es constantemente leída como una partida (Morris, 2004: 72).

De este argumento, interesa particularmente la asignación de “domesticidad” que se efectuaría sobre el sujeto migrante al construir una representación de la práctica de emigrar a partir de su relación con la ilegalidad, la cual además, se produce a través de un acto de seducción o engaño. El migrante se define, entonces, en su relación con el coyote, y a través de ella, queda situado como un sujeto pasivo. Esta noción podría examinarse en un paralelismo con el discurso sobre el sujeto indígena que estudia Andrés Guerrero (1994). El autor rescata una antigua estrategia discursiva de dominación que ha caracterizado a las élites ecuatorianas durante la historia republicana, y la actualiza a través de una línea de continuidad que traza entre las representaciones construidas por las clases dominantes alrededor de la población indígena, durante más de cuatro generaciones. Según este autor, el “esquema

mental” de los “políticos blanco-mestizos” respecto de los indígenas se manifiesta en un discurso donde

Los indios aparecen como entes ingenuos, criaturas simples que no alcanzan a devenir adultas, puesto que perenne objeto de estrategias “malignas”, de manipulaciones; dejados por cuenta propia son seres pasivos desprovistos de voluntad e incapaces de expresarse, menos aún asumir su propia defensa (Guerrero, 1994: 108).

Resulta evidente la pertinencia del análisis de Guerrero para comprender cómo –y en qué términos- la legislación estudiada construye una representación del migrante a partir de un vínculo simbólico con el coyote<sup>96</sup>, establecido por medio de lo que Morris llamaría una “categoría sexuada” –la seducción, manipulación o engaño-. Esto conduce el análisis a la segunda implicación de dicho discurso moral; la función que éste supone en tanto justifica una práctica estatal.

En la propuesta legislativa en cuestión, la acción que se establece sobre el coyotero es explícita; se trata de una pena de prisión que va desde los 3 hasta los 6 años, dependiendo de la gravedad de las consecuencias del traslado ilegal para los migrantes (R.O. n° 110, 30-06-2000). Como se analizó, alrededor de esta sanción se despliegan una serie de significados, que pretenden otorgar una legitimidad renovada al acto de castigar un delito tipificado específicamente, al trasladarlo de un plano únicamente jurídico a un ámbito moral.

No obstante, la acción que se ejerce sobre el migrante a través de esta legislación, no se manifiesta con la misma claridad. En efecto, en la exposición de motivos, antecedentes o en la justificación de estos proyectos de ley, la “protección” a las víctimas del tráfico consta como el fin manifiesto. Sin embargo, se podría sugerir que la práctica estatal adquiere una dimensión más profunda. La práctica sobre el migrante se ejerce, en este caso, al situar la racionalidad de este sujeto en un en-

---

96 Por si la cita no fuese suficientemente elocuente, cabe acotar que los legisladores no solamente se refieren a los migrantes como “pobres” o “humildes”, sino que también los identifican como “indígenas”, en el mismo sentido; como dice el diputado Germán Astudillo: “(...) porque este es un problema que afecta a los más pobres y posiblemente a ese campesinado, a esos indígenas (...)” (Congreso Nacional, acta n° 177, 02 – 09 – 2000, pág. 67).

tedicho jurídico, que permite entonces, desplegar una suerte de “tutela estatal”<sup>97</sup>.

Si se ha construido una representación en torno a la migración que la designa como una práctica ilícita, al intentar suprimir las redes ilegales que la sustentan, se apunta, en última instancia, a evitar el movimiento migratorio. Es precisamente allí donde reside el carácter tutelar de esta legislación. La migración es definida como un producto de la pobreza, de la desesperación y de la ingenuidad; y en esa medida, el sujeto migrante es sustraído de la imputabilidad de sus actos y “protegido” de la irracionalidad que ellos implicarían. Efectivamente, al indagar en los debates previos a la aprobación de la reforma al Código Penal en el año 2000, el objeto de la condena en el legislativo se hace más ambiguo, como lo evidencia esta declaración del diputado Germán Astudillo:

Siendo la migración una de las causas directas para los grandes males sociales y económicos de la región nuestra y del país. Yo sí quiero dar lectura solamente a los efectos de la explotación de los agiotistas. Niños sin padres, ancianos a cargo de adolescentes rebeldes por falta de la figura paterna, jóvenes madres solas a cargo de una familia sin educación, ni oportunidades para salir adelante, los índices más altos de divorcio del país, el fin del concepto de familia, deserción estudiantil, pandillas, aculturación de los adolescentes, desprecio por las tradiciones y culturas propias, abandono de los campos de cultivo, vagancia, desocupación creciente en las ciudades, ampliación de los cinturones de miseria, violencia juvenil, delincuencia, desabastecimiento de los mercados agrícolas, procesos inflacionarios por altos precios pagados por bienes inmuebles, estas entre otras de las consecuencias. (Acta Legislativa n° 177, 2 de septiembre de 2000: 67-68.)

---

97 Hago uso aquí de los términos en que Andrés Guerrero describe la relación entre el Estado y la población indígena que se daba a mediados del siglo XIX en el Ecuador. Según el autor, esta relación surgía de la adscripción estatal de la población indígena a la categoría de “miserables”, lo cual implicaba que el Estado “al mismo tiempo los excluía y los integraba en la lógica de los códigos ciudadanos”. Esto quiere decir que en tanto la población indígena no era considerada apta para ejercer la ciudadanía, se introducían “cuerpos intermediarios de carácter tutelar” que representaban jurídica y políticamente a los indígenas ante el Estado (Guerrero, 2000: 36).

La cita permite advertir cómo el discurso se traslada de una condena al tráfico de migrantes, en tanto supone una actividad ilícita y vejatoria de la integridad de las personas sometidas a ella; a una censura de la migración en sí. La imagen que ofrece esta intervención del diputado Astudillo, amplía los términos en que hasta el momento se ha expuesto el vínculo de la migración con la ilegalidad y al mismo tiempo, con la representación del sujeto migrante como irracional. Si la migración constituía una desviación de las normas jurídicas vigentes, ahora pasa a asociarse a otro tipo de desviación: aquella que ocurre cuando se altera un orden social imaginario, construido a través de una serie de supuestos –un sentido común- sobre lo social.

Estos supuestos que la migración amenaza, según mostraría, por ejemplo, el discurso del diputado Astudillo; se refieren a la familia, la escuela, la cultura y los mercados locales. La imagen de decadencia o de desintegración que rodea a estos ámbitos a los que se refiere Astudillo, conduce a retomar la idea de domesticidad, de la que hablaba Morris; en tanto la migración se representa como una trasgresión de aquella domesticidad en que consistiría el orden o la normalidad de los espacios de reproducción social de los sujetos.

De ahí que la justificación para sancionar a los coyotes en los debates legislativos de este período, incluya una constante proyección hacia éstos y hacia los migrantes, simultáneamente. Este discurso crea, entonces, dos posiciones de sujeto, que se desprenden de una concepción ambigua de la migración. A una de estas posiciones, la del coyote, se le imputan las consecuencias de los atentados al orden nacional, expresado en las leyes –lo público- y en los espacios de reproducción social –lo privado/local-, que resultarían de la migración. Esta posición de sujeto y la práctica punitiva que le corresponde, constituye una mediación que permite la tutela de otro sujeto, el migrante, que es actor de la trasgresión, pero no está en condiciones de responder por ella. Esto supone una disociación entre el sujeto migrante y las consecuencias supuestamente no deseables de su acción.

Esta estrategia implícita en el discurso legislativo construye al migrante no únicamente como un sujeto pasivo e irracional, sino también como un sujeto neutral, de cuya subjetividad –intenciones, motivacio-

nes- se apropian quienes están autorizados para definirla. Ello se ilustra a través de un matiz distinto que se le da a la migración en estos mismos debates; evidenciado en las palabras del diputado Eduardo Pacheco:

El propósito [del migrante] es mejorar su condición económica, el propósito es obtener dólares para poder enviar a su familia, para que pueda subsistir, ahorrar para construir una casa, para comprar un terreno, en fin, la idea del emigrante es positiva, es sana; y por tanto aparece como una verdadera necesidad” (Acta Legislativa nº 177, 2 de septiembre de 2000: 63).

Esta arista del discurso exhibe una noción de la migración que contrasta claramente con aquella examinada antes. La práctica de emigrar, o por lo menos, la intención tras de ésta, se asocia con la reproducción de un orden social imaginado antes que con su destrucción. Se forma, entonces, una representación ambivalente de la migración, que, no obstante, en todo momento adscribe al migrante a un espacio privado –la familia, la comunidad- y a una relación con lo público marginal o mediada –ya sea por el engaño del coyote o por la tutela de sus representantes-.

Es preciso situar esta representación de la migración en el campo de fuerzas desde donde emerge, el Congreso Nacional en el período 1998-2000. De los tres proyectos de ley que son revisados y unificados por la Comisión de lo Civil y Penal, uno es propuesto por un diputado de la provincia del Azuay, otro por un legislador de Cañar y el restante, por un diputado de la provincia del Guayas. En ese entonces, las tres provincias presentaban una emigración significativa<sup>98</sup>. Además, es necesario tener en cuenta que en el caso de Cañar y Azuay, existe una tradición migratoria que se remonta por lo menos a la década de 1960.

---

98 Para 2001, en Azuay se registraban 34 053 migrantes; en Cañar, 17 625; y en Guayas, 89 344; tres de las cifras más altas entre las provincias del país. La incidencia de la migración en cada provincia se puede estimar, además, a través de la relación entre la cantidad de emigrantes y el total de la población provincial. En el caso de Azuay, los emigrantes representan un 5,68% de la población, en Cañar la emigración alcanza el 8,51%, y en Guayas, el 2,7%, ya que, si bien la emigración es numerosa, se trata de la provincia más poblada del país, con 3 309 034 habitantes. (FLACSO-UNFPA, 2008: 24).

En el espacio legislativo, esto se traduce en una constante adscripción del discurso sobre la migración a un espacio local, en particular, al austro. No obstante, los debates analizados se sitúan precisamente en un momento límite, a partir del cual la migración se extenderá y diversificará en el territorio nacional. La discusión en el Congreso evidencia la disputa simbólica alrededor de este momento, manifestada en primer lugar en los diputados, que intentan posicionar a la migración como un problema de interés nacional, y de esta forma, conseguir que el Estado la asuma como objeto de intervención pública.

Este acto de trasladar una demanda local al plano nacional permite ver a los legisladores que promueven los proyectos sobre el tráfico como actores situados en el margen del Estado, en el sentido de que se ubican en una difusa línea entre el ejercicio del poder estatal –en tanto representantes de la ciudadanía- y la vida cotidiana –en tanto inmersos en las sociedades locales-. En efecto, durante los debates en torno al tráfico, los pronunciamientos de diputados originarios de las provincias de Azuay y Cañar se refieren a la migración como una experiencia cercana, propia, narrada desde la emotividad, como evidencia la siguiente acotación del diputado Eduardo Pacheco: “(...) aprovecho para agradecer [a los miembros de la Comisión de lo Civil y Penal] por haber receptado, por haber acogido las inquietudes de este diputado de la provincia de Cañar, que diariamente vive el drama y la tragedia de ecuatorianos (...)” (Acta Legislativa nº 177, 2 de septiembre de 2000: 65).

Por medio de esta apropiación explícita de una determinada realidad –o problema- social, los legisladores se colocan “al otro lado” del Estado. Al mismo tiempo, esta estrategia discursiva revela una manera particular de posicionar la migración en la agenda pública: a través de una representación que responde a un sentido común, entendido como un conjunto de “ensamblajes subjetivos de disposiciones, depositados en agentes bajo el disfraz de esquemas cognitivos y tentativos que orientan sus pensamientos, sentimientos y conductas” (Bourdieu citado en Wacquant, 2005: 15); y constituido en las relaciones sociales, en la producción de un

consenso sobre el sentido de las prácticas y del mundo, es decir, la armonización de las experiencias y el refuerzo continuo que cada

una de ellas recibe de la expresión individual o colectiva (...), improvisada o programada (...) de experiencias semejantes o idénticas. (Bourdieu, 1991: 100).

En este sentido, la acción de los legisladores que impulsan el proyecto de ley sobre el tráfico, representa una de las tensiones de la lucha simbólica alrededor de la migración. Ésta, una de las fuerzas en tensión, parte de una representación de la migración depositada en lo privado, es decir, construida como la desviación de un sujeto que no alcanza a responder por sus actos –y entonces, debe aquella desviación a una relación de seducción ejercida por otro sujeto-. Lo privado se asocia a lo local en la medida en que la dimensión colectiva de la migración es entendida como las consecuencias que el acto individual de migrar trae sobre la familia y la comunidad, en términos de una alteración del orden social.

Es así que los legisladores ejercen un poder de representación en dos instancias. Por un lado, al explicitar de manera estratégica su propia relación con lo local, producen un juego de inmersión/abstracción respecto de la “realidad” social que asumen como propia. Ello puede ilustrarse con esta afirmación del diputado John Argudo, durante el debate previo al allanamiento del congreso frente a las observaciones del ejecutivo:

Por supuesto que a algunos legisladores no les interesa posiblemente este tema y con seguridad no nos van a prestar atención, pero quienes venimos de una región en la que permanentemente tenemos que escuchar el lamento de los familiares (...) sí nos duele y nos interesa sobremanera apoyar esta noble iniciativa (...). De ahí, señor Presidente, que debemos reflexionar con seriedad los legisladores, para exigirle al Presidente de la República y para exigirnos permanentemente nosotros, (...) una conexión directa con los problemas del pueblo ecuatoriano, no únicamente viendo las estadísticas frías de lo que dice “Informe confidencial”, de lo que dice CEDATOS, sino viviendo con la comunidad, apoyando la organización comunitaria (...). Yo quería intervenir para felicitar la iniciativa de los colegas legisladores: Eduardo Pacheco, Germán

Astudillo, (...) pero también, invitarles a reflexionar en lo que realmente quiere el pueblo ecuatoriano, que es trabajo para vivir con dignidad, señor Presidente. (...) (Acta Legislativa n° 177, 2 de septiembre de 2000: 72).

Si al manifestar ser parte de la vida cotidiana de los migrantes y de los problemas locales, la postura de los diputados apunta a obtener mayor legitimidad; esta legitimidad se ve reforzada también cuando los legisladores ejercen una representación en el sentido de actuar como representantes políticos del grupo —en este caso, de los azuayos o cañarejos—, y por tanto, como aquellos sujetos autorizados o aptos para hablar en nombre del grupo y al mismo tiempo, encarnarlo. (Bourdieu, 1985).

La práctica de los legisladores que promueven la reforma al Código Penal permite así, examinar una dimensión del campo de disputa simbólica que se genera en torno a la migración. Es preciso, no obstante, señalar que este campo se conforma, además, a partir de otras voces que rechazan u objetan el proyecto de reforma.

En particular, se puede distinguir dos posturas que disienten de la aprobación del proyecto. Una de ellas plantea que más allá de sancionar el coyoterismo es preciso resolver la situación de los migrantes, vinculada a un contexto estructural de ausencia de políticas de bienestar; y de manera similar, se sostiene que el problema más urgente respecto de la migración no es precisamente el coyoterismo, sino la violación o restricción de los derechos de los migrantes en los países de destino.

Por otra parte, varios legisladores consideran que las penas que se pretende estipular para el delito de tráfico serían desproporcionadas, y además, que darían lugar a establecer una causa absolutoria para quienes tuvieran responsabilidad en delitos tales como el uso de documentos falsificados o de vías irregulares de migración. Precisamente, este es el punto de vista jurídico que motiva el veto parcial del presidente, en el cual se argumenta que las penas estipuladas no corresponden con delitos similares ya tipificados en el Código Penal, y al mismo tiempo, que es un error jurídico la potencial anulación de la responsabilidad en el delito, que se daría en determinados casos de personas involucradas voluntariamente en prácticas de migración ilegal.

El amplio debate generado en torno a dichas posiciones culmina en el allanamiento del congreso al veto parcial interpuesto por el ejecutivo. Este resultado, sin embargo, no indica la adhesión de la mayoría de los legisladores a la propuesta del presidente, sino la falta del número reglamentario de votos a favor para enviar una moción de insistencia al ejecutivo<sup>99</sup>.

Si bien aún bajo este veto parcial se mantuvo la tipificación del delito de tráfico, los promotores del proyecto original consideraron que la reforma era insuficiente. Se ha analizado aquí cómo buscaron orientar el debate más allá de la introducción de un delito en el Código Penal, para posicionar ciertas imágenes del migrante en tanto víctima, y por ende, receptor pasivo de una serie de actos delictuosos que desencadenan formas de alteración del orden social.

En ese sentido, se puede decir que estos argumentos no consiguieron un lugar en la lógica jurídica expresada en la ley. No obstante, los debates analizados también permiten afirmar que para entonces, la migración se había instalado en el escenario sociopolítico, y sobre todo en los imaginarios nacionales, como un problema formulado en términos similares a los planteados en los debates legislativos. Desde esta perspectiva, las discusiones de los diputados cobran sentido sobre la base y en el contexto de un proceso de posicionamiento de la migración que ha ganado impulso más allá del congreso. Interesa, entonces, indagar por otros niveles del campo de fuerzas en torno al Estado, desde el cual se produce una apropiación de la migración a escala nacional.

