

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación

Convocatoria 2018-2020

Tesis para obtener el título de maestría de Investigación en Relaciones Internacionales con
mención en Negociación y Cooperación Internacional

El principio de ciudadanía universal en la política exterior del Ecuador (2009 - 2019)

María Gabriela Castaño Flores

Asesor: Raúl Salgado

Lectores: Karen Bombón y Jacques Ramírez

Quito, marzo de 2022

Dedicatoria

Dedico el presente trabajo a Dios por siempre ponerme en el momento y lugar perfectos para mi crecimiento y aprendizaje. A mi gran amigo José Luis Hidalgo, por confiar en mi y apoyarme ciegamente a cumplir mis metas, a mi Monchito, por que estoy segura, que desde el cielo celebra la culminación de esta maestría, a mi mamá, por ser mi mayor apoyo y estar presente en mis mejores y peores días, por ser mi ejemplo a seguir y por cuidar de mi siempre, a mi hermana Danielle, por ser luz en mi vida, mi familia Salguero Flores, por que a pesar de no entender mi tema de tesis siempre me escuchaban y apoyaban. Y a todos mis amigos que siempre se alegran de mis logros.

Tabla de contenidos

Resumen	VII
Agradecimientos.....	VIII
Introducción	1
Capítulo 1	13
Fundamentos teóricos de la ciudadanía universal y visiones normativas para interpretar la política exterior del Ecuador	13
1. Epistemología y transformación de la conceptualización: marco conceptual	14
1.1 Interpretaciones de la propuesta de Kant en relación con la hospitalidad universal y cosmopolitismo	20
1.2 Interpretaciones del cosmopolitismo racional de Habermas	23
1.3 Interpretación de la desnacionalización de los derechos de Ferrajoli.....	26
1.4 Ciudadanía universal definida por la justicia social y la pertenencia	27
2. APE en relación con el principio de ciudadanía universal con base en el factor normativo de las relaciones internacionales: marco teórico-metodológico.....	30
2.1 Perspectiva cosmopolita o cosmopolitismo en el contexto de la teoría normativa de las relaciones internacionales	38
2.1.1 Una revisión de la moral y política kantiana	40
2.1.2 El aporte utilitarista al cosmopolitismo	46
2.1.3 Marxismo, socialismo y cosmopolitismo	48
2.2 Perspectiva del comunitarismo en la teoría normativa de las relaciones internacionales ¿Pero todavía podría ser yo?	50
2.2.1 Comunitarismo, la Ilustración y la anti Ilustración.....	51
2.2.2 Teoría hegeliana de las relaciones internacionales	54
2.2.3 Teorías comunitarias de las relaciones internacionales del siglo XIX	57
3. Conclusión	60
Capítulo 2	62
Interpretación político-filosófica de la política exterior del Ecuador en relación con el principio de ciudadanía universal durante el Gobierno de Rafael Correa.....	62
4. La ciudadanía universal como principio constitucional del Ecuador	63
4.1 Visión político-filosófica de la ciudadanía universal en la Constitución de 2008	67
4.2 Dificultades para garantizar el principio de ciudadanía universal como parte de la política exterior.....	71

5. Política exterior migratoria del Ecuador en el Gobierno de Rafael Correa	75
5.1 Refugiados colombianos en el Ecuador.....	75
5.2 Retorno de ecuatorianos desde España por crisis inmobiliaria	92
6. Conclusión	102
Capítulo 3	105
Interpretación político-filosófica de la política exterior del Ecuador en relación con el principio de ciudadanía universal durante el Gobierno de Lenín Moreno	105
7. Política exterior migratoria del Ecuador en el Gobierno de Lenín Moreno	106
7.1 Participación del Ecuador en el “Pacto Mundial de las Migraciones”	107
7.2 El éxodo de Venezuela hacia el Ecuador 2017-2019	117
8. Conclusión	133
Conclusiones y recomendaciones.....	136
Lista de referencias.....	147

Ilustraciones

Figuras

Gráfico 1. Fases del APE 61

Tablas

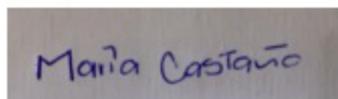
Tabla 1: Elementos de la teoría normativa.....61

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, María Gabriela Castaño Flores, autora de la tesis titulada “El principio de ciudadanía universal en la política exterior del Ecuador (2009 al 2019)” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría en Relaciones Internacionales con mención en Negociación y Cooperación Internacional concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

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

Quito, marzo de 2022

A rectangular box containing a handwritten signature in blue ink that reads "María Castaño".