---

99 Para presentar una moción de insistencia se necesitaba un mínimo de 82 votos a favor, sin embargo, durante las sesiones de debate, el número de diputados presentes fue menor a esa cifra. Aún así, se aceptó una primera moción, la del diputado Wilfrido Lucero, de llevar a cabo una votación nominativa para la insistencia ante a las dos primeras objeciones del ejecutivo, con el objetivo de definir posiciones frente al tema. Esta moción tuvo la mayoría de votos. Más adelante, el diputado Oswaldo Molestina hace una nueva propuesta: votar por el allanamiento a la tercera objeción del ejecutivo. Esta propuesta se acepta con la mayoría de los votos del pleno. Se hace una tercera moción, de allanamiento a las objeciones restantes (primera y segunda), pero no obtuvo ningún voto a favor. Sin embargo, el plazo para el pronunciamiento del congreso vencía ese mismo día, y pese a que no se había llegado a un acuerdo definitivo, se dio un allanamiento tácito al veto parcial del presidente Noboa.

## Política de Estado y construcción del sujeto migrante

Para el Estado ecuatoriano, uno de los primeros efectos visibles de la explosión demográfica de la migración se manifiesta en territorio extranjero; concretamente, en las embajadas o consulados ecuatorianos de las localidades que reciben la mayor parte de la oleada migratoria.

Una muestra de ello es lo que sucede en esos años en el consulado ecuatoriano en Madrid. Francisco Carrión, embajador en el período 2000-2005, evoca elementos anecdóticos al describir cómo se asumió aquel período desde la representación diplomática ecuatoriana en España:

(...) El flujo de ecuatorianos llegando era... no te exagero: Iberia tenía ya un vuelo diario, con un promedio de 280, 300 pasajeros, de los cuales, no te exagero si eran 200 o hasta 250 que eran migrantes que se quedaban (...) y diariamente estaban entrando 200 ecuatorianos más, por lo menos, y eso sólo en Iberia, porque podían entrar por otras vías (...) [Entonces el consulado] informa a Quito, a la Cancillería, al gobierno... y no podían comprender (...) (E7, entrevista, julio 2008).

Yo recuerdo (...) haber pedido, mientras era embajador en España, que, por ejemplo, se incrementen los consulados, que se incrementen el personal... y era imposible, casi, hacer comprender a Quito, desde Madrid, lo que estaba pasando allá (E7, entrevista, julio 2008).

Como evidencian las citas, para los funcionarios del consulado, la llegada masiva de migrantes ecuatorianos implicó en primera instancia una serie de alteraciones en la cotidianidad –marcada por cuestiones logísticas y administrativas– que exigieron el inicio de un proceso de ajustes del servicio consular a las demandas de una población considerablemente más extensa.

Al mismo tiempo, la experiencia de primera mano que suponía este rápido proceso de cambios, generó una perspectiva con la que no contaban los funcionarios estatales en el Ecuador (E7, entrevista, julio 2008); de manera que fue necesaria, en primer lugar, la gestión interna

en la Cancillería y entre ésta y otras entidades del Estado, no solo para conseguir recursos logísticos y financieros, sino también, como veremos más adelante, para insertar y despertar la construcción de un nuevo imaginario sobre la migración en el Estado ecuatoriano.

Las misiones diplomáticas, entonces, actúan como catalizadoras de un proceso que resulta en la revisión de las prioridades de la política exterior. En efecto, el carácter masivo que adquiere la emigración lleva a la Cancillería a considerarla como uno de los “dos o tres principales temas de la política exterior ecuatoriana” (E3, entrevista, julio 2008). Para ello se requirió de una reestructuración institucional que abarcó un amplio espectro de acciones. Al indagar sobre éstas, que al parecer se implementaron a un ritmo vertiginoso durante los primeros meses, varios funcionarios del servicio exterior se refieren a iniciativas tales como el traslado a oficinas mucho más amplias, la aplicación de trámites más ágiles, el aumento de consulados y personal administrativo, y otras similares (E3, entrevista, julio 2008; E5, entrevista, julio 2008; E7, entrevista, julio 2008).

No obstante, el proceso alcanzó una implicación más allá del simple aumento de volumen en los servicios administrativos de los consulados, como coinciden en recalcar varios miembros del servicio exterior (E3, entrevista, julio 2008; E5, entrevista, julio 2008; E7, entrevista, julio 2008). Dicha implicación suponía un cambio en ciernes en la naturaleza de la relación entre el Estado y los migrantes, representada, a su vez, en la relación entre los consulados y la diáspora. La siguiente reflexión de Francisco Carrión proporciona pistas sobre esto último:

Te voy a poner un ejemplo, muy pragmático, (...) yo llegué en el año 2000 y el consulado del Ecuador en Madrid (...) esa oficina tenía 45 metros cuadrados (...) y esa había sido la dimensión del consulado del Ecuador en Madrid desde que teníamos, prácticamente, relaciones consulares y diplomáticas con España... porque ¿quiénes eran los ecuatorianos que vivían allá? Eran estudiantes o era gente pudiente que se fue a vivir allá...no era en realidad necesario [tener una oficina más amplia] (E7, entrevista, julio 2008).

Es decir que las nuevas dimensiones demográficas de la emigración ecuatoriana, insertas en un contexto histórico y social diferente de aquel en el que se produce un anterior flujo<sup>100</sup>, anuncian nuevas formas de demandas y exigen, cuando menos, una actualización por parte de la cara visible del Estado en territorio extranjero: las embajadas y consulados. Aquella actualización, a su vez, empieza a manifestarse a través de dos procesos que van de la mano: la reestructuración de los servicios consulares y la formación de un nuevo imaginario que, en el caso de estos funcionarios, tiene su clave en la pregunta que formulaba el embajador Carrión: “¿quiénes eran los ecuatorianos que vivían allá?” –y en consecuencia, ¿quiénes son los ecuatorianos recién llegados?–.

Las respuestas que probablemente tenían los funcionarios estatales frente a esas preguntas, se plasman en las acciones que se dirigió a los migrantes en años siguientes. Si en el año 2000 se procuró obtener la infraestructura adecuada y aumentar la capacidad administrativa del servicio consular –conforme a las necesidades más apremiantes en un primer momento–, para el año siguiente se levanta en la Cancillería un aparataje institucional que incluye divisiones administrativas como la Dirección General de Apoyo a Ecuatorianos en el Exterior o la Subsecretaría de Asuntos Migratorios y Consulares. Además, es en ese mismo año que la migración se consolida como campo de intervención estatal con la elaboración del Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior, PNEE, liderado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, y presentado públicamente en el año 2002.

Dicho plan reviste importancia en cuanto se trata del primer documento oficial en donde se elaboran lineamientos de una política de Estado formulada para la población emigrante ecuatoriana (Arízaga, 2005: 25). Tanto el proceso de elaboración del PNEE como sus lineamientos, dejan ver la confluencia de un conjunto de discursos autorizados sobre el sujeto migrante, y en consecuencia, sobre formas de intervención estatal legitimadas desde estos mismos discursos. A continua-

---

100 Me refiero tanto al flujo migratorio demográficamente relevante, proveniente sobre todo del austro ecuatoriano, alimentado sistemáticamente a partir de la década de 1950; como a otros movimientos migratorios no necesariamente identificados con éste, sino más bien llevados a cabo por elites intelectuales o socioeconómicas, a los cuales hace referencia Francisco Carrión en la cita anterior.

ción examinaremos, en primer lugar, algunos aspectos del mencionado proceso en que se lleva a cabo el PNEE; para, a continuación, ocuparnos de la representación del migrante que pone en manifiesto este instrumento estatal.

Desde la Cancillería, la elaboración de una política de Estado para los migrantes se entiende como una iniciativa de los funcionarios del servicio exterior que habían estado directamente involucrados en la masificación de la migración ecuatoriana hacia nuevos destinos.

La convocatoria a una consulta pública para el diseño del Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior, surge, en esa medida, de la ausencia de directrices para la intervención en un proceso de características sin precedentes (E7, entrevista, julio 2008; E8, entrevista, noviembre 2008). De acuerdo con uno de los funcionarios que organizó el proceso, se convocó a un amplio conjunto de entidades y actores relacionados con la migración, tal como ONG especializadas, organismos de Cooperación Internacional, iglesias, familiares y organizaciones de migrantes, universidades, medios de comunicación, y entidades estatales (E8, entrevista, noviembre 2008).

La intervención de distintos sectores, con niveles diferenciados de especialización y de herramientas técnicas, así como la dimensión de la respuesta que habría tenido esta convocatoria, y por último, la diversidad de temas reflejados en la sistematización del plan; llevan a reforzar el supuesto de que en este período de tiempo se genera y se instala un discurso público sobre la migración a nivel nacional. Por otra parte, el proceso muestra cómo interviene el Estado en la fabricación de la migración como problema social. Sandra Gil recoge la reflexión del sociólogo Enrique Santamaría al sostener que

Las políticas públicas, y en especial las políticas migratorias, intervienen, junto con el discurso jurídico, científico y mediático (...) en el proceso de construcción de la figura social de la inmigración, en tanto operan como herramientas de clasificación y calificación de poblaciones (Gil, 2006: 17).

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 una 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 y legítimo de pensar y entender al sujeto migrante y a la población así clasificada.

Cabe, entonces, poner atención a la representación particular que se construye en el Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior. Esta representación se puede analizar en torno a ciertos temas relevantes que aparecen de manera recurrente en el PNEE, ya sea en forma explícita o tácita. Dos de ellos se encuentran posicionados y delineados de manera más clara y específica que los demás: la familia de los migrantes y las remesas. Ya en el capítulo anterior se abordó la aparición de estos temas en el horizonte discursivo estatal sobre la migración.

En cuanto a la familia, se identificó una suerte de giro en los proyectos de ley presentados en el Congreso Nacional entre 2000 y 2004, de modo que, al colocar a la familia de los migrantes como sujeto de intervención, se produce una tensión entre dos tendencias que presenta la acción estatal frente a la migración: el control y la protección. Al mismo tiempo, en las páginas anteriores, la familia del migrante se revela como una de las categorías que definen a la migración de manera ambivalente: ya sea como una acción que amenaza el orden privado/local; o como una iniciativa individual que propende al progreso económico y social. Ello confirma lo planteado también en el capítulo anterior, en cuanto a que los discursos estatales efectúan una apropiación simbólica del vínculo entre quien emigra y sus familiares.

En la estructura del Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior, la familia constituye uno de los dos ejes fundamentales, estipulado como se lee a continuación:

*El Gobierno del Ecuador, con arreglo a sus planes de desarrollo social, en colaboración con la sociedad civil y los organismos de cooperación técnica internacional, prestará su concurso para la atención preferencial de las familias de los ecuatorianos que emigraron hacia el exterior*<sup>101</sup> (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2001: 7).

---

101 En cursivas en el original.

Definir la política estatal hacia las familias de los migrantes en términos de “atención preferencial”, encuentra asidero en un supuesto fundamental que se construye alrededor de este grupo social. Este supuesto se maneja de manera recurrente y explícita en el PNEE: “Dentro del Ecuador, las familias de los emigrantes ecuatorianos sufren el fuerte impacto que el fenómeno en cuestión tiene sobre la integración familiar, en la medida en que las condiciones psicosociales familiares se resienten y los lazos se debilitan.” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2001: 5).

En este caso se activa nuevamente alrededor de la migración uno de los sentidos que ya había sido abordado al estudiar el debate sobre la reforma al Código Penal del año 2000; aquel que relaciona la práctica migratoria con la alteración de un orden social imaginado. De manera concomitante, el PNEE adscribe al migrante al ámbito privado, alrededor del cual procede a identificar las presumibles desviaciones que se derivarían de la dinámica migratoria. Estas desviaciones, por cierto, no son ubicadas únicamente en el nivel de la familia, sino también en el plano individual –psíquico- del sujeto.

Así, las acciones que despliega el PNEE buscan reestablecer los órdenes alterados, a través de una serie de intervenciones especializadas, orientadas por determinados supuestos sobre la higiene, la salud mental, la sexualidad u otros ámbitos similares relacionados con la subjetividad, la cultura y el espacio inmediato de reproducción social. Ello se puede ilustrar con algunos ejemplos, tomados de las distintas acciones contempladas en el plan:

Las asociaciones de ecuatorianos en el exterior serán apoyadas en su organización para actuar de modo activo en los siguientes aspectos: (...) Difusión de valores y costumbres para la salud física, mental y espiritual de los emigrantes. Promoción de normas de higiene y salubridad entre los emigrantes. Ello incluye cartillas, charlas, talleres y seminarios de educación reproductiva y sexual, y de prevención de enfermedades infecto-contagiosas. (...) Asistir psíquica y emocionalmente a todo ecuatoriano emigrado que lo solicite y lo requiera. Se prevé la puesta en marcha de programas que ayuden a los emigrantes a elevar su autoestima, y para inculcar en ellos principios y valores que apoyen el mantenimiento pleno

de su identidad nacional. (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2001: 16-17).

Apoyo a los familiares de los emigrados que permanecen en el Ecuador. Considerándolos como un grupo vulnerable de la sociedad ecuatoriana, motivo por el cual se les prestará especial atención. (...) Se desarrollarán programas de asistencia psicosocial a cónyuges, hijos y familiares de los emigrantes. En este ámbito, se contemplará el mejoramiento de la autoestima, el crecimiento personal, los cambios en las relaciones de género y la disminución de la violencia intrafamiliar, a lo cual se agregarán programas destinados a la prevención del consumo de drogas, tabaco y alcohol entre los familiares de los emigrados, con especial acento en la juventud y niñez, y se realizarán talleres, charlas y seminarios de orientación sexual especialmente entre niños y jóvenes. (...) Serán articulados de programas de rehabilitación social para menores hijos de migrantes. (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2001: 28-29).<sup>102</sup>

Estos elementos que relacionan a la migración con la descomposición del espacio social privado, se vinculan además, a la problematización de otra arista de la práctica migratoria que también anuncia la necesidad de intervención y administración estatal: el envío de remesas.

En el capítulo anterior, se había señalado cómo el volumen de este rubro se hace especialmente visible a partir del año 2000, dado el peso que adquiere en la economía nacional. En efecto, el tema de las remesas aparece como uno de los puntos fundamentales relacionados con migración en la opinión pública, lo cual puede verse plasmado en la importancia que adquieren las remesas en el PNEE. En el capítulo II también se sugirió que la intervención sobre las remesas implica otro modo en que el Estado se apropia del vínculo entre el migrante y su familia. En el plan, las acciones que se destinan a la gestión de las remesas, giran alrededor de un objetivo principal: “El Gobierno del Ecuador pro-

---

102 Según uno de los funcionarios involucrados, las referencias a temas de salubridad que incluye el PNEE, estarían relacionadas con preocupaciones particulares, surgidas en el contexto de las consultas, con el contagio de VIH y otras enfermedades de transmisión sexual en los países de destino (Entrevista 10, 19-11-2008).

moverá la canalización de remesas de los emigrantes ecuatorianos hacia labores productivas a favor de los propios migrantes ecuatorianos y sus familias.” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2001: 23).

De ahí se desprenden una serie de usos que se pretende dar a las remesas, tales como la creación de entidades de micro financiamiento, la formación de pequeñas y medianas empresas en diferentes sectores comerciales, la creación de mercados étnicos o exóticos para la comercialización de productos hechos por o dirigidos hacia migrantes, el financiamiento de fondos de becas para hijos de migrantes o de capacitación empresarial, la creación de sistemas de pensión o seguros para los migrantes “a partir de sus propias remesas”, o la promoción de la inversión en la compra de acciones del sector público o privado (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2001: 23-26).

En principio, la intervención por parte del Estado en la administración de las remesas, pudo haber despertado reparos en cuanto a la posibilidad de que ello abriera un espacio de relaciones clientelares o patrimonialistas entre sectores del poder estatal y los grupos beneficiarios del rubro (E8, entrevista, noviembre de 2008). De hecho, estas conjeturas toman más fuerza entre diversos sectores de opinión hacia 2003, con el cambio del gobierno de Gustavo Noboa al de Lucio Gutiérrez<sup>103</sup>. Además, esto parece encontrar un asidero en la medida en que en esta etapa el ejecutivo impulsa una instancia dirigida hacia la población emigrante, que se limitan a la gestión de fondos, -Programa de Ayuda, Ahorro e Inversión para los Migrantes y sus Familias- al mismo tiempo que el PNEE, en tanto propuesta de política migratoria, queda sin efecto.

Sin embargo, más allá de las posibilidades de un manejo ilícito de las remesas en el sector público; el principio de la inversión produc-

---

103 Recordemos que se trata de un período en el cual la dinámica política en el país se encuentra aún convulsionada y relativamente inestable: las protestas sociales son intensas en esos años; la llegada al poder del Partido Sociedad Patriótica (al cual pertenece Gutiérrez) generará cambios en el reparto de cuotas de poder, y la administración gutierrezista despertará la oposición entre diversos sectores, incluidos varios funcionarios del servicio exterior. Entre los argumentos más poderosos de esta oposición se encuentran precisamente los continuos episodios de corrupción y manejo irregular de recursos en los que se ven envueltos altos funcionarios del gobierno, incluido el presidente. Todo ello, en el contexto político ecuatoriano, hace comprensible que se despierten sospechas respecto de la intervención de autoridades en el manejo de las remesas.

tiva tiene dos implicaciones en el nivel de la representación, que interesa explorar en este momento. Por un lado, las acciones estatales diseñadas dan por sentada la necesidad de “asistencia” para la inversión de estos capitales. En otras palabras, se asume que los migrantes o sus familias no están en la capacidad de administrar por sí mismos las remesas, o por lo menos, de darles el uso debido –productividad-. Ello, nuevamente, implica la adscripción de los migrantes y su entorno social a un espacio doméstico claramente delimitado, desde el cual solo es posible una relación con el Estado –lo público- a través de una intervención tutelar. La intención de vincular el uso de remesas al espacio público se perfila claramente en el PNEE, cuando se precisa que la “asistencia para la inversión productiva” constituye uno de los mecanismos para vincular al emigrante con el país de origen (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2001: 7).

De allí la segunda implicación del uso regulado de las remesas: éste formaría parte de un proyecto nacional renovado. Es así que la intervención del Estado sobre la familia y las remesas, basada en determinados imaginarios sobre el orden en las relaciones sociales y sobre la productividad, se encuentran en una compleja conjunción con un discurso de recuperación o reintegración nacional, al cual se articula la gestión de la población migrante. De hecho, una tercera dimensión relevante en el PNEE se construye en relación a colocar la migración como espacio desde el cual impulsar la integración nacional. En este sentido, se contempla acciones como la promoción de “valores nacionales” o de elementos culturales. Al mismo tiempo, se promueve el vínculo entre el país y los migrantes en dos momentos: primero, se considera a los emigrantes como una suerte de embajadores culturales; y segundo, se espera que difundan en el país los “conocimientos” o “técnicas” presumiblemente “adquiridas” en el país de destino (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2001: 19-22).

A partir del trabajo de Vallejo, se podría comprender este proyecto planteado en el PNEE al remitirse a la construcción particular de la modernidad en el Ecuador: “esta noción de la modernidad como algo inherentemente externo es una fuerza normativa en la constitución del sujeto ecuatoriano (...)” (Vallejo, 2004: 114). Desde esta premisa, el au-

tor plantea que, tras el fracaso del proyecto de modernización del país que se construye en la década de 1970 a partir del *boom* petrolero, el Ecuador reconfigura la utopía nacional acorde con las tendencias globales del nuevo milenio: en adelante, la realización del progreso o del desarrollo es una tarea individual.

Esto se complementa con el planteamiento de Morris sobre una “transformación de las nociones de lo extranjero” –“*notions of foreignness*”– que se percibe en el “análisis político-económico contemporáneo” (Morris, 2004: 71). Al respecto, la autora sostiene que esta transformación consistiría en que “lo foráneo ya no es lo espacialmente distante, sino más bien, aquello que está dentro, como una potencialidad” (2004: 71).

Esta redefinición de lo foráneo como potencialidad contenida en el sujeto es precisamente la que se percibe cuando la migración se imagina como un potencial de desarrollo nacional. Es decir que, si históricamente la modernidad fue entendida como algo foráneo, y en esa medida, el progreso consistía en un viaje imaginario; en este nuevo momento la migración encarna la metáfora (Vallejo, 2004: 111-114).

Este argumento, proyectado al discurso dominante de la crisis –moral– de los espacios privados, permite sugerir que el acto de emigrar, en relación con la crisis, pasa a definirse como la manifestación de la potencialidad que el sujeto desplegaría para corregir el fracaso, la corrupción cultural o moral, y convertirse en un “buen ciudadano”. Éste es, entonces, uno de los polos discursivos desde los cuales se construye al sujeto migrante, esta vez, como aquel individuo que toma en sus manos el progreso nacional.

Queda reflexionar, en las líneas siguientes, sobre aquel espectro en el que se desenvuelven las categorías con que el Estado, en sus diversas instancias, define a la migración, ya sea en relación con imágenes de crisis y corrupción o de éxito individual/nacional. En ambos casos, la relación entre lo propio –lo nacional– y lo extranjero –lo global–, parece entenderse como una tensión irresuelta en el fuero interno del propio sujeto (Morris, 2004: 70-71).

## Conclusiones: en torno a la eficacia simbólica

En este capítulo, se ha examinado los discursos estatales sobre la migración en tanto prácticas discursivas, es decir, en tanto actos de poder que son constituidos por y a la vez constituyen a los imaginarios y esquemas mentales—*schèmes*— (Bourdieu). Este esfuerzo apunta a mostrar a la categorización de los sujetos que se efectúa desde el Estado en su imbricación con el ejercicio del poder estatal, y de este modo, evitar una visión dicotómica de las prácticas y los discursos.

Se pretende examinar, entonces, a la construcción del discurso no solo como un acto de poder estatal, sino como una de las formas fundamentales en que se construye y reproduce el 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.

Los discursos estatales sobre el migrante tienen, entonces, el efecto de ordenar el universo simbólico en torno a éste, en tanto sujeto y en tanto colectivo que se manifiesta en lo público como problema demográfico y social, con un alcance nacional. Es así que en el contexto histórico de la crisis se dinamiza el universo simbólico sobre lo social en el Ecuador, y la migración es problematizada desde esta dimensión simbólica, lo cual, en adelante, tiene claras implicaciones sobre la relación entre Estado, migrantes y el resto de la sociedad.

En este contexto, el discurso sobre la práctica de emigrar que se efectúa desde el Estado opone a dos construcciones de sujeto: el que representa a una serie de descomposiciones del orden social en el ámbito privado, y por tanto, a la crisis nacional; y el que constituye la solución a esa crisis, el sujeto exitoso que representa la realización material del nuevo momento político que se quiere inaugurar. El migrante, entonces, parece no solamente conjurar a su alrededor el discurso de la corrupción, sino también la imagen de la nación redimida.

De esta manera, la práctica jurídico-política que sobre este sujeto construye el Estado, requiere para sus propósitos de una escisión del migrante en las potencialidades que se le adjudican: se convierte, en este discurso, en la evidencia de la corrupción y el escape de ella; la personi-

ficación del ciudadano moderno y, al mismo tiempo, la del sujeto cultural cuya ingenuidad le previene de la imputabilidad formal de la ley; aún cuando en el discurso ya se le ha atribuido la forma de corrupción que implica la alteración del orden privado: la ruptura de la familia, la pérdida de la cultura, el abandono.

El migrante, entonces, se convierte en la manifestación particular de la profunda contradicción que encierra el discurso sobre la crisis aquí analizado: si el fracaso nacional, que remite a una esencia en sí misma corrupta, ha de ser reparado, requiere la destrucción de esa misma esencia, entendida en términos culturales.

A partir de estas reflexiones, se ha identificado las distintas variantes con que se ha representado la migración desde el Estado ecuatoriano en este período. Estas representaciones definen determinadas formas de intervención estatal sobre la migración, en la medida en que la colocan entre dos aristas de gubernamentalidad: el control y la protección.

La forma en que estas tendencias se traducen en prácticas e intervenciones estatales específicas, habla de un régimen de clasificación y administración de poblaciones que ubica a éstas en un espacio subalterno, desde el cual es posible identificar relaciones de tutela estatal antes que de ciudadanía. Al mismo tiempo, tanto los intentos de regulación de los espacios de reproducción social de los sujetos migrantes, como las prácticas punitivas, parecen responder a una tensión irresuelta en el Estado, para el cual la migración representa una amenaza a los órdenes establecidos, pero al mismo tiempo, la posibilidad de implementar regímenes de gubernamentalidad, a través de la gestión de poblaciones bajo criterios que se extienden en el amplio espectro de las relaciones entre lo público y lo privado: desde la salubridad hasta la productividad. Al respecto, es pertinente esta reflexión de Vallejo:

No hay duda de que el migrante, siendo el sujeto nómada que es, representa una amenaza a las funciones objetivantes y territorializadoras del estado. No obstante, me parece más útil considerar la migración transnacional, y las respuestas gubernamentales que provoca, como pertenecientes al juego sinfín de fuga, captura y fuga entre el estado y la sociedad (2004: 113).

Esto, a su vez, hace posible identificar nuevas tensiones que se proyectan de esta construcción estatal a lo largo de la última década. A continuación me referiré a tres polos de tensión principales.

En primer lugar, las acciones y representaciones producidas en diversos lugares de la estructura estatal están atravesadas por el lenguaje de derechos. Si se considera que este lenguaje apunta preferentemente a demarcar relaciones de ciudadanía con el Estado, se genera una primera tensión entre la propensión –ya sea idealizada o efectiva- de las prácticas estatales a definir y garantizar derechos, y la tendencia a categorizar poblaciones no aptas para las relaciones de ciudadanía, como diría Andrés Guerrero (2000); y en consecuencia, a elaborar políticas de intervención que introduzcan mediaciones reguladoras entre los sujetos y el Estado.

En segundo lugar, lo anterior lleva a pensar en las tensiones implícitas dentro de las propias operaciones de clasificación del Estado: las representaciones de la migración, según se ha analizado aquí, se negocian entre nociones de sentido común, por un lado; y por otro, construcciones racionalizadas de un objeto de conocimiento e intervención, a partir de discursos expertos.

En tercer lugar, se evidencia una tensión entre ciertos espacios de poder autorizados para emitir discursos sobre la población migrante, y el acceso de esta población a una definición de sí misma, la cual no necesariamente difiere en sus términos de las categorías empleadas y difundidas desde el poder.

Esto lleva a reflexionar sobre en qué medida el pronunciamiento de la propia población definida como migrante estaría determinada por fuerzas estructurales; así como el papel del Estado en acomodar tales determinaciones a sus propios objetivos. En palabras de Andrés Vallejo, “la voluntad de progreso como fuerza motriz del sujeto ecuatoriano permanece allí, ahora firmemente nutrida por los medios de comunicación transnacionales, el consumismo globalizado y la disciplina del mercado” (2004: 113). El punto de tensión radica en la reconfiguración estratégica del Estado, el mismo que reformula su proyecto de desarrollo a través de la conformación de nuevos mecanismos de gobierno (Vallejo, 2004: 143) capaces de apropiarse de las estrategias individuales o familiares que se manifiestan en la migración.

Para concluir, se puede tomar el alcance de estas reflexiones finales como un punto de partida para, en el siguiente capítulo, abordar esta forma específica de ejercicio simbólico del Estado, que se expresa en la relación entre representación de la migración como campo de intervención, estrategias de gubernamentalidad e instrumentalización de las poblaciones; todo ello, en el contexto de los retos que las fuerzas globales de cambio suponen para el Estado.

# IV

## CAPÍTULO IV

### MODOS DE INTERVENCIÓN SOBRE LA MIGRACIÓN

*Generalmente se denomina política al conjunto de los procesos mediante los cuales se efectúan la agregación y el consentimiento de las colectividades, la organización de los poderes, la distribución de los lugares y funciones y los sistemas de legitimación de esta distribución. Propongo dar otro nombre a esta distribución y al sistema de estas legitimaciones. Propongo llamarlo **policía**.<sup>104</sup>*

*Pero la policía, antes de ser una fuerza de represión fuerte, es en primer término una forma de intervención que prescribe lo visible y lo invisible, lo decible y lo indecible. Y es en respecto a esta prescripción que la política se constituye.*

*La policía puede procurar toda clase de bienes, y una policía puede ser infinitamente preferible a otra. Esto no cambia su naturaleza, que es lo único que está en cuestión aquí.*

Jacques Rancière

---

104 Énfasis en el original.

En este capítulo se analizan las prácticas de intervención sobre la migración que el Estado ha emprendido a partir de 1998. Se analizará estas prácticas en tanto manifestaciones de las distintas formas en que el Estado ecuatoriano ha construido una gestión de la migración, a través de instancias orientadas a intervenir tanto sobre el sujeto migrante cuanto sobre la migración como proceso demográfico.

Se sigue, desde este punto de vista, una perspectiva guiada por los planteamientos de la escuela foucaultiana de los estudios de la gubernamentalidad. En esta línea, se busca entender cómo a partir de determinado pensamiento y determinada producción de conocimientos sobre la categoría social “migración”, se levantan una serie de mecanismos para gobernar los movimientos poblacionales internacionales.

Este capítulo intentará evidenciar la forma en que estos mecanismos combinan una creciente especialización de la institucionalidad en torno a la migración y al migrante, y una consiguiente aplicación de herramientas técnicas –y aparentemente novedosas– de gestión gubernamental; con estructuras sociales y culturales históricamente reproducidas en la práctica del gobierno en el contexto ecuatoriano.

Más adelante, se intentará relacionar el caso específico de las prácticas estatales frente a la migración con un contexto más amplio de producción de política social en el país, en tanto las acciones frente a la migración estarían atravesadas por momentos de redefinición del Estado, ya sea en relación con prácticas estatales normalizadas como en cuanto a procedimientos que se apropian de racionalidades promovidas por agendas supranacionales. En última instancia, se persigue el objetivo de indagar sobre las modalidades de gobierno de largo alcance que implican estas prácticas.

Se propone, entonces, que la gestión estatal de la migración adquiere sentido en un contexto de reconfiguración de modalidades de gobierno de lo social. Esto último llevará a un esfuerzo por pensar las “racionalidades políticas y las tecnologías de gobierno” (Gil, 2006: 30) que construyen a las prácticas y discursos estatales sobre la migración como un nuevo campo de intervención sobre lo social.

## **Migración y gestión de poblaciones: antiguas prácticas estatales y nuevos mecanismos de gobierno**

El contexto analizado en capítulos anteriores posiciona al Estado ecuatoriano bajo una serie de tendencias de cambio en su estructura y en sus procedimientos. A través de un análisis inspirado en Foucault, se pretende abordar estos cambios y sus efectos concretos en el Estado en tanto alteraciones a nivel de las tecnologías de gobierno –modos determinados de operación del poder-; las mismas que refieren a “los mecanismos mediante los cuales un determinado orden de discurso produce unos modos permisibles de ser y pensar al tiempo que descalifica e incluso imposibilita otros” (Escobar, 2004: 23).

Esta perspectiva se concentrará en comprender dos cuestiones principales: cómo se superponen distintos niveles de experticia en el entramado estatal y a qué sectores sociales se dirigen determinadas prácticas especializadas o expertas. Todo ello, tomando en cuenta la inserción del Estado ecuatoriano en el momento histórico actual, bajo las consideraciones establecidas en el análisis elaborado a lo largo de esta tesis. Esto requiere, en primer lugar, volver al escenario de la acción estatal en torno a la migración, con un énfasis en las prácticas y procesos que caracterizan este campo de fuerzas.

En ese sentido, y a partir de las acciones estatales frente a la migración consideradas en capítulos anteriores, planteo distinguir dos modalidades principales de producción de estas prácticas estatales. Por un lado, estaría la gestión<sup>105</sup> que puede llamarse “tradicional–administrativa”: aquella que observa los procedimientos “tradicionales” previstos en el sistema político y se realiza al interior de los espacios políticos formales, tales como el Congreso Nacional o el Ministerio de Relaciones Exteriores. Se observa, en cuanto a esta modalidad, una tendencia a con-

---

105 La noción de gestión de poblaciones que empleo se desprende de los planteamientos de Andrés Guerrero sobre la “administración de poblaciones: el manejo por los ciudadanos particulares, bajo regímenes republicanos, de grupos demográficos (sobre todo en el siglo XIX) que no son considerados aptos para un trato cotidiano inherente a la igualdad ciudadana. Por lo general se alude a poblaciones que son clasificadas de incivilizadas” (Guerrero, 2000: 9).

finar a las acciones y decisiones referentes a la migración a un espacio de operaciones administrativas del Estado.

La segunda modalidad –llamémosla “participativa”– corresponde a las acciones gestionadas en procesos que podrían entenderse como “no tradicionales”, en cuanto se conforman a través de una serie de prácticas basadas en una relación –aparentemente– más directa y consensuada con actores no estatales<sup>106</sup>. La intención frente a estas prácticas en las páginas que siguen, será asumirlas como modalidades relativamente “nuevas” de gestión de poblaciones.

Entre las prácticas estatales frente a la migración que emergen a partir de 1998, gana terreno la producción de políticas o legislación a partir de instrumentos como consultas, foros, debates o talleres, en los cuales se convoca a “participar” a la “sociedad civil”. En efecto, si se indaga en ciertas iniciativas específicas del Estado como el Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior (2001) o el Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020 -PLANEX 2020-; se comprueba que una parte importante en el diseño y elaboración de éstas corresponde al uso de metodologías conocidas como participativas, que buscan involucrar a actores no estatales en distintos niveles de la elaboración de políticas. En estos procesos, generalmente se requiere de la “asesoría técnica” de instituciones especializadas, las cuales usualmente se ubican en el ámbito de la cooperación internacional o de los organismos multilaterales. Además de los ejemplos mencionados antes, existen numerosos casos en los cuales la llamada sociedad civil promueve la acción concreta del Estado, a través de la estrategia del cabildeo –*lobbying*-. Como ejemplo puede mencionarse el proceso de elaboración y presentación en el congreso de un proyecto de legislación sobre migrantes y familias de migrantes,

---

106 Se incluye en este grupo a diferentes sectores tales como activistas, ONGs, iglesias, organizaciones de base, academia, y en general, aquellos comúnmente denominados “sociedad civil”. No se emplea directamente este término, pues implica remitirse a un largo y problemático debate sobre lo que se entiende efectivamente por “sociedad civil”.

emprendido durante 2004 por un amplio grupo de organizaciones no gubernamentales<sup>107</sup>.