María Gabriela Castaño Flores

Resumen

Esta tesis interpreta la política exterior del Ecuador, entre el año 2009 y 2019, en relación con el principio de ciudadanía universal. Para la interpretación se utiliza el marco teórico-metodológico del Análisis de Política Exterior (APE), el cual propone el entendimiento del mundo y la política desde la moral y la ética con base en la teoría normativa de las relaciones internacionales. Dentro de esta teoría normativa, por un lado, la visión comunitarista sostiene que la ética del Estado está sobre la moral del individuo, y este se debe solo a sus ciudadanos; y, por otro lado, la cosmopolita sustenta que es el individuo y su moral quien debería estar sobre la ética del Estado, puesto que este pertenece al cosmos y es un ciudadano del mundo. Los resultados sugieren que el principio de ciudadanía universal es cosmopolita, pero las políticas que deberían garantizar su cumplimiento, por el contrario son comunitaristas ya que la política de migración restrictiva es una consecuencia del poder que ejercen los Estados sobre los individuos. Es el caso de la política de control de flujos migratorios ejercida frente al refugio colombiano y al éxodo venezolano, cuando por motivos de seguridad, y gracias a la estigmatización sobre esta población en el imaginario de la sociedad civil ecuatoriana, el gobierno cambia su visión normativa del cosmopolitismo al comunitarismo, dos posturas normativas opuestas y siempre en conflicto. Es decir que en lugar de garantizar la libre movilidad, la eliminación progresiva del estatus de extranjero y defender los derechos de los migrantes, se excluye a estas poblaciones privándolos no solo de ingresar libremente sino también de los derechos fundamentales que atañen a la ciudadanía. Por esto, se critica al gobierno de implementar este principio de ciudadanía universal en su Constitución para beneficiar a los emigrantes, siendo contradictorio con los inmigrantes, es el caso de repatriación de los ecuatorianos que regresaron de España luego de la crisis inmobiliaria, cuando el gobierno garantiza la libre movilidad, y el derecho de los migrantes, generando las condiciones necesarias para su retorno con planes y programas, pero de ninguna manera logra la eliminación progresiva del estatus de extranjero. Finalmente, al ser parte de Pacto Mundial de Migraciones para una migración, segura, regular y ordenada, la política exterior del Ecuador se aleja de sus principios constitucionales cosmopolitas, para dar paso a la política internacional que es abiertamente comunitarista, en la que la seguridad de los Estados Nación está por encima de los derechos de los migrantes.

Palabras clave: movilidad humana, ciudadanía universal, cosmopolitismo, comunitarismo.

Agradecimientos

A mi asesor, el Dr. Raúl Salgado, por ser un excelente profesor y amigo. Le agradezco por el tiempo dedicado y su paciencia infinita.

A mi amiga Lorena Herrera, por brindarme su experiencia y consejos durante toda esta etapa, literalmente no lo habría logrado sin ti.

Introducción

La política exterior desempeña un papel crucial en distintas decisiones de los estados, tanto en la protección de los intereses de las sociedades, que son vulnerables a una variedad de amenazas (el aumento del nivel del mar, crisis financieras, incursiones terroristas), como en negociar acuerdos internacionales (Hill 2016, 29). Asimismo, la política exterior se enfrenta a distintos problemas estructurales, desde la proliferación de armas nucleares hasta la migración masiva (Hill 2016, 29). De estos asuntos, que son competencia de la política exterior que menciona Hill (2006), el presente trabajo se enfoca en el problema estructural interno y externo de la migración internacional, en el contexto del principio de la ciudadanía universal y la política exterior del Ecuador. Esto, se logra utilizando la teoría normativa de las relaciones internacionales como puente de interpretación político-filosófica de la política exterior con relación al principio de ciudadanía universal.

Se conoce que el proceso de globalización desde la década de 1970 ha estado marcado por el modelo de producción capitalista, razón por la cual se han hecho grandes cambios relacionados con la “eliminación de las fronteras” y la apertura de mercados, pero solo se ha eliminado las fronteras en términos económicos y se ha limitado la movilidad humana internacional, siendo la ciudadanía la norma con la que se limita los derechos humanos. Se puede afirmar que, de forma contradictoria a la globalización y a la apertura capitalista al mercado, en la actualidad persiste el cierre y el control fronterizo para los individuos como figura jurídico-política de los países, esto, de forma especial, se ha consolidado en países que son potencias económicas del Norte global, los cuales responden ante los desplazamientos transfronterizos como una amenaza, dando lugar a la ausencia de reconocimiento de los derechos humanos para aquellos individuos migrantes y que se encuentran en búsqueda del derecho a una vida digna en el país receptor. La falta de reconocimiento de los derechos humanos es más notoria en el caso de los migrantes indocumentados, sin un estatus migratorio legal o regulado como la residencia, permisos de trabajo o diferentes tipos de visa. El Estado a través de estos “pasaportes” permite el flujo migratorio o lo restringe.

En esta contradicción ética, de la restricción de movilidad a los migrantes internacionales, radica el problema de la actual crisis que atraviesan los Estados, la cual ha dejado en evidencia que la ciudadanía se convirtió en una nueva forma de exclusión (Ayala 2013). La restricción de la migración resulta controversial y polémica en el ámbito moral y en el ámbito

político-filosófico, sobre el que se desarrolla esta investigación, que refiere al principio de ciudadanía universal en la política exterior del Ecuador como un elemento de análisis durante su construcción y ejecución.

El desarrollo de nuevas tecnologías en el ámbito de los transportes y de las comunicaciones ha tenido grandes repercusiones en los movimientos migratorios internacionales, esto ha traído consecuencias no solo sobre la cantidad de personas migrantes, sino también sobre las características mismas de las migraciones (F. de Valderrama 2007, 15). Ante circunstancias de movilidad humana en las que ya no solo los nacionales son ciudadanos porque también los migrantes consiguen el reconocimiento legal de su estatus en el país de acogida, la academia ha visto la necesidad de revisar los conceptos derivados de los tradicionales paradigmas de integración de los inmigrantes en las sociedades receptoras (F. de Valderrama 2007).

En tal sentido, se ha construido una serie de nuevos paradigmas y prácticas, así, la transformación empírica de la ciudadanía se ha desarrollado de diversas maneras, por lo que se destaca, entonces, la emergencia de perspectivas para el enfoque migratorio en un contexto de globalización (Estévez 2016), entre estas: la ciudadanía transnacional (Bauböck 2000), la ciudadanía posnacional (Soysal 1994), la idea de *denizen* (Hammar 1990) y la ciudadanía global o cosmopolita, en sus dos dimensiones: activismo y justicia social (Carter 2001; Dower 2003). Estas transformaciones han convertido a las migraciones internacionales en un asunto en el que la política exterior juega un papel decisivo en el paradigma moderno del Estado constitucional de derecho y su relación con las categorías jurídico-políticas de la ciudadanía. En este escenario, la ciudadanía universal que se propone en Ecuador es un enfoque migratorio sobre los derechos humanos de los migrantes que se ha construido en la Asamblea Constituyente, insertado en la Constitución del 2008, y que debería ser construido y ejecutado mediante la política exterior.

La política exterior es considerada como el lenguaje del interés nacional. Hill (2015, 305) afirma que “por un lado están los factores que surgen de la propia existencia del Estado, como la autoconservación, la independencia, la seguridad y la prosperidad”. “Por el otro, estará la cuestión más problemática de los valores domésticos, por lo que se la entiende como el conjunto particular de principios que el Gobierno afirma, así como aquellos que la sociedad en su conjunto (o la ‘nación’) parece encarnar” (Hill 2015, 305).

Estas posiciones contienen automáticamente juicios sobre los riesgos de la acción externa (...) en ese sentido, las opciones de política exterior se entremezclan con las del nivel nacional, mientras que ambas son subconjuntos de alguna noción, (...) de un mundo deseable. En esto, sin embargo, se topan con el difícil obstáculo de cuánta responsabilidad asumir y para quién. En la política exterior de cualquier país, por tanto, lo práctico y lo ético convergen inexorablemente (Hill 2015, 305).