Esta modalidad convive, tanto en el poder ejecutivo como en el legislativo, con las prácticas de producción de políticas, legislación o decisiones, gestionadas al interior de los espacios formales, y exclusivamente entre los actores estatales, bajo el supuesto de la relación de representación existente entre la ciudadanía y los funcionarios o detentores de cargos de elección popular. Tal es el caso del conjunto de reformas legislativas al Código Penal analizadas en el capítulo anterior, vinculadas con la tipificación y procesamiento del delito de tráfico de personas. Otro ejemplo se encuentra en el Acuerdo entre la República del Ecuador y el Reino de España Relativo a la Regulación y Ordenación de los Flujos Migratorios, firmado en mayo de 2001.

Ambas modalidades de gestión de la población migrante se producen en la confluencia de discursos, imaginarios y representaciones sobre la migración y el sujeto que migra; y al mismo tiempo, reproducen este orden discursivo. Por tanto, la disputa simbólica por dotar de significados a la categoría migrante, abordada en el capítulo anterior, constituye un referente fundamental para leer los argumentos que expongo a continuación.

En cuanto a la gestión administrativa, este conjunto de prácticas que emite el Estado podría interpretarse, en primer término, como un proceso de burocratización al interior del Estado, y con éste, una naturalización/normalización de la categoría migrante y de los sujetos que la encarnan. Sin embargo, es preciso tener presente la propuesta de varios analistas, de considerar a los últimos años de la década de 1990 y los primeros de 2000, como un período de ruptura, en el cual los procesos migratorios experimentan saltos cuantitativos y cualitativos (Acosta, López y Villamar, 2006: 27). Ello implica, como se ha planteado en capítulos anteriores, la construcción de un orden epistemológico (Foucault, 1985) sobre la migración. Es necesario, entonces, situar al Estado ecuatoriano en este proceso de reconfiguración, el mismo que por lo demás

---

107 Se trata del proyecto "Ley Orgánica de Atención Integral a los Migrantes Ecuatorianos y sus Familias" N° 25-298, fecha de presentación 4 de abril de 2004, archivo del Congreso Nacional.

podría entenderse como un correlato de las tensiones de crisis/reforma que, más allá de la migración, provocan redefiniciones en el Estado.

Desde esta perspectiva, conviene mirar con mayor sospecha a las acciones estatales que, si por un lado guardan similitudes con una normativa anterior sobre la migración, ya sea porque han sido procesadas de forma similar o porque establecen funciones “regulares” de identificación, documentación y control territorial; por otro lado implican estrategias políticas, al reafirmar el lugar que adjudican a la migración y a los migrantes en su relación con el Estado. En este sentido, Andrés Guerrero rescata “las advertencias de Foucault contra las insuficiencias de una explicación jurídica del poder”, y en consecuencia, adopta la estrategia de “descolocar[ a las prácticas y acciones estatales] de una ubicación signifiante esencializada (...) y resituarla[s] en un contexto de estrategias cotidianas e inmediatas de poder entre las poblaciones” (Guerrero, 2000: 13).

En su estudio sobre la constitución de regímenes de dominación étnica como parte inherente de la historia republicana del Ecuador, el mismo autor advierte que en el siglo XIX se “deleg[a] el manejo de (...) poblaciones indígenas (...) a instituciones ciudadanas (...) en los confines del Estado” (Guerrero, 2000: 12). En el caso que ocupa al presente trabajo, se puede observar un proceso similar, en tanto la modalidad de gestión adoptada para la población migrante es adscrita, o incluso, en ocasiones, delegada hacia una periferia del Estado caracterizada ya sea por procedimientos burocráticos, que aparentan un orden y representan una lógica estatal naturalizada; o por la operación de agentes estatales que detentan la autoridad de un modo inmediato y coyuntural<sup>108</sup>.

En este caso se encuentran, por ejemplo, numerosos cuerpos normativos tales como leyes, codificaciones de leyes o reglamentos secundarios que establecen los procedimientos operativos para el control fronterizo, la expedición de documentación, la regulación del trabajo,

---

108 Evidentemente, la propuesta de Guerrero se reformula en el presente trabajo; los contextos históricos, los conflictos sociales y los actores son otros. En este sentido, es pertinente aclarar que el trabajo de dicho autor se toma aquí en tanto propuesta metodológica, así como en tanto teorización historiográfica de largo alcance, capaz de contribuir a comprender tanto las estructuras sociales que persisten en el Ecuador como las relaciones de poder que habitan en ellas.

residencia, acceso a servicios de salud o educación, o incluso, estatus humanitario de los extranjeros en el país. Entre esta normativa, merece particular atención el requisito de presentar el “pasado judicial”, que se exige a la población colombiana que ingresa al Ecuador, cuya producción social de índole mediática se examinó en un capítulo anterior. En este momento, interesa mirar el requisito de pasado judicial como un ejemplo muy ilustrativo del conjunto de acciones mencionadas más arriba. Para ello, es necesario indagar en las prácticas y los niveles estatales a través de los cuales el Estado decanta en una multiplicidad de encuentros cotidianos que implican puntuales actos de poder.

En el año 2001, el Ecuador firma y ratifica la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, la misma que entra en vigencia en 2003. Conforme a una de las disposiciones de dicho instrumento, en 2006 el Estado ecuatoriano presenta un primer informe de cumplimiento de la convención, y en respuesta a este documento, un conjunto de organizaciones no estatales, como universidades y ONG especializadas, presentan un “informe sombra”. En este informe se evalúa la aplicación de los instrumentos jurídicos nacionales en contraste con la convención adoptada por el Estado, y para ello, una de las fuentes de información constituye la experiencia de los sujetos sobre quienes se aplicaron leyes y reglamentos relativos a inmigración (Coalición por las Migraciones y el Refugio, 2008).

Algunos de los resultados de dicha investigación ponen en evidencia que a través de procedimientos administrativos, como por ejemplo, un decreto firmado en el Registro Oficial Secreto en 2003, se restringió la circulación de personas y vehículos en la zona de frontera (Coalición por las Migraciones y el Refugio, 2008: 80). Asimismo, se da cuenta de otros procesos administrativos generados a partir del propio incremento del flujo inmigratorio, que resultan en la penalización o criminalización de los inmigrantes: “En este proceso de regularización de la visa laboral (...) han sido apresados en Huaquillas 14 ciudadanos peruanos que se fueron a sacar el pasaporte y antecedentes penales” (Coalición por las Migraciones y el Refugio, 2008: 84).

Junto a esto, prácticas de control administrativo que “normalmente” deben ser aplicadas en situaciones de excepción, tales como la deportación o la verificación de nacionalidad o de legalidad del estatus de extranjería, se ejercen frecuentemente, con total discrecionalidad y en varias ocasiones, por medio de la violencia física: “El mayor problema que tenemos aquí es la deportación (...) Los que más violan esos derechos son la policía de migraciones que es la que más atrapa a los peruanos para deportarlos (...)”; “Algunos/as empleadores/as como mecanismo para evadir el pago de haberes debidos, promueven la deportación. Los Intendentes ordenan la deportación, sin conceder un plazo prudencial para el pago de sus derechos laborales”; “La Policía Nacional está facultada para realizar interrogatorios, inspecciones de documentos y efectos personales y arrestos por supuestas infracciones migratorias”;

Tres colombianos fueron detenidos por la policía nacional por haber participado en una pelea. Fueron puestos a órdenes de un Juez de lo Penal, quien luego de 6 días ordenó su libertad. Al momento de hacer efectiva dicha orden de libertad, el Jefe de la Policía Judicial de Pichincha, los puso a disposición de la Policía de Migración (...)

Una pareja de colombianos salían del Terminal Terrestre de Quito y discutieron por un problema personal. Dos policías nacionales se acercaron y les pidieron documentos, como no tenían les arrestaron y amenazaron con avisar a Migración para que los deporten. Uno de los policías llevó al señor a un cuarto, mientras el otro se llevó a la señora (...) y abusó de ella” (Coalición por las Migraciones y el Refugio, 2008: 86-88, 93, 94).

Como se puede ver, estas prácticas corresponden a ejercicios de poder que derivan de cuerpos legislativos de mayor jerarquía, los cuales, a medida que descienden hacia instancias menores se vuelven más laxos en cuanto a potestades y competencias de los funcionarios. Al mismo tiempo, es evidente que estos funcionarios pertenecen a niveles estatales menores, donde, sin embargo, encarnan cotidianamente al Estado, y por ende, a la ley.

En el trabajo de Guerrero se encuentran algunos planteamientos que contribuyen a la reflexión sobre estas modalidades de gestión de las poblaciones. En primer lugar, se observa que la relación entre el Estado y la población inmigrante se resuelve en clasificaciones arbitrarias, sujetas a determinado “marcador simbólico” (Guerrero, 2000: 12): cabe preguntarse cómo reconoce y clasifica la policía, en los casos citados arriba, a determinados sujetos bajo la categoría de “peruanos” o “colombianos” para proceder a las redadas, deportaciones o extorsiones; si no es por medio de criterios tales como el modo de hablar, la apariencia o incluso ciertos lugares de trabajo o residencia.

En segundo lugar, se presenta “el problema de un tipo de dominación descentrada del Estado y delegada a una periferia de poderes privados” (Guerrero, 2000: 13). Al respecto, no se trata de afirmar que el Estado cede por completo su jurisdicción sobre las poblaciones migrantes a determinados “poderes privados”; pero sí es pertinente advertir que las prácticas estatales cotidianas y coyunturales, se ejercen en “los confines del Estado”, a través de una “nebulosa de poderes heterogéneos” que “exhiben el rasgo común de no ser estatales o de serlo ambiguamente y; en algunas coyunturas, se enfrentan a instancias centrales” (Clark citada en Guerrero, 2000: 43). El caso más evidente se menciona más arriba: el arreglo tácito entre empleadores y policía de migración u otros funcionarios, que permite aplicar la estrategia de la deportación o cuando menos, la amenaza, para reproducir condiciones de explotación laboral. Es así que la apariencia procedimental y estandarizada en que se delimita gran parte del ámbito de acción del Estado frente a cuestiones de migración, abre espacio para la producción de un amplio campo de fuerzas “regido por las estrategias de clasificación sigilosas y afelpadas del sentido común (...)” (Guerrero, 2000: 44).

Si bien las acciones mencionadas en las líneas anteriores se dirigen sobre todo a la población inmigrante, el análisis resulta igualmente válido para el caso de la emigración. Se puede tomar como referencia el Acuerdo entre la República del Ecuador y el Reino de España Relativo a la Regulación y Ordenación de los Flujos Migratorios. Negociado en los espacios oficiales donde opera la experticia de la diplomacia, este acuerdo bilateral define un modo de intervención sobre la migración

que apunta a direccionar la oferta laboral de potenciales emigrantes ecuatorianos a nichos específicos del mercado laboral español.

Se trata de un sistema mediante el cual una comisión de selección conformada por funcionarios de ambos estados y empleadores españoles evalúa aspirantes ecuatorianos para suplir una demanda de trabajo previamente establecida en España. Parte del proceso de selección incluye criterios salubristas—“los candidatos seleccionados profesionalmente serán sometidos a un examen médico”— y de idoneidad, no especificados. En el acuerdo se establece además, el plazo máximo en que se debe firmar el contrato, el tiempo de la estadía del trabajador, el requisito de que la persona seleccionada asista a “cursos previos de formación” en caso de que éstos fueran “necesarios” y la obligatoriedad del retorno del trabajador al país de origen una vez terminado el permiso de estadía; todo ello mediado y gestionado por los estados de los dos países, a través de los ministerios competentes<sup>109</sup>.

En este caso, el descentramiento del poder del Estado se efectúa de un modo distinto al analizado más arriba: ya no se trata de una “desdefinición” (Guerrero, 2000) de las funciones estatales, donde el Estado no actúa a través de la norma explícita, emitida desde las altas esferas; y más bien deja operar a un contingente de funcionarios que, en tanto representantes de la autoridad, se sitúan a medio camino entre el procedimiento jurídico y los sistemas de clasificación del sentido común. El carácter de este acuerdo bilateral, en contraste, expresa una redefinición de poderes, la misma que Andrés Vallejo, basado en Gupta, entiende de esta forma: “la dependencia en los flujos financieros globales empuja al

---

109 Ver: “Acuerdo entre la República del Ecuador y el Reino de España Relativo a la Regulación y Ordenación de los Flujos Migratorios”, Ministerio de Relaciones Exteriores, archivo digital: <http://web.mmrree.gov.ec/sitrac/Consultas/Busqueda.aspx>

estado a someter su aparato administrativo a una emergente gubernamentalidad global” (Gupta citado en Vallejo, 2004: 122)<sup>110</sup>.

Sin embargo, es de notar que la lógica de gestión de la migración y del trabajo que exhibe el acuerdo bilateral guarda similitudes con la “suerte de delegación de la soberanía republicana a un ‘patrón ciudadano’ para el gobierno de las poblaciones”, a la que se refiere Guerrero en su estudio sobre el siglo XIX (Guerrero, 2000: 26). En la medida en que los empresarios españoles integrantes del comité seleccionador de trabajadores –de manera directa- y el comportamiento del mercado laboral español –de manera indirecta-, determinan los beneficiarios de un programa estatal de empleo auspiciado por el Estado ecuatoriano; existe una intervención activa del Estado, en la cual se ceden funciones de gobierno a la “esfera particular privada”, como la llamaría Guerrero (2000: 12). Es decir que la población se somete al escrutinio de los empresarios españoles, que opera a partir de criterios técnicos en función del trabajo que desempeñarán los potenciales contratados, pero, seguramente, también a partir de criterios raciales y culturales, pertenecientes al “*mundo del sentido común*” (Guerrero, 2000: 12).

A través de esta acción no se evidencia, como podría pensarse en primera instancia, un Estado que retrocede ante fuerzas globales, sino un Estado que busca una posición entre estas fuerzas globales a partir

---

110 No se trata aquí de adoptar una perspectiva determinista acerca de la acción del Estado en relación con su dependencia del sistema financiero internacional, sino destacar que en este caso, la dependencia se vuelve directa y ubicable en flujos muy concretos: las remesas que envían los emigrantes ecuatorianos hacia sus familiares que permanecen en el país. Cabe recordar que para 2001, ya se cuenta con datos que permiten estimar la importancia que juega el grueso de las remesas en la economía nacional dolarizada (Plan Migración, Comunicación y Desarrollo, 2006). Es comprensible, entonces, que los funcionarios ecuatorianos hayan evaluado como beneficiosa la firma de un acuerdo con España, que se había convertido en el receptor por excelencia de la exportación de mano de obra ecuatoriana. (Para una reflexión sobre la transición del Ecuador como país exportador de materia prima a exportador de mano de obra, ver Vallejo, 2004). Otros intentos de política estatal sobre las remesas, con fecha posterior al acuerdo bilateral, confirman la sospecha de un cálculo estratégico al interior del Estado, orientado a consolidar las remesas como una renta nacional. Entre estas políticas se puede mencionar al Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior (diciembre de 2001), el Programa de Ayuda, Ahorro e Inversión para Migrantes (2002) –convertido a partir de 2008 en el Fondo para el Desarrollo Humano del Migrante Ecuatoriano-, o a la extinta Corporación Nacional de Protección al Migrante (vigente entre abril y octubre de 2003).

del objetivo de adecuar ciertas características de la población migrante a las demandas que plantean estas fuerzas. De ello, se podría desprender que el acuerdo entre Ecuador y España constituye un dispositivo a través del cual el Estado ecuatoriano ejerce una forma de bio-poder (Foucault, 2006), al exportar no solamente mano de obra, sino también, ligada a ella, una subjetividad individual emprendedora, tal y como es requerida por un régimen neoliberal<sup>111</sup>.

Tal interpretación llevaría a asumir que la operación del Estado ecuatoriano calza con mecanismos neoliberales de gobierno. Sin embargo, es necesario introducir matices en esta perspectiva, bajo la consideración del contexto histórico ecuatoriano, donde el proyecto histórico nacional se ha configurado en términos de gesta civilizadora.

En efecto, las reflexiones de los propios funcionarios estatales sobre los objetivos de distintas políticas migratorias, revelan las ansiedades de las elites en torno a la capacidad de los migrantes de –cuando menos- exhibir la agencia emprendedora y responsable que se imputa al sujeto neoliberal. En este sentido, se puede plantear que el mecanismo de gobierno en el caso ecuatoriano, no consiste simplemente en delegar la tarea del desarrollo al emprendimiento individual de los migrantes, y por tanto, al ámbito privado del desempeño laboral de éstos –como lo sugiere, por ejemplo, Vallejo-.

Aún cuando la gestión de la migración es relegada al espacio administrativo del Estado, y a través de éste, a una diversidad de ámbitos privados; en este trabajo se propone que la subjetividad emprendedora que adjudica el Estado al migrante en ciertas instancias discursivas, se encuentra permanentemente sometida a la supervisión estatal. Como se mostró en el capítulo anterior, una de las dimensiones de la representación del Estado sobre la migración asume a los migrantes como una suerte de embajadores de la cultura o del espíritu emprendedor nacional.