Esto nos dice que la política exterior no tratará solo del estudio de la toma de decisiones, de los agentes que representan al Gobierno y al Estado, sino también y se construye principalmente del argumento de la parte ética de las decisiones que construyen y ejecutan la política exterior del Ecuador en relación con la ciudadanía universal. Se debe analizar el interior y el exterior porque que la política exterior debería relacionarse de forma estrecha con la política pública, de manera que los intereses nacionales sean legítimos y tengan coherencia con la representación en el exterior. La política pública es la que regula el proceder dentro de los países hacia el interior y debería reflejarse hacia el exterior, pero existe una condición para que esto suceda. Hanrieder (1967) considera que la política exterior necesita tanto consenso como compatibilidad: consenso en el sentido de apoyo a una política en el contexto interno, en la que se genera, y compatibilidad en términos de ser un movimiento factible en el mundo exterior, donde tiene que ser implementado (Hill 2015, 304). Si falla en el primer criterio, el logro en el otro se verá socavado, y viceversa (Hill 2015, 304). Este conceso de compatibilidad y consenso entre la política pública y la exterior debe ser tanto al interior, con su política doméstica, y al exterior con la política internacional.

En el caso de Ecuador, la ciudadanía universal se concibe como un principio de la Constitución de 2008. El principio de ciudadanía universal es una propuesta que intentó ser implementada en Ecuador y que buscaba hacer extensibles los derechos políticos a los extranjeros (Ayala 2013, 159). Cabe mencionar que la migración masiva es un fenómeno de carácter internacional de doble vía, por lo que en Ecuador mirar la migración implica no solo estudiar la construcción del concepto de ciudadanía universal de la migración desde el interior, sino también desde el exterior. Esto tiene un contexto internacional en el que Ecuador es un país en donde se observa una gran movilidad de personas tanto de emigrantes, connacionales que salen del país, sobre todo hacia los grandes países receptores del Norte global; e inmigrantes, personas que ingresan al Ecuador por diversos motivos, voluntarios o forzados (Arcentales 2009).

En general, la migración voluntaria se produce, por ejemplo: por estudios, por salud, por motivos familiares o motivos económicos. Cabe mencionar que dentro del vocabulario del fenómeno migratorio, por un lado, se entiende al migrante económico como aquel que pone en riesgo la protección de sus garantías primarias, para emigrar en busca de mejorar sus oportunidades laborales (Agudelo y Riaño 2016, 67). Por otro lado, existen aquellos migrantes que huyen de su país de origen al ver amenazada su vida y libertad individual (Agudelo y Riaño 2016, 67). Hay quienes deben dejar sus comunidades a causa de la contaminación ambiental, los desastres naturales propiciados por el deterioro del medio ambiente y las catástrofes industriales; otro factor que fuerza a muchas personas a dejar sus países es el tráfico de personas con fines de explotación sexual (Estévez 2008, 22). Otros motivos son las guerras, persecución religiosa, hambruna, etc.

Por lo expuesto, es importante establecer la problemática de justicia social en la política exterior del Ecuador, reflexionar sobre la vulnerabilidad de los migrantes, sobre todo de los indocumentados, para proponer una ciudadanía universal ante una falta de garantías de sus derechos, indefensión e inseguridad que puede ser estructural, producto de la situación de ilegalidad en el país de destino, o personal, relacionado con la soledad y el alejamiento de su cultura (Cuéllar 2010). La vulnerabilidad es entendida como un proceso multidimensional que confluye en el riesgo o probabilidad del individuo, hogar o comunidad de ser herido, lesionado o dañado ante cambios o permanencia de situaciones externas o internas (Redin y Mezzaroba 2012). Estos aspectos que involucran los derechos humanos de extranjeros son importantes de tomar en cuenta en la política exterior del Ecuador.

Es así que, haciendo frente a esta problemática de vulnerabilidad y exclusión de los migrantes, implícita en la ciudadanía como nacionalidad, la Constitución ecuatoriana de 2008 marca un hito en el reconocimiento y protección de derechos de las personas en situación de movilidad, planteando una nueva visión del tema migratorio, redefiniendo concepciones anteriores en el ámbito jurídico sobre la ciudadanía (Arcentales 2009). En tal virtud, el Artículo 416, numeral 6 y 7 de la Carta Magna, establece principios decisivos para la política migratoria del Ecuador en las relaciones con otros países, respecto a la integración regional y el trato a las personas de otras nacionalidades (Arcentales 2009). Esto es consistente con la lucha por los derechos humanos de los migrantes. De acuerdo con Ferrajoli (2001, 22) “la historia del constitucionalismo ha consistido en la progresiva expansión de los derechos fundamentales”, por lo que, en Ecuador, en un contexto de migraciones internacionales, se

incorpora el principio de ciudadanía universal, libre movilidad, el progresivo fin de la condición de extranjero y la exigencia del respeto de los derechos humanos de las personas migrantes (Arcentales 2009).