No obstante, el Estado interpone a ello distintas formas de mediación. Desde esta perspectiva, los cursos de formación o exámenes médicos previos al envío de trabajadores a España, contemplados como

---

111 Para profundizar en la relación entre el régimen neoliberal y el sujeto, ver Gil, 2006; Miller, 1987; Rose, 2006, entre otros.

parte del acuerdo bilateral, actuarían como los filtros –dispositivos gubernamentales- que garantizan que la población en cuestión solo entonces está lista para poner en práctica su actitud/cultura emprendedora:

Recuerde que el tema migratorio cruza todas las... las relaciones humanas, entonces había que tener atención en las principales: la relación de pareja, el tema educacional el tema de la cultura (...) se creó esa unidad de selección de migrantes, para tratar de que la migración a España sea mucho más... ordenada, por lo menos (...) entonces la primera parte era para la selección del migrante (...) pero luego había que... se les daba un curso... de qué era España, cómo se habla en España, el léxico, cultura, costumbres (E8, entrevista, 2008).

Había una diferencia marcada entre el migrante que llegaba con el curso y el que llegaba sin el curso. Se hizo con la... con el gobierno español y uno de los sindicatos grandes de trabajadores españoles, se hizo una serie de manuales, traduciendo el idioma ecuatoriano al idioma español, y traduciendo una serie de palabras, actos, costumbres, alimentación (...) el choque cultural es muy fuerte... (E8, entrevista, 2008).

Cabe preguntarse hacia qué poblaciones se admiten –y hacia cuáles no se admiten-, desde el sentido común estatal, estas prácticas tutelares. En palabras de Vallejo:

Podríamos preguntarnos si los funcionarios ecuatorianos de ascendencia europea que firmaron el Tratado Bilateral para la Regulación de Flujos Migratorios con España hubieran aceptado tan complacientemente sus términos si existiera la mínima posibilidad de que ellos mismos, o miembros de su círculo social, se vieran sujetos a los regímenes gubernamentales que de dicho tratado se derivan” (Vallejo, 2004: 144).

Esta categorización de poblaciones que efectúa el Estado implica también delimitar aquellos procesos sociales que requerirían de intervención. Precisamente, el interés en este momento es profundizar

en la introducción de una mediación estatal frente a la migración, y de ese modo, plantear que éste es un elemento central para comprender la gestión de la población migrante por parte del Estado. Este análisis, a su vez, permitirá articular la modalidad administrativa, abordada hasta aquí, con la modalidad participativa de intervención sobre la migración. Como se observará a continuación, en ambas modalidades de gestión la mediación estatal constituye una estrategia que deriva de una misma lógica de problematización de la migración.

Es preciso, entonces, dirigirse a las prácticas estatales que emplean determinados dispositivos de “participación” de la “sociedad civil”. La indagación acerca de estas prácticas, de hecho, surge de uno de los cuestionamientos preliminares que dio lugar a este estudio. Los primeros acercamientos al campo arrojaban un escenario empírico donde en principio, las relaciones entre Estado y migración aparecían expresadas en un amplio, complejo, y en ocasiones contradictorio conjunto de entidades, políticas, leyes, reglamentos, códigos y propuestas de intervención. Algunas de mis constataciones sobre este campo de fuerzas se centraron en dos particularidades: por un lado, en ciertas instancias estatales, los actos de intervención consistían en convocatorias a la “sociedad civil”, organización de talleres, consultas, debates, y otras prácticas similares; y por otro lado, en estos procesos se hacía especialmente visible la acción de organizaciones o instituciones no estatales dedicadas a intervenir sobre determinados problemas sociales —en este caso, la migración—, a partir de dispositivos muy precisos, y ubicadas en un amplio espectro geográfico, político e institucional: desde los grandes organismos internacionales, como las Naciones Unidas, hasta pequeñas fundaciones u ONG con poco tiempo de creación<sup>112</sup>. La conjunción entre las racionalidades de operación de éstas últimas con el Estado, en lo referente a ciertas acciones sobre la migración, dio paso a diversos

---

112 Como sucede en muchas investigaciones, estos acercamientos preliminares al campo no fueron motivados únicamente por esta tesis, sino que sucedieron entre casualidades, inquietudes de estudio descartadas y experiencias propias de la actividad profesional; todas repletas de encuentros, conversaciones y situaciones informales y coyunturales, que por eso mismo, no pueden ser sistematizadas aquí. Sin embargo, han contribuido decisivamente a construir el posicionamiento desde el cual escribo este trabajo.

cuestionamientos. Puede decirse que entre ellos, el interés mayor que conduce este análisis, es comprender las implicaciones de estas prácticas –aparentemente- innovadoras para el Estado, a la luz de coyunturas nacionales y supranacionales específicas –sobre las cuales se reflexionó más arriba a partir de la noción de crisis-, que a su vez empatan con particulares flujos demográficos en pleno movimiento.

En este sentido, una entrada oportuna consiste en enmarcar la operación estatal en una tendencia de consolidación internacional de agendas de desarrollo que, desde hace dos décadas por lo menos, decantan su accionar en categorías específicas de poblaciones, como mujeres, niños, indígenas, jóvenes o migrantes. En palabras de Sandra Gil (2006):

En este contexto [-el del gobierno liberal avanzado-] proliferan los saberes expertos orientados hacia la intervención selectiva, especialmente en el campo de las políticas sociales. Hay especialistas en toxicomanías, mujeres, maltratadas e inmigrantes, así como instituciones específicas para esos grupos, desde el momento en que son definidos como *poblaciones problema*<sup>113</sup> (26).

Además de la aplicación de saberes expertos que implica este tipo de intervención, es preciso tomar en cuenta la ubicación de los agentes expertos en el campo de fuerzas, así como el modo en que éstos establecen relaciones con el Estado y con las poblaciones. En este sentido, Edison Hurtado (2007) acoge los planteamientos de Rabotnikof para mostrar que la experticia internacional del desarrollo se posiciona a través de la producción de un discurso sobre la sociedad civil:

Nora Rabotnikof (...) hace una descripción de tres campos de acción en los que se licúa la sociedad civil en la agenda de los Bancos de desarrollo, a saber, a) participación, b) capital social y c) buen gobierno. Asimismo, sitúa una específica “reparación de la sociedad civil como consigna política” para describir lo que el BID y el BM conciben desde ese entonces como un paradigma de intervención. (Hurtado, 2007: 65).

---

113 Énfasis en el original.

Para el Estado, lo anterior supone una redefinición en sus modos de operar frente a las poblaciones. Al estudiar el caso de las políticas de integración de inmigrantes en España, Gil se apoya en varios estudios que encuentran una “tendencia a involucrar actores privados, ya sean ONG o empresas, en el dominio de las políticas públicas” (Gil, 2006: 26). La autora concibe esta tendencia como una “rearticulación público / privado”, lo cual implica cambios en el modo de provisión de bienestar del Estado, que se concretan, según Gil, en “intervenciones diferenciales” que convierten a la migración en un campo de acción especializada (Gil, 2006: 30).

En cuanto al caso ecuatoriano, la articulación entre el Estado, las agencias internacionales especializadas y la modalidad de participación de actores no estatales, aparece ya desde las primeras intervenciones a las que da lugar la masificación de la emigración ecuatoriana:

Lo primero que yo encontré en este campo, es que *nadie tenía la más mínima idea* de lo que era la emigración ecuatoriana ni su significado (...) nadie sabía realmente qué era y el Estado ecuatoriano no tenía la más mínima idea de lo que pasaba (...) Ahí lo que se hizo (...) fue el tratar de establecer una línea de políticas y al mismo tiempo... promover un *debate nacional* sobre el tema migratorio para que la gente llegue a conocer qué es el tema migratorio... Cuáles eran los problemas... Porque cualquier disparate se decía... (...) Entonces qué fue lo que hicimos, yo pedí una asistencia a la OIM, y con un experto de la OIM, (...) decidimos dar pauta para un debate nacional<sup>114</sup>. (E8, entrevista, 2008).

De forma naturalizada, el funcionario narra un proceso en donde se requiere un saber sobre la migración como paso previo a la intervención. Dicho saber, no obstante, debe reconocerse como legítimo, y para ello, debe construirse por medio de un dispositivo específico: la participación –en este caso, el “debate nacional”-. Éste operaba del siguiente modo:

---

114 Énfasis en la alocución original.

Hicimos una carta con ciertos parámetros que consideraba la Cancillería, cómo debía manejarse el tema migratorio y una encuesta... y la mandamos a cerca de unos dos mil recipientes que incluía (...) toda la parte del Estado. Hablamos de ministerios, de secretarías, direcciones generales... hablamos todo lo que es Corte Suprema, cortes superiores... todas las entidades autónomas, contraloría, procuraduría, fiscalía (...) Luego mandamos a todas las universidades, órdenes religiosas... hicimos una lista, a todos los periodistas, diarios... hicimos una lista muy grande, lo que era significativo [del] Ecuador, pidiendo que respondan el cuestionario y al mismo tiempo, que nos den sus opiniones libres de lo que ellos entendían que era migración y lo que su entidad podía hacer (...) Entonces procesamos todo eso y logramos... luego ya [de] procesarlo, resumimos y sacamos un primer documento... que *lo volvimos a repartir* a todas las personas que habíamos enviado la primera carta, pidiéndoles observaciones... de cómo generar ya una política de Estado, lo que debería ser la responsabilidad del Estado ecuatoriano frente a una comunidad en el exterior y las consecuencias que esa comunidad, pues, tiene en el Ecuador y qué medidas podemos tomar. (E8, entrevista, 2008).

Este dispositivo tiene una doble función: por un lado, se trata de generar un conocimiento que el Estado avalara como legítimo, puesto que obtenido de actores provenientes de o cercanos a las poblaciones migrantes –“que nos den sus opiniones libres de lo que ellos entendían que era migración”-; pero por otro lado, se busca difundir y establecer parámetros oficiales que posteriormente alimentarán la intervención –“para que la gente llegue a conocer qué es el tema migratorio”-.

Por otra parte, cabe poner atención al efecto simbólico que se crea a través de la acción que en sí, implica la recolección de “opiniones” y “observaciones” acerca de las propuestas estatales elaboradas para el efecto. Se trata de una estrategia de intervención sobre los imaginarios sociales, dirigida a emplearlos para establecer, por medio de criterios técnicos, un régimen estatal sobre la migración.

Ello implica la construcción de un problema social a partir de un determinado proceso social, en el momento en que éste se hace vi-

sible por sus dimensiones demográficas. Efectivamente, desde el Ministerio de Relaciones Exteriores se reproduce un discurso que naturaliza cierta relación entre las colonias ecuatorianas en el exterior y el Estado, a través del servicio consular y las funciones establecidas en las normativas internacionales y nacionales que lo regulan (E3, entrevista, julio 2008; E4, entrevista, julio, 2008; E5, entrevista, julio 2008). Sin embargo, la relevancia demográfica de la migración provoca un momento de ruptura, de una palpable línea divisoria entre los términos que definían a las anteriores poblaciones emigrantes frente a las actuales; así como una redefinición de la relación Estado – migrantes.

Tal momento de ruptura adquiere sentido a partir del propósito manifiesto que justifica varias de las intervenciones estatales construidas en el período analizado: éste radica en el supuesto de la protección a las poblaciones migrantes –entendidas éstas, además, como un vínculo entre el migrante y su familia-. En efecto, en el discurso estatal las acciones sobre la migración se explican por la necesidad de protección –“ayuda”, “apoyo”, “velar por”- tanto de los ecuatorianos en el exterior como de las familias que permanecen en el país (E3, entrevista, julio 2008; E4, entrevista, julio 2008; E5, entrevista, julio 2008; E8 entrevista, noviembre 2008).

La protección, como sustento de las acciones que en adelante promoverá el Estado, permite volver a la cuestión de la mediación estatal como estrategia de gobierno de lo social. El capítulo anterior se centró en analizar cómo desde el poder, el sujeto migrante se construye a través de un acto de categorización que activa alrededor de él una red de significaciones vinculadas entre sí: el migrante es pobre, no es capaz de un uso racional del dinero, “desintegra” a su familia, es víctima de abusos y por tanto merecedor de protección. La protección se convierte entonces, en el nexa discursivo entre la categorización de las poblaciones y su creación como sujetos de intervención.

De este modo, las políticas emitidas desde distintos lugares estatales están orientadas a establecer un orden a través de un régimen elaborado en términos de amparo; tal es el caso de las repetitivas acciones que pasan a formar parte del canon estatal sobre las familias, los cuerpos, la racionalidad, las subjetividades y los recursos de los migrantes:

ayuda psicológica, refuerzos educativos, cursos de formación, prevención de contagio de enfermedades, exámenes médicos, usos productivos de las remesas.

Ligado a esto se encuentra el otro polo de las consideraciones que interpone el Estado para su intervención: la idea de los “beneficios” que podría traer el flujo migratorio, aparece por ejemplo, en el Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior –generalmente construida como la posibilidad de que los migrantes “aporten” al desarrollo del país con conocimientos y cultura más avanzados, y al mismo tiempo, promuevan al Ecuador y a sí mismos como un producto exótico-.

La protección y el control, en este sentido, se convierten en los mecanismos principales de operación del régimen que se pretende instaurar en un contexto de reconfiguración del Estado-nación *post* crisis: dentro de dicho régimen, el acto individual o colectivo de emigrar, si bien puede ser considerado un ejemplo de subjetividad deseable, es colocado bajo condiciones y cuestionamientos estatales. Se trata de una práctica que, para ser legitimada, debe someterse a canales estatales de normalización.

Queda por examinarse la ubicación de las tecnologías “participativas” dentro de los modos de gobierno analizados. La conjunción de dos procesos puede contribuir a comprender la cuestión planteada. Por un lado, y a criterio de algunos de los autores aquí referidos, cabe recordar que, desde por lo menos la década de 1990, el Estado experimenta ciertas redefiniciones en el contexto de fuerzas neoliberales, que llevan a privatizar la gestión de lo social (Vallejo, 2004; Gil, 2006). Por otro lado, esta modificación ha venido acompañada de la operación de entidades privadas, como la Cooperación Internacional, o de forma más general, las ONG. Edison Hurtado (2007) plantea que éste es un contexto donde la sociedad civil se identifica de manera creciente con las ONG, lo cual corresponde con una estrategia de intervenir sobre la sociedad civil de modo que en ésta se inserten instrumentos políticos determinados. Algunos de ellos consisten, precisamente, en metodologías de “participación o deliberación” (Hurtado, 2007: 64-66).

Estas propuestas resultan particularmente relevantes para el presente caso de análisis, en tanto se observa en el campo de fuerzas

una amplia gama de organizaciones no estatales que “se dedican” a la gestión de la migración. Basta revisar las listas de asistencia a los múltiples eventos que, desde el Estado o las organizaciones privadas, se ha convocado con el propósito de debatir o “validar” intervenciones sobre la migración.

Andrés Guerrero plantea que, al ponerse en cuestión la autonomía de ciertas poblaciones, se pone en duda, además, la capacidad de representación propia de éstas (2000: 51). En cuanto se refiere a los migrantes, estos cuestionamientos son los elementos nucleares de su representación por parte del Estado. En este contexto, se ponen en práctica ciertos mecanismos “excepcionales” de representación: se trata de la mediación ejercida ya sea por instancias estatales creadas para el efecto, o por otros actores privados considerados legítimos.

Se puede tomar en cuenta, por ejemplo, el proceso de elaboración y presentación del proyecto de “Ley Orgánica de Atención Integral a los Migrantes Ecuatorianos y sus Familias”, referido en páginas anteriores. Este proyecto de ley resulta relevante ya que su elaboración contempla, precisamente, un proceso de articulación entre los actores e instancias estatales y ciertas ONG. En primer lugar, se puede poner atención a los términos en que las organizaciones que elaboraron el proyecto explican el sentido de su intervención: “en el Ecuador, las organizaciones que trabajamos el hecho migratorio, asumimos la tarea de impulsar la elaboración de Política Pública a favor de las personas migrantes y sus familias (...)” (Plan Migración Comunicación y Desarrollo, 2007). Dicha tarea incluyó la presentación inicial del proyecto al congreso, así como la cancelación del trámite antes del segundo debate legislativo: se decidió retirarlo por cuanto en el congreso habría sido “mutilado en su esencia” (Plan Migración, Comunicación y Desarrollo, 2007: s/p). Posteriormente, se estableció una “Comisión Técnico-Jurídica”, formada por expertos en jurisprudencia, para reelaborar la ley. Una de las fuentes de este trabajo fue una serie de talleres organizados por algunas de las ONG participantes, donde se convocó a migrantes en algunas ciudades del Ecuador y en España (Plan Migración, Comunicación y Desarrollo, 2007). Los convocados debían responder una serie de preguntas relacionadas con derechos y necesidades, que luego serían

“traducidas” al lenguaje jurídico por la comisión mencionada, e incluidas en lo posible, en el nuevo proyecto de ley (Plan Migración, Comunicación y Desarrollo, 2007).

Estas prácticas llevadas a cabo por ONG relacionadas con migración en el Ecuador del siglo XXI –y potencialmente transmitidas a operaciones estatales-, guardan similitud con las funciones de los “escribas” en el análisis de Guerrero. Dice este autor que el escriba “‘hace hablar’ a un ‘sujeto’, (...) a un no ciudadano desprovisto de voz en la esfera pública política y la estatal”. Además, el escriba “reelabora la historia que oye (...) y, a su vez, ‘dice’ el problema en el código del Estado” (Guerrero, 2000: 53).

Los “talleres participativos”, que como se ha visto, constituyen mecanismos de acción fundamentales en las racionalidades de gobierno contemporáneas, desempeñan tales funciones de “hacer hablar” y traducir al lenguaje legítimo –el de lo público-, lo que los migrantes han puesto en palabras “no audibles”, en términos de Guerrero. Estas “funciones de escribas” que aparentemente subyacen a ciertas prácticas de gestión de la migración, constituirían a las instancias de mediación, según Guerrero, en “ventrílocuas”. Esto implica que se asumen como legítimas portadoras o traductoras del discurso de las poblaciones que, por uno u otro motivo, aún no tendrían la capacidad o la posibilidad de hablar por sí mismas.

La ventriloquia, como práctica por la cual actores no estatales se erigen en representantes auto-nombrados de los migrantes, que a su vez, el Estado legitima; hace parte de mecanismos de gubernamentalidad, en tanto ejercen el poder de mantener una adscripción de los migrantes a un plano “pre político” o “apolítico”, al definirlos como no aptos para protagonizar sus propias reivindicaciones. Este efecto de la práctica ventrílocua no solo se expresa de manera tácita, sino que se hace presente en el discurso que se emite desde el sentido común del campo de intervención que articula al Estado con otros poderes. Así lo muestran las palabras de una de las funcionarias de una organización privada, en su análisis del voto de los ecuatorianos en España:

Esta ausencia de participación de tipo político entre los emigrantes ecuatorianos se podría deber, además, a que nuestro país se carac-

teriza por débiles niveles de conciencia política y cultura de participación, y una democracia poco madura. La recurrente referencia por parte de los emigrantes (...) al tema de la obligatoriedad del voto y el malestar (...) que esto generó (...) podría reflejar que todavía existe una débil conciencia entre los ecuatorianos de lo que implica ejercer el derecho al voto (...) (Moreno, 2007: 36).

Como se puede ver, los discursos normativos que esencializan la cultura ecuatoriana y la adjudican a ciertos grupos, son más ubicuos de lo que se podría pensar. En efecto, estos no solo se encuentran entre los círculos de opinión de las elites con determinadas inclinaciones ideológicas, sino también en funcionarios especializados de entidades expresamente dedicadas a objetivos de defensa de los derechos de los migrantes y otros grupos similares. Esto es precisamente lo que permite hablar de sentido común, de regímenes discursivos y de ejercicios de ventriloquia en los regímenes de gobierno de la migración que están actualmente en construcción.

## Conclusiones: gobierno de lo social

*“The current amazement that the things we are experiencing are “still” possible in the twentieth century is **not** philosophical”*<sup>115</sup>

Walter Benjamin

En este capítulo se ha confrontado dos modalidades de intervención estatal sobre la migración: aquella que se ejerce a través de mecanismos administrativos en contraste con el modo participativo de construir prácticas estatales en materia migratoria.

---

115 Énfasis en el original.

A través de este análisis, se plantea que existen más coincidencias que contradicciones en las diversas formas de gestión de la migración que conviven en el Estado, ya sea que consistan en ejercicios arbitrarios de poder, muchas veces marcados por la violencia; o en modos de gestión de la migración que requieren de nuevas tecnologías de mediación de las relaciones entre la sociedad civil y el Estado.

Si bien está claro que algunas de estas acciones impulsadas, acogidas o consentidas por el Estado se orientan por un lenguaje y unos objetivos explícitos de defensa de derechos de la población migrante, este capítulo se dirige hacia otras dimensiones de reflexión.

Se pretende, sobre todo, llamar la atención sobre cómo diversas instancias de gobierno —y no solo el Estado— han generado un campo de visibilidad de la migración, el cual necesariamente pasa por la producción de una serie de conocimientos y sentidos autorizados sobre aquello que ha sido definido como un problema social.

Este campo de visibilidad actúa como un sustrato común para distintos tipos de acción estatal, disímiles hasta cierto punto, pero cercanas en la medida en que se orientan por la lógica estatal de identificar, canalizar, conducir, moldear o controlar a poblaciones sujetas a particulares formas de representación, y consecuentemente, a relaciones especiales, especializadas o excepcionales con el Estado.

Este análisis, además, pretende mostrar la necesidad de indagar más allá de los objetivos explícitos del Estado, así como de sus lenguajes formales. Se ha buscado, así, indagar en indicios menores que se encuentran en los procesos de elaboración o de implementación de determinadas acciones estatales, de modo tal que se reconstruyan las relaciones entre los mecanismos de poder que operan en los espacios sociales, y los productos oficiales de las estructuras gubernamentales.

De este modo, se puede poner en debate lo que representan las formas contemporáneas de intervención sobre lo social. Cabe preguntarse si el lenguaje de derechos, de inclusión, diversidad y participación que ronda en la actualidad a la sociedad civil con mayor o menor grado de institucionalización, puede considerarse en efecto un “avance” sobre pasadas formas de gobierno.

En el caso de las prácticas sobre la migración que ha emprendido el Estado ecuatoriano, se invita a reflexionar sobre la rearticulación entre los dominios de lo público y lo privado que evidencian las mediaciones a las que abre paso el Estado: tanto aquellas que implican la operación de diversos poderes privados como aquellas que, desde el Estado, se orientan a configurar un orden social específico en el ámbito privado de las poblaciones migrantes, a través de dispositivos de control y protección. En este sentido pueden interpretarse las estrategias de participación que reproduce el Estado: en tanto mediaciones de actores autorizados, que se apropian de la noción de sociedad civil, y la revisten de técnicas especializadas; proceso de intervención sobre lo social que entonces es naturalizado como un repertorio de acción estatal legítimo y capaz de otorgar legitimidad.

Por último, cabría cerrar con una interrogante que va más allá de los límites de este trabajo. Resulta oportuno preguntarse sobre las estrategias estatales de diferenciación que establecen qué campos de intervención se problematizan a partir de la “participación de la sociedad civil”; y cuáles se negocian al interior de los espacios oficiales. Ello, a partir del análisis efectuado en relación con las representaciones de la migración y los modos en que se interviene sobre ésta. En este sentido, la sospecha apunta a sostener, de manera aparentemente paradójica, que la práctica de convocar a ciertas poblaciones a pronunciarse directamente ante el Estado, constituye una estrategia para establecer regímenes de control y reforzar fronteras simbólicas sobre éstas.



---

---

## CAPÍTULO V

### CONCLUSIONES

Las reflexiones finales sobre la investigación aquí presentada se dividen en tres partes. Primero, se recapitula sobre los principales argumentos construidos a lo largo de la tesis, con la perspectiva de abordar la pregunta de investigación formulada al inicio. Segundo, se plantean elementos de análisis que permiten relacionar este estudio con un ámbito más amplio de reflexión, centrado en pensar al Estado ecuatoriano entre su configuración histórica y los procesos globales de cambio que lo interpelan en el contexto actual. Tercero, se cierra con definiciones sobre los alcances y limitaciones de esta investigación, las cuales, a su vez, marcan futuros objetivos y líneas de análisis en torno a la problemática estudiada.

El objetivo general de esta investigación se define bajo la siguiente pregunta ¿Qué representaciones sobre la migración ha construido el Estado ecuatoriano y cómo se relacionan éstas con las formas de gobierno que despliega? A continuación, se pone en debate ciertos argumentos que contribuyen a contestar esta pregunta.

En primer lugar, es necesario comprender la importancia de indagar sobre las representaciones de la migración que construye el Estado en la última década. Al observar el comportamiento estatal frente

a la migración desde la década de 1970 –cuando se expide legislación “moderna” en esta materia–; llama la atención el interés estatal en el tema, que se hace cada vez más notorio desde 1998, a través de numerosos discursos, proyectos, programas y otras variadas acciones.

Éstas, muestran una relación con el incremento exponencial de flujos emigratorios internacionales, pero, evidencian también ciertas alteraciones que marca la migración masiva en el orden simbólico del Estado, lugar desde el cual se empiezan a construir y a difundir determinadas representaciones de este proceso social.

Al contextualizar los inicios de esta serie de cambios en plena crisis política y financiera, surgen interesantes vínculos entre crisis y migración, que dan lugar a preguntarse sobre los modos en que el Estado ecuatoriano construye categorías sociales y formas de intervención sobre los asuntos considerados públicos. Al mismo tiempo, esta indagación lleva a preguntarse sobre las categorías e imaginarios que el Estado reproduce y moviliza para reconfigurarlas en un “nuevo” campo de intervención.

El escenario de prácticas y discursos estatales que configuran estos procesos de definición, categorización e intervención por parte del Estado, se produce en un complejo campo de fuerzas. En primer lugar, se ubican como antecedentes de normativa en materia migratoria, un conjunto de leyes relativas a migración, extranjería y naturalización elaboradas en la década de 1970, bajo imaginarios claramente nacionalistas. Si bien el debate sobre política y legislación migratoria se mantendrá latente hasta más de 20 años después, se puede considerar a dichas leyes como una evidencia de la forma en que la categorización y la intervención sobre poblaciones determinadas se vinculan con regímenes gubernamentales específicos; en este caso, con un claro proyecto nacional con matices nacionalistas, autoritarios y desarrollistas/modernizantes.

A partir de 1998 se encuentran incluso eventuales reactivaciones de tales construcciones estatales. En efecto, de la exploración sobre la actividad legislativa en torno a la migración que se dinamiza desde entonces, se obtiene una marcada tendencia a definir la migración en términos vinculados con las nociones de seguridad internacional que en ese momento impulsan las potencias globales.

El legislativo arroja, no obstante, otra tendencia que no se contrapone con la anterior, sino que más bien, constituye una variación del discurso sobre la migración: se trata de la protección al sujeto y a la población migrante en distintos ámbitos de la experiencia migratoria. Entre ellos, el que se menciona más frecuentemente en el Congreso Nacional es la partida y el tránsito que se logran con medios irregulares: la migración “ilegal”, entonces, se convierte en el centro en torno al cual gravitan los debates legislativos en la materia, y en torno al cual se proponen acciones que buscan tanto la protección como el control de los flujos migratorios.

Por su parte, el poder ejecutivo reproduce las tensiones entre las tendencias al control y a la protección de la población migrante, pero también permite posicionar el debate acerca de las formas no institucionales de acción sobre la migración. La tensión entre un ejercicio del poder institucionalizado y aquel que se manifiesta de manera contingente, sitúa la discusión más allá de los objetivos institucionales explícitos que se elaboran sobre la migración; y más bien revelan la importancia de aproximarse al estado en su heterogeneidad, en las contradicciones y las fisuras que cotidianamente construyen modos de gobierno.

Por otro lado, se genera una mayor organización y especialización de toda clase de entidades estatales frente a la migración. Esto revela una estructura institucional más compleja y más “moderna”, en tanto se ajusta mejor a las características de los flujos migratorios actuales. Pero, como se muestra a lo largo de la investigación, esta institucionalidad no solo se levanta por medio de procedimientos técnicos, especializados y actualizados; sino que también se construye sobre la base de prácticas ya asentadas en la dinámica estatal, institucionalizadas de hecho y situadas al margen de la formalidad.

Se configura, por otra parte, un mapa de actores específicos que moldean las formas de acción, las prioridades y las categorías que el Estado plantea para dirigirse a la migración. Los principales destinos internacionales, con Estados Unidos y España a la cabeza, configuran un escenario político restrictivo para la entrada de inmigrantes, en el cual se persigue un mayor control de los flujos, tanto de los que emplean vías legales como aquellos que se movilizan por fuera de las leyes migra-

torias. Estos estados plantean una serie de políticas de persuasión para controlar, incluso desde el país de origen, los términos en que se emigra, ya sea de manera documentada o indocumentada.

Otro conjunto de actores está formado por las diversas entidades en defensa de los migrantes que surgen a lo largo de los años, no solo configuran modos de incidencia política que van desde el pronunciamiento en el espacio público hasta la iniciativa legislativa directa; sino que son parte, además, de una serie de cambios en las formas de relación entre el Estado, la sociedad y la gestión sobre lo social. La participación, como dispositivo autorizado en determinados regímenes contemporáneos de gobierno, es uno de los asuntos centrales que se discute en la presente investigación.

La representación de la migración que construye el Estado ecuatoriano surge de las estructuras de poder que conforman estos grupos de actores. Un escenario así delineado permite abordar al Estado desde sus vínculos y sus relaciones con la sociedad nacional, así como desde su posición en la distribución de poder internacional.

Ello implica también anclar el problema de estudio en un determinado contexto histórico. En este caso, se encuentra que a partir de 1998, dicho anclaje se da a partir del vínculo entre crisis y migración, particularmente evidente en los discursos estatales. Estas vinculaciones entre crisis y migración, no obstante, se discuten también en diversos espacios no estatales, que van desde la academia hasta la prensa, pasando por las ONG, las asociaciones de migrantes y por espacios informales de opinión. Ello configura un horizonte de narrativas sociales sobre la crisis y su relación con la migración.

Las representaciones de la migración que efectúa el Estado a finales de la década de 1990, se encuentran, entonces, insertas en un campo más amplio de sentidos que aluden al contexto histórico: aquel en donde se ponen en juego versiones hegemónicas y contra-hegemónicas sobre la crisis y sus consecuencias en el plano social.

Los discursos estatales sobre la migración se configuran a partir de aquellos imaginarios hegemónicos de crisis, que explican los acontecimientos históricos a través de nociones de fracaso arraigadas en una definición esencialista de la nacionalidad. Nos encontramos ante un dis-

curso normativo sobre lo propio –lo ecuatoriano, lo local, la cultura de la corrupción- que no consigue alcanzar aquello que le es ajeno –lo moderno, lo global, la gobernabilidad-. Desde este discurso, la construcción hegemónica de la migración sitúa al sujeto migrante en ese irresuelto –quizá irresoluble- juego entre la trasgresión de los límites naturalizados –los órdenes de lo privado y de lo público- y la aquiescencia frente a los mismos.

Por tanto, la disputa por identificar, por dotar de sentidos al sujeto migrante, se inscribe en y manifiesta una disputa más amplia sobre los sentidos de lo nacional; en un momento de profundos cuestionamientos al orden constituido, así como de esfuerzos de sectores de poder por rescatar dicho orden. Es en ese contexto que se busca posicionar a la migración como un problema público, y se echa mano de una serie de categorías morales para situarla en un espacio político que, siguiendo a Andrés Guerrero se puede llamar “el ‘todavía no’ de la inclusión” (2007: 94): se trata de un argumento que justifica la exclusión –o la inclusión “racionada”- de determinadas poblaciones a la categoría de “entes igualitarios de derecho”, bajo el supuesto de que temporalmente estas poblaciones carecen de las condiciones o requisitos necesarios para acceder a la igualdad. Un sujeto así clasificado, según el análisis de Guerrero, “‘habita’ en la dobladura de ser un *sujeto administrado* tanto para el Estado como para los ciudadanos particulares”<sup>116</sup> (2007: 105).

Esta investigación ha intentado mostrar cómo la administración o gestión de los migrantes se configura a partir de una serie de acciones orientadas precisamente a conducir al sujeto migrante desde una autonomía “todavía no” efectiva hacia lo que, a criterio estatal, consistiría en el ejercicio de la ciudadanía. Sin embargo, el problema radica precisamente en un modo de intervención orientado por la construcción simbólica de un sujeto carente, ambiguamente situado entre las categorías morales del sentido común. En ese ejercicio de administrar, de tutelar, de aplicar determinados dispositivos y tecnologías, o simplemente, de dejar a los sujetos a los encuentros cotidianos con múltiples estructuras de poder; se crea un régimen de gobierno donde la ciudadanía de ciertos sujetos se pone en entredicho. En la medida en

---

116 Énfasis en el original.

que esa práctica es efectuada por otros, aquellos cuya ciudadanía no se suspende, se dosifica o se tutela; se comprende que esta confrontación constituye un mismo régimen en el que se enmarcan las relaciones entre Estado y sociedad.

Es preciso proyectar tal planteamiento hacia dos temáticas generales a las cuales apunta la investigación efectuada: la primera gira en torno a la relación entre estados, sujetos y nación en el marco de la globalización contemporánea; y la segunda tiene que ver con los modos de gobierno de lo social que permiten dilucidar las prácticas estatales sobre la migración.

En cuanto a la primera temática, es necesario empezar por señalar que la presente investigación ha permitido ver a las respuestas del Estado ecuatoriano frente a la migración como un caso de problematización estatal de lo social, en un contexto global de cambiantes relaciones entre el Estado y la reproducción de lo social (Herrera, 2007; Gil, 2006). Al respecto, se observa que, en apariencia, las fuerzas globales neoliberales han conseguido deslindar al Estado de los procesos de reproducción social, como argumentaría, por ejemplo, Vallejo (2004). Sin embargo, los estados reconfiguran modos de intervención en los espacios sociales inmediatos, en los cuales no necesariamente conservan un papel de protección social, sino que detentan un papel normativo, de definición y control de los sujetos, y por ende, de los modos de organización familiar o comunitaria.

Por otra parte, se ha puesto en debate las posibilidades de comprender los lenguajes normativos sobre la crisis, en tanto formas discursivas estatales y supra-estatales dirigidas a instaurar determinadas nociones sobre el orden en los niveles nacional, local y doméstico. A través de un diálogo con el análisis de Morris (2004), se puede contextualizar a estas formas discursivas como manifestaciones de un poder descentrado, que se reitera en distintos puntos del globo, y se reproduce en lenguajes hegemónicos más localizados, como aquel que evidencia la opinión pública ecuatoriana dominante, hacia el final de la década de 1990.