Con base en lo expuesto con anterioridad, la presente investigación tiene como objetivo estudiar el caso de la política exterior del Ecuador en relación con el principio de ciudadanía universal, en un lapso de diez años, del año 2009 al año 2019, período en el que se tomaron decisiones frente al ámbito migratorio durante dos Gobiernos, opositores, en la actual coyuntura nacional, Rafael Correa y Lenín Moreno. La investigación se describe hitos migratorios de los dos gobiernos, separados en capítulos por mandatario, sin embargo la división solo responde a la cronología de los hechos y al representante del Estado o el agente, sobre el que no se centra el análisis de política exterior aquí propuesto.

En este sentido, cabe enfatizar que el estudio de política exterior propuesto no se enfoca en el proceso de toma de decisión de los mandatarios en el período establecido, es decir que no se desenvuelve en conceptos que se orientan al agente (aspectos como la motivación, emoción y problema de la representación), mismos que en su metodología usan los niveles de análisis: sistema internacional, nacional e individual (líderes), sino que hace un puente con la teoría de las relaciones internacionales y la utiliza como el marco teórico metodológico de investigación. Es decir que el análisis muestra una interpretación ética de la política exterior del Ecuador con relación al principio de ciudadanía universal.

En tal virtud, el presente análisis de política exterior realiza una interpretación y reflexión político-filosófica sobre la construcción y ejecución de la política exterior del Ecuador en relación con el principio de ciudadanía universal, con base en las teorías del cosmopolitismo y el comunitarismo, las mismas que pertenecen a la teoría normativa internacional, teoría de las relaciones internacionales que trata los principios morales y discute lo bueno, lo malo y lo justo.

En general, esta teoría fue utilizada en la vieja agenda de política exterior enfocada en la guerra y la violencia, y ahora en la relación entre las comunidades y los Estados. Según Brown (1992, 3) la teoría normativa de las relaciones internacionales “mezcla estas tradicionales preocupaciones con la demanda moderna de distribución internacional de justicia”.

Al llamarla teoría normativa, existe un riesgo de confundir al lector, por la connotación del término, por lo que es importante precisar que la investigación pertenece al campo amplio de las ciencias sociales y al campo detallado de las ciencias políticas, constituyéndose en una investigación enmarcada en la disciplina de las Relaciones Internacionales y haciendo alusión a lo propuesto por Hill (2015, 15), para quien el análisis de política exterior es más valioso que los estudios de teorías empíricas que se enmarcan en un paradigma como el realismo o el constructivismo, ya que el análisis de política exterior no debería eludir el hacerle frente a asuntos normativos.

El problema estructural de la migración masiva a la que hace frente la política exterior envuelve aspectos importantes sobre los valores y los principios morales que encontramos en la teoría normativa internacional. En tal sentido, el objetivo central de la investigación, con base en lo expuesto, consiste en entender y dilucidar la posición político-filosófica de la construcción y ejecución de la política exterior del Ecuador en relación con el principio de ciudadanía universal, con base en la teoría normativa de las relaciones internacionales, tanto de la migración como la emigración, en los dos regímenes de Gobierno del Ecuador del 2009 al 2019.

Dado lo expuesto, la pregunta principal de investigación que la tesis responde es ¿Hasta que punto, la formulación y la implementación de la política exterior con relación al principio de ciudadanía universal desde el año 2009 hasta el año 2019 ha presentado dificultades y contradicciones éticas y morales de justicia social con base en la teoría normativa internacional? Es decir que la investigación con base en la teoría normativa internacional indaga los hechos políticos para la construcción de la ciudadanía universal desde el Estado, y esta está apoyada en las siguientes preguntas de investigación subsidiarias ¿Cómo se ha construido y ejecutado la política exterior del Ecuador en relación con el principio de la ciudadanía universal, tanto desde el interior del Ecuador como hacia el exterior, desde el año 2009 hasta el año 2019? Y ¿Porqué la política exterior del Ecuador en los Gobiernos analizados se contrapone o se asemeja ya sea al cosmopolitismo o al comunitarismo?

Se argumenta que las visiones cosmopolitas y comunitaristas de la teoría normativa no son simples visiones filosóficas, sino que dan cuenta del mundo en un sentido más amplio, por lo que estas actividades prácticas están vinculadas con la filosofía general (Brown 1992, 85).

El debate de la teoría normativa internacional concierne al significado moral de las identidades particulares y la definición de quién cuenta en el espectro moral, más allá de dichas afiliaciones específicas, lo mismo que conlleva la distinción dentro/fuera, es decir, a concepciones comunitaristas y cosmopolitas, de manera respectiva.

Según Brown (1992, 85), dos formas separadas de pensamiento están involucradas en el cosmopolitismo y el comunitarismo, y la mayoría de doctrinas pueden encajar en uno de estos pensamientos, y es el caso de la política exterior del Ecuador en relación con el principio de ciudadanía universal.

Por un lado, los comunitaristas plantean un enfoque etnocéntrico, en el que las identidades de grupo son lo más importantes, por lo cual las responsabilidades morales son encaminadas a dicho grupo (Chávez S. 2016, 219).

En particular, la perspectiva comunitarista en la teoría normativa internacional es Estado céntrica, pues trata a la comunidad moral y al Estado como sinónimos, cuya responsabilidad moral son los ciudadanos asentados dentro de sus fronteras. Los agentes internos “dentro” gozan de un beneficio por parte de los comunitaristas, mientras que los externos “fuera” son vistos con un posicionamiento moral limitado (Chávez S. 2016, 219).

Esta perspectiva comunitarista ha sido criticada por los cosmopolitas, quienes, por otro lado, acusan a los comunitaristas de establecer una valoración moral viciada a favor de los miembros del grupo (Chávez S. 2016, 220). Los cosmopolitas, por su parte, reafirman la igualdad de derechos y obligaciones morales a escala mundo céntrico, en las que las fronteras estatales carecen de validez restrictiva y son trascendidas por una visión moral normativa mayor (Chávez S. 2016, 220). La distinción dentro/fuera es vista en el entendimiento de que existe una interacción de interdependencia de la cual no se puede escapar y esta visión es trascendida por el reconocimiento de una igualdad moral global (Chávez S. 2016, 220).

Así, la responsabilidad moral de los agentes es con la humanidad en su conjunto, haciendo de dichos agentes “ciudadanos del mundo”. En tal virtud, la interpretación de la construcción y ejecución de la política exterior del Ecuador en relación con el principio de ciudadanía universal se realiza con base en las filosofías del comunitarismo y del cosmopolitismo.

Si bien es cierto que el principio de ciudadanía universal tiene sus bases conceptuales cosmopolitas, la construcción y ejecución de la política exterior del Ecuador presenta dificultades, contradicciones y matices que nos permiten analizar e interpretar el por qué y cómo se asemejan o se contraponen a las visiones comunitaristas o cosmopolitas de la teoría normativa.

Por su parte, el método utilizado en la investigación sigue un proceso de análisis e interpretación de información cualitativa, es decir que analiza información no numérica. Con respecto a la variedad de métodos cualitativos, estos se adaptan a la investigación planteada, ya que el método cualitativo se han desplegado en una variedad de cuerpos académicos que se extiende desde explicaciones empíricas de la evolución de normas, que viene a ocupar una posición central en la academia de las relaciones internacionales, hasta otros estudios de interpretación, cómo este que refleja el significado social y de qué manera el mundo social es construido o producido (Lamont 2015, 77).

También se ha demostrado la forma en la que los métodos cualitativos permiten a los investigadores responder preguntas que buscan explicar complejos procesos sociales y entender su significado (Lamont, 205, 78). Los métodos cualitativos por lo regular confían en el razonamiento inductivo, partir de lo particular, es decir, considera varias experiencias individuales (políticas) para extraer de ellas un principio más amplio y general, como las visiones normativas del cosmopolitismo y el comunitarismo para construir y ejecutar la política exterior del Ecuador en relación con el principio de ciudadanía universal.

De la misma manera que en la interpretación filosófica de la política exterior migratoria propuesta, de forma común los investigadores cualitativos generan proposiciones fuera de la observación empírica (Bryman 2008, 336). Entonces, por sus características el método cualitativo permite interpretar la política exterior del Ecuador en relación con principio de ciudadanía universal.