Son esos mismos lenguajes de orden los que designan la migración como una expresión del fracaso en aquellos tres niveles. Y es desde esas mismas narrativas de fracaso y corrupción –entendida como

destrucción, desintegración- que se politizan los procesos migratorios incrementados hacia el final del siglo XX.

Esta problematización en el campo político, implica la disputa simbólica por la construcción de una nueva categoría de sujeto: el migrante, quien resulta clave en la definición de la inserción que el Estado ecuatoriano perseguirá en los procesos de globalización en el nuevo siglo. Es entonces que las tendencias de protección de los migrantes encajan con aquellas de control, en un esfuerzo estatal por tutelar la migración –por administrar esta población- de acuerdo con ciertos objetivos normativos que funcionalizan la cultura, la agencia social del migrante y su ciudadanía.

Los estados de destino se sirven al mismo tiempo de estas lógicas, en modos que van desde el simple control ejercido con el uso de la fuerza policíaca, hasta la intervención en la soberanía del Estado de origen bajo la retórica de la seguridad y el desarrollo –se trata del ya conocido supuesto sobre la seguridad de las migraciones “controladas / canalizadas” y los beneficios al desarrollo de ambos países que éstas traerían-.

En cuanto a la segunda temática planteada, aquella que se refiere a las prácticas estatales de gobierno de lo social evidenciadas en la investigación, se puede sostener, en primer lugar, que en el Estado ecuatoriano contemporáneo se da una yuxtaposición entre una forma de gestión cada vez más experta y técnica, y un modo de administración que responde a antiguas estructuras de sentido común. Se advierte, en este sentido, una instalación cada vez más palpable de las tecnologías de gobierno promovidas por actores institucionales supra o para-gubernamentales, especializados en determinadas categorías poblacionales definidas generalmente a través de carencias tales como la pobreza. Esto se expresa claramente en el caso de la migración:

Estas recomendaciones de políticas se inscriben en una perspectiva que asume una nueva manera de organizar, clasificar y controlar los movimientos internacionales de población, basada fundamentalmente en la noción de equilibrio y eficacia: la gestión de las migraciones (*migration management*). (Domenech y Magliano, 2008: 53).

Una de estas tecnologías se implementa a partir de cierta noción de “participación de la sociedad civil”, en la cual se requiere de la presencia de determinados actores sociales –incluidas, precisamente, las entidades mencionadas– en procesos de elaboración de política estatal, para legitimar estas acciones. En relación con esto, en el capítulo anterior se cerró con interrogantes sobre los límites impuestos en los temas y espacios que se abren o no a estos dispositivos de gobierno. En el análisis efectuado ya se obtiene una primera respuesta al respecto: se evidencia que las acciones “participativas” se limitan a temas vinculados con la protección de los emigrantes, mientras que las políticas de inmigración, más cercanas a objetivos de control y defensa nacional, permanecen negociadas al interior de los cuadros oficiales y adscritas de manera preferente a lo que se conoce como mano derecha del Estado.

Pero el mismo ejercicio puede llevarse más allá de la política migratoria para extrapolarse al Estado. Basta ensayar una mirada retrospectiva a los innumerables procesos de participación abiertos desde el Estado en los últimos años, y a los temas que estos abordan: a migración se le puede sumar temas de género, de cultura, de niñez y adolescencia, asuntos étnicos, y otros similares. Sin embargo, no se registran los mismos mecanismos de toma de decisión ni los mismos actores involucrados cuando se trata de decisiones respecto a política económica o sistema político. En efecto, a partir de la crisis de 1999, la reforma política y la expansión de la democracia se vuelven objetivos cuya consecución se experimenta como un constante fracaso (Hurtado, 2006; Bustamante, 2005). Es a lo que Bustamante se refiere como el “mito” de la reforma política, en tanto ésta cumpliría, en el sistema político ecuatoriano “la función mítica de un discurso montado como parte de la persistencia inmutable de ciertas estructuras, de ciertos hábitos y de ciertas maneras de constitución del mundo de significados políticos” (Bustamante, 2005: 23).

Este es el caso del campo político en donde se gestan políticas de migración: como se ha mostrado, incluso la gestión participativa de estas acciones está atravesada por formas de mediación y tutelaje de sujetos cuya ciudadanía, paradójicamente, se ejerce siendo moldeada. Las formas de representación del sujeto migrante abordadas en este trabajo revelan los orígenes de dicha paradoja, latente en muchos de los tópicos

relacionados con la migración, que aparentemente plantean un debate sobre derechos –es, por ejemplo, el caso de las discusiones legislativas sobre el coyoterismo, o de los supuestos que subyacen al vínculo construido entre migración y desarrollo–.

El panorama, entonces, es el de la expansión de ciertas tecnologías de gestión de las migraciones. Los procesos migratorios sin precedentes que la historia ecuatoriana ha registrado en la última década motivan, efectivamente, una disputa simbólica que alcanza un nivel nacional. No obstante, esta disputa opera, desde el Estado, a través de la reactivación y la reconfiguración de categorías de sujeto definidas desde la falencia. Estos discursos encuentran una plataforma para proyectarse hacia la nación en la coyuntura de la crisis. Desde ese momento en adelante, el proyecto estatal en torno a la migración, aún con toda su heterogeneidad y debilidad institucional, se dirigirá a intentar torcer el rumbo fallido con el que nace la migración.

Para concluir, quedan por definirse los principales alcances, así como las limitaciones, que manifiesta la presente tesis.

En cuanto a lo primero, este trabajo aporta en varios aspectos. En primer lugar, profundiza en la reflexión sobre política, Estado y migración en el Ecuador. Se suma, entonces, al debate sobre el proceso migratorio ecuatoriano en lo que se refiere a sus efectos políticos y simbólicos. Constituye, además, uno de los primeros esfuerzos exhaustivos de sistematización de la respuesta que el Estado ecuatoriano ha dado a los procesos migratorios, desde una perspectiva sociológica, mucho menos abundante que las visiones jurídicas que se han dado sobre este proceso.

De manera indirecta, esto contribuye también a pensar y complejizar el campo político generado en torno a las migraciones desde los contextos de origen. Se inscribe, en este sentido, en la línea de análisis que indaga en los procesos de elaboración de política y normativa migratoria, no solamente desde las propias características de los flujos, sino desde los contextos históricos que configuran a los estados andinos y latinoamericanos.

Por otro lado, este trabajo presenta una mirada alternativa en la medida en que manifiesta un esfuerzo por aplicar categorías de análisis y aportes teóricos de la sociología a temas relacionados con la migra-

ción, y de este modo, intenta elaborar interpretaciones más allá de la literatura existente en los estudios sobre migración ecuatoriana.

Sin embargo, este análisis no se refiere de por sí a los procesos migratorios. Se trata de una investigación sobre el Estado ecuatoriano, en un marco temporal reciente. En esta medida, el estudio contribuye a explorar un caso de estudio poco analizado. Este caso, a su vez, permite elaborar un análisis sobre dos dimensiones en la configuración del Estado ecuatoriano: por un lado, en lo que se refiere a los procesos de representación y construcción simbólica que tienen lugar al interior del Estado; y junto a ello, interroga la conformación de campos discursivos estatales contemporáneos.

Por último, este trabajo contribuye al análisis de las dimensiones simbólicas de la crisis, tales como los procesos de construcción de una memoria histórica hegemónica que éstas evidencian. Asimismo, se adelanta hipótesis sobre los usos políticos del discurso sobre la crisis, en términos de desplazar sus causas al terreno de lo moral.

Con respecto a las limitaciones que evidencia este trabajo, quisiera centrarme en delimitar nuevos objetivos de investigación en la misma línea, que no obstante, han quedado fuera del alcance del presente trabajo.

En primer lugar, se podría contribuir a la reflexión sobre la política migratoria ecuatoriana desde una perspectiva histórica, al centrarse en la etapa comprendida entre 1971 y 1997. En ese lapso, no solo se dicta la legislación de migración, naturalización y extranjería de la década de 1970, sino que se presentan varias propuestas de reforma, sobre todo en el Congreso Nacional<sup>117</sup>. Si bien los debates nacionales sobre migración en ese lapso evidencian una muy baja intensidad, se podría vincular la construcción de la migración en ese contexto, tanto con las coyunturas históricas y políticas como con las dinámicas migratorias preponderantes en la época.

En ese mismo sentido, resulta necesario incorporar a un análisis como el presentado aquí, el componente que se genera en la interlocu-

---

117 Resulta interesante, por ejemplo, un proyecto de ley presentado por el partido CFP en 1979, que plantea prohibir la salida del país a los ecuatorianos, a todos los destinos excepto Colombia.

ción del estado con los migrantes. Al respecto, un vacío que deja este trabajo es el análisis de la actoría política de los migrantes; sus voces, demandas, prácticas y discursos políticos. Si bien en este trabajo se eligió priorizar en los procesos de producción de discursos y prácticas estatales, en el momento presente se ha incrementado la participación política de los migrantes en los espacios oficiales –tales como la Asamblea Constituyente y la Asamblea Nacional–, lo cual abre, en consecuencia, nuevas necesidades de reflexión.

En la misma arista –aquella que se refiere a la interacción Estado-migrantes–, es oportuno reflexionar sobre los procesos de implementación de las acciones estatales que en materia de migración se han llevado a cabo efectivamente. Además, a medida que pasa el tiempo crece la pertinencia de un análisis sobre la política migratoria ecuatoriana implementada bajo el gobierno de Correa. Queda planteada la sugerencia de mirar esta política en relación con el proyecto de reconstrucción nacional –de la patria– que plantea el actual gobierno<sup>118</sup>.

Finalmente, se podría profundizar en la línea de análisis abierta aquí a través de estudios comparativos entre políticas migratorias y aquellas emitidas en otras áreas de gestión social. En este sentido, cabe recordar que los actuales principios rectores de la política de la SENAMI se inscriben en la planificación nacional de desarrollo. Esto evidencia la creciente relación que se ha elaborado desde espacios estatales y otras instancias gubernamentales entre la migración y el paradigma del desarrollo.

Frente a esta tendencia a atribuir efectos de desarrollo a los procesos migratorios, es necesario anteponer una perspectiva crítica que evidencie la funcionalidad de las migraciones internacionales al orden geopolítico global. Y aún más allá de esto, se podría ensayar estudios críticos de largo alcance sobre las nociones de desarrollo que apuntalan las sociedades contemporáneas.

Es necesario, en este sentido, dejar planteada una última interrogante, acerca de las consecuencias políticas que implica este creciente giro en las agendas internacionales sobre migración, que direccionan el tema hacia el paradigma del desarrollo; pues en el intento de poner las migraciones al servicio de cierta noción de desarrollo –pretendida-

---

118 Trabajos como el de Araujo (2009) presentan adelantos en este sentido.

mente consensuada-, se está poniendo de lado el debate sobre el manejo político de los flujos inmigratorios. Los movimientos migratorios en la actualidad no solamente evocan retóricas sobre co-desarrollo, sino también suscitan prácticas generalizadas de explotación y regímenes de excepción, que minan seriamente la vigencia y la legitimidad de lo que conocemos como democracia.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, Alberto, Susana López y David Villamar (2006). *La migración en el Ecuador. Oportunidades y amenazas*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- AndinaMigrante*, nº 3. Quito: FLACSO-Ecuador – UNFPA – AECID – CIDEAL.
- Andrade, Pablo (2003). “El imaginario democrático en el Ecuador”. En *Antología. Democracia, gobernabilidad y cultura política*, Felipe Burbano de Lara (Comp.): 383-405. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Arango, Joaquín (2003). “La explicación teórica de las migraciones: luz y sombra” en *Migración y Desarrollo*, N° 1, 2003. [www.migracionydesarrollo.org](http://www.migracionydesarrollo.org), visitado en julio 2007).
- Araujo, Lorena (2009). “El voto a la distancia: entre la legitimación del Estado y el ritual cívico de pertenencia”. Tesis previa a la obtención del título de Maestría en Ciencias Sociales con mención en Sociología, FLACSO-Ecuador.

- Araujo, Lorena y María Mercedes Eguiguren (2009). “Migrantes ecuatorianos y políticas de Estado: un sujeto político en tensión” en *Movimientos, actores y prácticas del cambio político contemporáneo* (título provisional), Ramírez, Franklin (Ed.). Quito: FLACSO-Ecuador – Ministerio de Cultura.
- Arízaga Schmegel, Leonardo (2005). “La política del estado ecuatoriano hacia los emigrantes nacionales”, en *Emigración y política exterior en Ecuador*, Ponce Leiva, Javier (Ed.): 21-55. Quito: FLACSO-Ecuador - Abya-Yala.
- Appadurai, Arjun (2001). *La modernidad desbordada: dimensiones culturales de la globalización*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Barry, Tom (2008). “The Deterrance Strategy of Homeland Security”. Disponible en <http://americas.irc-online.org>, visitado en abril 2009.
- Benavides Llerena, Gina (2006). “Demanda colombiana de refugio: contexto y desarrollo”. Ponencia presentada en el Seminario Relaciones Ecuador – Colombia: Los/as refugiados/as colombianos/as en el Ecuador, previo a la elaboración del Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020, PLANEX 2020. Disponible en: <http://www.mmrree.gov.ec/mre/documentos/ministerio/planex/ponencias.htm>, visitado en marzo 2008.
- Bourdieu, Pierre (1991). *El sentido práctico*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Bourdieu, Pierre (1996). “Espíritus de Estado. Génesis y estructura del campo burocrático”. *Sociedad*, nº 8: 5-29. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales – UBA.
- Bourdieu, Pierre (1985). *¿Qué significa hablar?* Madrid: Ediciones Akal, S.A.

Brettell, Caroline B. y James F. Hollifield (2000) (Eds.). *Migration Theory. Talking Across Disciplines*. New York: Routledge.

Burbano de Lara, Felipe (2003). “Democracia, cultura política y gobernabilidad –los estudios políticos en los años noventa–”. En *Antología. Democracia, gobernabilidad y cultura política*, Felipe Burbano de Lara (Comp.): 13-63. Quito: FLACSO-Ecuador.

Bustamante, Fernando (2006). “Pobreza, desigualdad y cultura política” en *Foro sobre la democracia, el bienestar y el crecimiento económico*, Augusto Barrera, Nury Bermúdez, Fernando Bustamante, Carlos de la Torre, Carlos Larrea, Julio Oleas, René Vallejo, Alison Vásquez. 113-136. Quito: UNICEF – FLACSO-Ecuador – Fundación Terranueva.

----- (2003). “Cultura política y ciudadanía en el Ecuador”. En *Antología. Democracia, gobernabilidad y cultura política*, Felipe Burbano de Lara (Comp.): 341-382. Quito: FLACSO-Ecuador.

----- (2002). “La reforma política como mito”. *Ecuador Debate*, n° 55: 21-30. Quito: CAAP.

----- (1999). “Los polos de la crisis; su racionalidad y horizonte”. *Ecuador Debate*, n° 47: 19-34. Quito: CAAP.

----- (1988). “Los militares y la creación de un nuevo orden democrático en Perú y Ecuador”. Documento de trabajo n° 370. Santiago de Chile: Programa FLACSO Santiago de Chile.

Butler, Judith (1990). *El género en disputa. El feminismo y la subversión de la identidad*. México: Paidós.

- Calderón, Juan Carlos (2005). “La visión de Colombia desde los medios de comunicación ecuatorianos”, Ponencia presentada en el Seminario Relaciones Ecuador – Colombia, previo a la elaboración del Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020, PLANEX 2020. Disponible en: <http://www.mmrree.gov.ec/mre/documentos/ministerio/planex/ponencias.htm>, visitado en marzo 2008.
- Carrión, Andrés (2000) “El pueblo ecuatoriano”. *Diario Hoy*, enero 2, Editorial.
- Castañeda, Alejandra (2009). “Reseña de *A Nation of Emigrants: How Mexico Manages its migration*, de David Fitzgerald”. *AndinaMigrante*, nº 3: 12. Quito: FLACSO-Ecuador – UNFPA – AECID – CIDEAL.
- Castles, Stephen (2004). “The Factors that Make and Unmake Migration Policies”. *International Migration Review*. Vol. XXXVIII, Nº 3: 852-885. New York: Center for Migration Studies of New York.
- Castles, Stephen y Alastair Davidson (2000). *Citizenship and Migration. Globalization and the Politics of Belonging*. Routledge.
- Castles, Stephen y Mark J. Miller (2003). *The Age of Migration*. New York: The Guilford Press.
- Champagne, Patrick (2000). “La visión mediática”. En *La miseria del mundo*, Pierre Bourdieu (Comp.): 51-63. Fondo de Cultura Económica de Argentina, S.A.
- Chávez, Nashira (2007). “Cuando los mundos convergen: terrorismo, narcotráfico y migración post 9/11” Tesis previa a la obtención del título de Maestría en Relaciones Internacionales, FLACSO-Ecuador.
- Coalición por las Migraciones y el Refugio (2008). *Informe sombra al I Informe del Estado ecuatoriano sobre el cumplimiento de la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de todos los*

*Trabajadores Migratorios y sus Familias.* Quito: CRS – Movilidad Humana – FLACSO-Ecuador – Fundación Esperanza – Plan Migración, Comunicación y Desarrollo – SJRM – Universidad Andina Simón Bolívar.