En tal sentido, la investigación se apoya en el método cualitativo de estudio de caso para el análisis de política exterior en la construcción y ejecución de las políticas migratorias del Estado ecuatoriano durante el período de 2009 al 2019. Además, se apoya en herramientas metodológicas para la interpretación conocidas como análisis del contenido cualitativo (Schreier 2021) de discursos, las agendas políticas, y las normativas que construyen y

ejecutan la política exterior del Ecuador. Este análisis utilizará la categorización y la codificación de la información para ubicar las decisiones de política exterior en torno al principio de ciudadanía universal en el cosmopolitismo o el comunitarismo.

Para la investigación se utilizará información que proviene de fuentes primarias o de primera mano, documentos que son base de la investigación, como los documentos oficiales de las políticas de gobierno con respecto a la migración, entre estos están los boletines de prensa oficiales y las agendas de política de movilidad humana en el período de estudio, obtenidas de las páginas oficiales del Gobierno, otros archivos primarios de información son los documentos legales, como la Constitución, las leyes como la de movilidad humana, reglamentos y decretos ejecutivos en el ámbito migratorio.

De acuerdo con Lamont (2015,79), varias fuentes son útiles para triangular la información recolectada con datos mediante referencia cruzada. Por lo expuesto, como fuentes secundarias o de segunda mano se utilizarán notas de prensa, que refieren a los discursos del Gobierno y a su política exterior de migración, tanto en medios de comunicación nacionales como internacionales que verifican y contrastan la información que publican. Las últimas fuentes, pero no menos importantes, son las investigaciones académicas sobre política exterior del Ecuador en el tema migratorio, investigaciones que dan cuenta del estado de la cuestión en la construcción de la ciudadanía universal y los libros de relaciones internacionales que explican las visiones normativas.

El análisis de contenido del discurso, las normas y las políticas que se realiza será un análisis interpretativo filosófico de la política exterior del Ecuador; en tal sentido, los estudios interpretativos apuntan a iluminar la representación social, discursos y significados (Lamont 2005, 37) de la ciudadanía universal.

El análisis de contenido sobre el discurso de las políticas y las normas, más que, una técnica para el entendimiento del contenido de un texto trae con este análisis una serie de supuestos acerca de cómo el mundo es construido por medio del lenguaje (Lamont 2015, 91) que se expresa en estas fuentes. Podemos observar el lenguaje para entender el mundo alrededor de nosotros (empírico), o podemos usarlo para comprender cómo este constituye o produce el mundo social (interpretativo) (Lamont 2015, 89).

Debido a que en el resto de esta investigación no se apela a la teoría empírica de las relaciones internacionales, entendida como la comprensión y el intento de crear conjunto de leyes interconectadas y afirmaciones acerca de las relaciones internacionales y la creación de marcos intelectuales como los paradigmas o perspectivas (Brown 1992, 2), es importante diferenciar que esta omisión no está basada en ninguna objeción de estos estudios de la teoría empírica en sí; por el contrario, las llamadas cuestiones normativas, como la de este caso, deben ser vistas como empíricas, dado que la política exterior del Ecuador no puede ser sensiblemente discutida sin poner en consideración una cantidad significativa de teoría empírica (Brown 1992), pero en esta investigación lo que se busca es la dimensión moral del principio de ciudadanía universal y no solo describirlo. De acuerdo con Brown (1993, 4), este marco normativo es provechoso y libre, desde el cual ambas cuestiones, la empírica y la interpretativa, son dimensiones de un proyecto teórico-político más amplio.

Para definir el alcance de la investigación, el estudio de caso se centrará en un lapso de la historia política de migraciones del Ecuador del año 2009 al 2019. Durante el período indicado sucedieron los dos últimos Gobiernos de Rafael Correa (2009-2013 y 2013-2017); y, los dos años primeros del Gobierno de Lenín Moreno (2017-2019). El caso propuesto para el análisis de política exterior con base en la teoría normativa internacional es interesante dado el giro político que ha sufrido el Ecuador durante la década analizada, el cual se ve reflejado en la posición política de los dos Gobiernos frente a las migraciones internacionales de Ecuador, tanto del régimen de Rafael Correa, quien impulsó la Constituyente y lideró el país durante diez años, como del actual presidente del Ecuador, Lenín Moreno, sucesor de Correa con quien gobernó en altos cargos en calidad de vicepresidente, pero que hoy se muestra como un abierto opositor, marcado una diferenciación no solo en la política exterior del Ecuador frente al problema de la migración masiva, sino en todos los aspectos de su política exterior y de desinstitucionalización del país.