Corporación de Estudios para el Desarrollo, CORDES (s/f). [www.cordes.org/institucion.htm](http://www.cordes.org/institucion.htm), visitado en marzo 2008.

De la Torre, Carlos (2003). “Abdalá es el repugnante otro”. En *Antología. Democracia, gobernabilidad y cultura política*, Felipe Burbano de Lara (Comp.): 327-340. Quito: FLACSO-Ecuador.

De la Torre, Carlos (1997). “Los usos políticos de la categoría pueblo y democracia” en *Ecuador Debate*, n° 41: 62-77. Quito: CAAP.

De la Torre, Carlos (1996). *Un solo toque, populismo y cultura política en el Ecuador*. Quito: CAAP.

De la Vega M., Pablo y Luis Túpac-Yupanqui (2004). “Elementos para una política migratoria”. En *Migraciones. Un juego con cartas marcadas*, Francisco Hidalgo, (Ed.): 419-430. Quito: Abya-Yala – ILDIS-FES.

De Sousa Santos, Boaventura (1999). *La globalización del derecho: los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Domenech, Eduardo (2009). “Avatares de la política migratoria en Bolivia: el Estado y los emigrantes como nacionales en el exterior”. En *Migraciones contemporáneas: contribución al debate*. La Paz: CIDES – UMSA (En prensa).

Domenech, Eduardo y María José Magliano (2008). “Género, política y migración en la agenda global. Transformaciones recientes en la región sudamericana”. En *América Latina migrante: estado, familias,*

*identidades*, Gioconda Herrera y Jacques Ramírez (Comps.): 49-69. Quito: FLACSO-Ecuador.

Escobar, Arturo (2004). *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Bogotá: Editorial Norma.

Federación de Entidades Ecuatorianas en el Exterior. [www.fedeemundial.com](http://www.fedeemundial.com). Visitado en: marzo 2009.

FLACSO – UNFPA (2008). *Ecuador: la migración internacional en cifras*. Quito: FLACSO-Ecuador – UNFPA.

Foucault, Michel (2006). *Seguridad, territorio y población. Curso en el Collège de France*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Foucault, Michel (1996). *Genealogía del racismo*. Buenos Aires: Editorial Altamira.

Foucault, Michel (1985). *La arqueología del saber*. México: Siglo Veintiuno Editores.

Gil Araújo, Sandra (2006). “Las argucias de la integración. Construcción nacional y gobierno de lo social a través de las políticas de integración de inmigrantes. Los casos de Cataluña y Madrid.” Tesis doctoral, Departamento de Cambio Social, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid.

Goycochea R., Alba (2003). *Los imaginarios migratorios: el caso ecuatoriano*. Quito: UASB.

Goycochea, Alba y Franklin Ramírez (2002). “Se fue, ¿a volver?: imaginarios, familia y redes sociales en la migración ecuatoriana a España (1997 – 2000)”. *Íconos, Revista de Ciencias Sociales*, nº 14: 32-45. Quito: FLACSO-Ecuador.

- Guarnizo, Luis Eduardo (2006). “El estado y la migración global colombiana”. *Migración y desarrollo*, nº 6, www.migracionydesarrollo.org, visitada en enero 2007.
- Guerrera, Marco (2006). *Migraciones, liderazgos y desarrollo*. Quito: CECI – CAFOLIS – Plan Migración, Comunicación y Desarrollo.
- Guerrero, Andrés (2007). “Inmigrantes africanos e indios ecuatorianos: dos casos en reverberación de la administración privada de poblaciones (España, siglo XXI, y Ecuador, siglo XIX)”. En *Ciudadanía y exclusión: Ecuador y España frente al espejo*, Víctor Bretón (Eds.): 77-113. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- (2000). “El proceso de identificación: sentido común ciudadano, ventriloquía y transcritura”. En *Etnicidades*, Andrés Guerrero (Comp.): 9-60. Quito: FLACSO-Ecuador – ILDIS-FES.
- (1994). “Una imagen ventrílocua: el discurso liberal de la “desgraciada raza indígena” a fines del siglo XIX”. En *Imágenes e imagineros*, Blanca Muratorio (Ed.): 197-252. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Herrera, Gioconda (2007). “Ecuatorianos/as en Europa: de la vertiginosa salida a la construcción de espacios transnacionales”. En *Nuevas migraciones latinoamericanas a Europa. Balances y desafíos*, Isabel Yépez y Gioconda Herrera (Comps.): 189-215. Quito: FLACSO-Ecuador – OBREAL – UCL – UB.
- Herrera, Gioconda e Isabel Yépez del Castillo (2007). “Introducción”. En *Nuevas migraciones latinoamericanas a Europa. Balances y desafíos*, Isabel Yépez y Gioconda Herrera (Comps.): 9-15. Quito: FLACSO-Ecuador – OBREAL – UCL – UB.

- Herrera, Gioconda, María Cristina Carrillo y Alicia Torres (2005). “Introducción”. En *La migración ecuatoriana: Transnacionalismo, redes e identidades*, Herrera Gioconda, María Cristina Carrillo y Alicia Torres (Comps.): 13-27. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Hollifield, James (2004). “The Emerging Migration State”. *International Migration Review*, vol. XXXVIII, n° 3: 885-911. New York: Center for Migration Studies of New York.
- Hurtado, Edison (2007). “Democracia McDonald’s: el campo-aparato de la cooperación internacional para la democracia. Análisis de un “proyecto” en Otavalo, Ecuador”. Tesis previa a la obtención de la Licenciatura en Sociología, con especialización en Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- (2006). “De hojas ruta a vericuetos: la reforma política en el Ecuador post-abril”. *Ecuador Debate*, n° 68: 19-44. Quito: CAAP.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC (2008). “Caracterización sociodemográfica y económica de las y los migrantes ecuatorianos”. Disponible en [www.inec.gov.ec](http://www.inec.gov.ec), visitado en marzo 2008.
- Jokisch, Brad (2001). “Desde Nueva York a Madrid: Tendencias en la emigración ecuatoriana”, en *Ecuador Debate*, n° 54: 59-84. Quito: CAAP.
- King, Russell, Gabriella Lazaridis y Charalambos Tsardinis (Eds.) (2000). *El Dorado or Fortress? Migration in Southern Europe*. Londres: Macmillan Press.
- Krasner, Stephen D (1984). “Approaches to the State. Alternative Conceptions and Historical Dynamics”. *Comparative Politics*, Vol. 16, s/n, January 1984.

- Lara Guzmán, Marco (1999). “El ahogo colectivo”. *Diario Hoy*, diciembre 10, Opinión.
- Levitt, Peggy y Nina Glick-Schiller (2003). “Conceptualizing simultaneity: a transnational social field perspective on society”. En *Migration Theory. Talking Across Disciplines*, Caroline B. Brettell y James F. Hollifield (2000) (Eds.): 181-218. New York: Routledge.
- Magariños de Morentin, Juan. “Michel Foucault. Comentarios a la arqueología del saber”. [www.centro-de-semiotica.com.ar](http://www.centro-de-semiotica.com.ar), visitado en julio 2008.
- Miller, Peter (1987). *Domination and Power*. Londres - Nueva York: Routledge and Kegan.
- Montúfar, César (2005). “La agenda de seguridad del Ecuador”. Ponencia presentada en el seminario Las relaciones Ecuador - Estados Unidos. La seguridad en las relaciones Ecuador - Estados Unidos, previo a la elaboración del Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020, PLANEX 2020. Disponible en: <http://www.mmrree.gov.ec/mre/documentos/ministerio/planex/ponencias.htm>, visitado en marzo 2008.
- Morales, Alfonso (2001). “Los cambios en los flujos migratorios y sus impactos políticos, económicos, sociales, culturales y jurídicos”. Ponencia presentada en el Seminario sobre Migraciones e Integración Regional, SELA/CAF/IESALC, 1 al 2 de agosto de 2002, en Caracas, Venezuela. Disponible en [http://www.sela.org/public\\_html/AA2K2/esp/activ/activ6.htm](http://www.sela.org/public_html/AA2K2/esp/activ/activ6.htm), visitado en junio de 2009.
- Moreno, Paola (2007). *El proceso electoral de los ecuatorianos en el exterior: reflexiones para un debate sobre la participación en contextos de migración*. Quito: SJRM – ILDIS-FES.

Morris, Rosalind C. (2004). "Failures of Domestication: Speculations on Globality, Economy, and the Sex Excess in Thailand". En *Going Public. Feminism and the Shifting Boundaries of the Private Sphere*, Joan W. Scott y Debra Keates (Eds.): 69-98. Urbana and Champaign: University of Illinois Press.

Organización Internacional para las Migraciones, OIM (2008). [www.oimlima.org.pe](http://www.oimlima.org.pe), visitado en diciembre de 2008.

Plan Migración, Comunicación y Desarrollo (2007). "Anteproyecto de la ley especial para la protección, promoción y el ejercicio de los derechos de las personas migrantes ecuatorianas y sus familias", Memorias.

----- (2006). "El impacto económico de la migración en el Ecuador", Cartilla n° 22, Quito: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS-FES – Plan Migración, Comunicación y Desarrollo.

----- (2003). "Causas del reciente proceso emigratorio ecuatoriano". Cartilla n° 3, Quito: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS-FES – Plan Migración, Comunicación y Desarrollo.

Portes, Alejandro y Josh DeWind (2004). "A Cross-Atlantic Dialogue: The Progress of Research and Theory in the Study of International Migration". *International Migration Review*, vol. XXXVIII, n° 3: 828-851. New York: Center for Migration Studies of New York.

Portes, Alejandro, Luis Guarnizo y Patricia Landolt (2003) (Coords.). *La globalización desde abajo: transnacionalismo inmigrante y desarrollo. La experiencia de Estados Unidos y América Latina*. México: FLACSO-México, 2003.

- Ponce Leiva, Javier (2005) (Ed.). *Emigración y política exterior en Ecuador*. Quito: Abya-Yala – FLACSO-Ecuador.
- Rancière, Jacques (2005). *El desacuerdo. Política y filosofía*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.
- Rodríguez E., Vanesa (2004). “El proceso de toma de decisiones en el Municipio de Quito. El caso de la seguridad ciudadana desde el año 2000”. Tesis para la obtención de la Maestría en Políticas Públicas y Gestión, Quito: FLACSO–Ecuador.
- Rose, Nikolas (2006). “Governing “advanced” liberal democracies”. En *The anthropology of the state: a reader*, Aradhana Sharma y Akhil Gupta (Eds.): 144-168. Malden – Oxford – Victoria: Blackwell Publishing.
- Roseberry, William (2003). “Hegemony and the Language of Contention”. En Joseph, Gilbert y Daniel Nugent (Editores). *Everyday Forms of State Formation: Revolution and the Negotiation of Rule in Modern Mexico*. Durham: Duke University Press.
- Sassen, Saskia (2003). *Los espectros de la globalización*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Sea Shepherd (4 de agosto de 2007a). “Sea Shepherd Galapagos Director Sean O’Hearn-Gimenez Arrested in Ecuador” Disponible en <http://www.seashepherd.org/news-and-media/news-070804-1.html>, visitado en septiembre 2007.
- Sea Shepherd (4 de agosto de 2007b). “Shark Fin Scandal Explodes in Ecuador: Sea Shepherd Director Illegally Ousted” Disponible en <http://www.seashepherd.org/news-and-media/news-070804-2.html>, visitado en septiembre 2007.

- Secretaría Nacional del Migrante (2009). [www.migranteecuatoriano.gov.ec](http://www.migranteecuatoriano.gov.ec), visitado en marzo 2009.
- Solfrini, Giuseppe (2005) (Ed.). *Tendencias y efectos de la emigración en el Ecuador. Características de la nueva ola emigratoria*. Quito: Alisei.
- Tamagno, Carla y Ulla D. Berg (2004). “El Quinto Suyo: Conceptualizando la “diáspora peruana” desde abajo y desde arriba”. Ponencia presentada en Latin American Studies Association’s Annual Meeting, octubre 6-8, Las Vegas, Estados Unidos.
- The World Bank (2001). “Contagion of Financial Crises”. Disponible en <http://www1.worldbank.org/economicpolicy/managing%20volatility/contagion/definitions.html>, visitado en enero 2009.
- Torres, Mauricio. “No es suficiente dictar buenas leyes, es necesario crearles el entorno moral que les permite brindar sus bondades” en *Vistazo*, N° 793, 31 de agosto de 2000.
- Vallejo, Andrés (2004). “El viaje al norte. Migración transnacional y desarrollo en Ecuador”. En *Migración y desarrollo. Estudios sobre remesas y otras prácticas transnacionales en España.*, Ángeles Escrivá y Natalia Ribas (Coords.). Córdoba: Consejo Superior de Investigaciones Científicas - Instituto de Estudios Sociales de Andalucía.
- Vertovec, Steven (2004). “Migrant Transnationalism and Modes of Transformation”. En *International Migration Review*. vol. XXXVIII, n° 3: 970-1001. New York: Center for Migration Studies of New York.
- Vono de Vilhena, Daniela (2006). *Vinculación de los emigrados latinoamericanos y caribeños con su país de origen: transnacionalismo y políticas públicas*. Santiago de Chile: CEPAL.

Wacquant, Loïc (2005) “Poder simbólico y práctica democrática” (Prefacio). En *El misterio del ministerio. Pierre Bourdieu y la política democrática*, Wacquant, Loïc. (Coord.): 13-22. Barcelona: Gedisa.

## DOCUMENTOS

Banco Central del Ecuador (2006). “Couriers que operan en el país y el envío de remesas al Ecuador” en [http://www.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Notas/ProyectosLey/Remesas\\_0506.pdf](http://www.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Notas/ProyectosLey/Remesas_0506.pdf), visitado en mayo 2009.

Congreso Nacional de la República del Ecuador. Acta Legislativa nº 177, código CO-20-178, 2 de septiembre de 2000.

Congreso Nacional de la República del Ecuador. “Ley del Delito de Tráfico de Migrantes” Proyecto de Ley nº II-98-364, 14 de mayo de 1998.

Congreso Nacional de la República del Ecuador. “Reformatoria a la Ley de Migración”. Proyecto I-97-323, período 1996-1997. Publicado, R.O. Nº 6, 08 – 18 – 1998.

Congreso Nacional de La República del Ecuador. Proyecto de ley nº 20-141, 28 de enero de 1999.

Diario Hoy (1999a). “Al filo de la navaja”. Actualidad: diciembre 27.

Diario Hoy (1999b). “Los 20 deberes de los buenos ciudadanos”. Actualidad: diciembre 1º.

Diario Hoy (2000). “Reconciliación y solidaridad”. Opinión: enero 27.

Fundación Esquel (2005). “Centros de codesarrollo”: Generadores de emprendimientos y negocios. Selección de localidades para la aplicación del proyecto”. Informe para el proyecto “Codesarrollo Cañar-Murcia”. Disponible en [www.aeciecuador.org](http://www.aeciecuador.org), visitado en enero 2008.

“Ley de Extranjería”, Codificación, R.O. n° 454, 4 de noviembre de 2004.

Ministerio de Relaciones Exteriores (2005). “Estructura orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración” en <http://www.mmrree.gov.ec/mre/documentos/ministerio/servicio%20exterior/estructura%20organica.htm>, visitado en mayo 2009.

Ministerio de Relaciones Exteriores (2006). *PLANEX 2020. Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020*. Javier Ponce Leiva, Coordinador General. Quito, 2006.

Ministerio de Relaciones Exteriores (1998). “Capítulo sobre derechos humanos de los extranjeros, migrantes y refugiados”. En *Plan Operativo del Ecuador de Derechos Humanos*.

Ministerio de Relaciones Exteriores (2001). “Primer Documento Oficial de Trabajo del Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior”.

Registro Oficial N° 346, de 24 de junio de 1998.

Registro Oficial N° 6, de 18 de agosto de 1998.

Registro Oficial N° 110, de 30 de junio de 2000.

Registro Oficial N° 234, de 29 de diciembre de 2000.

Registro Oficial N° 374, de 23 de julio de 2001.

Registro Oficial N° 527, Suplemento, 5 de marzo de 2002.

Registro Oficial N° 672, de 27 de septiembre de 2002.

Registro Oficial N° 56, 7 de abril de 2003.

Registro Oficial N° 185, 7 de octubre de 2003.

Registro Oficial, 1° de mayo de 2004.

Registro Oficial N° 454, de 4 de noviembre de 2004.

Registro Oficial N° 465, de 19 de noviembre de 2004.

Registro Oficial N° 563, de 12 de abril de 2005.

Registro Oficial N° 568, de 19 de abril de 2005.

Registro Oficial N° 39, de 12 de marzo de 2007.

Reino de España y República del Ecuador. “Acta de la XI Reunión de la Comisión Mixta de Cooperación Hispano – Ecuatoriana”. Quito: 14 de marzo de 2005.

----- “Acuerdo entre la República del Ecuador y el Reino de España Relativo a la Regulación y Ordenación de los Flujos Migratorios”. Quito: 2001.

Secretaría Nacional del Migrante, SENAMI. Taller “Validación de la Agenda Política de la SENAMI”. Quito, 23 de noviembre de 2007.

United States of America House of Representatives. “Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act of 1996”, HR 3610.