Esta tesis sugiere, que se puede observar la diferencia o el giro que da la política exterior migratoria del Ecuador del Gobierno de Correa al de Moreno con respecto a su ideología, de una izquierda progresista a una derecha capitalista; y, de una política antimperialista estadounidense a una pro estadounidense, respectivamente.

Pero a pesar de este giro, que ha sido considerado por algunos ciudadanos como una traición de Moreno a la política de Rafael Correa, misma que dio a luz a la ciudadanía universal en la

Constitución de 2008, que fue una decisión tomada bajo una visión cosmopolita; las decisiones de política exterior migratoria, en la década del año 2009 al año 2019, específicamente sobre los cuatro hitos migratorios analizados mediante el análisis de política exterior, han sido ubicadas en las visiones morales comunitaristas de la teoría normativa de las relaciones internacionales, en las que el Estado impone su ética sobre la moral de las personas y resulta muy difícil garantizar el principio de ciudadanía universal en la práctica.

Para desarrollar este argumento, la tesis se estructura de la siguiente manera: el primer capítulo establece el marco conceptual-epistemológico de la ciudadanía universal y el marco teórico metodológico sobre el que se desarrolla la investigación, es decir que este capítulo presenta los fundamentos de la investigación y explica cómo se realizó. En este apartado, por una parte, la investigación se apoya en el marco conceptual que se desarrolla alrededor del concepto y la definición de la ciudadanía tradicional, su epistemología y transformación, hasta llegar a los fundamentos teóricos de la ciudadanía universal; y, así definir y entender cómo nace y cómo se debe concebir al principio de ciudadanía universal, en su deber ser o su deontología, para saber lo que se debería esperar en la construcción y ejecución de la política exterior migratoria de libre movilidad, el progresivo fin de la condición de extranjero y la exigencia del respeto de los derechos humanos de las personas migrantes como lo expresa la Constitución de 2008 sobre el principio de ciudadanía universal. Por otra parte, el primer capítulo también presenta las visiones filosóficas sobre la moral de la teoría normativa de las relaciones internacionales para estudiar la política exterior del Ecuador como el marco teórico metodológico sobre el que se desarrolla la interpretación de la política exterior del Ecuador. Las ideas de los pensadores de las visiones polarizadas del comunitarismo y el cosmopolitismo, aunque no son actualizadas, son la base de la teoría normativa de las relaciones internacionales, la cual ha sido relegada por otro tipo de estudios con diferentes perspectivas, como el realismo, que omite el valor moral con el que el Estado debería actuar en las relaciones internacionales.

El apartado finaliza con un esquema que explica en la que se interpreta la política exterior como proceso, la cual se sustenta en el análisis de las fases de la política, y no, como de forma general se presenta, como una decisión que es vista desde visiones antropológicas e incluso psicológicas sobre el actor de la decisión. Para esto se presenta un esquema que permite la interpretación presentando la política por fases junto a otro esquema que permite saber las

ideas centrales con las que se va a relacionar la política exterior con las visiones normativas de las relaciones internacionales del cosmopolitismo y el comunitarismo.

El segundo capítulo presenta la interpretación política-filosófica del principio de ciudadanía universal en la Constitución 2008. Posterior, el capítulo presenta dos hitos migratorios del país sucedidos durante el período del 2009 al 2017. Se interpreta dos fenómenos de migración que vivió el Ecuador en el Gobierno de Rafael Correa: el refugio colombiano y la repatriación de los ecuatorianos en España que perdieron sus viviendas por la crisis de la burbuja inmobiliaria. El capítulo finaliza con la conclusión sobre la interpretación realizada.

El tercer capítulo presenta la interpretación política-filosófica dos hitos del Gobierno de Moreno. Se tratan de la interpretación político-filosófica del principio de ciudadanía universal en la participación del Ecuador en la política internacional de la ONU y sobre el fenómeno migratorio que ha marcado al Ecuador en los últimos años: la presencia de ciudadanos venezolanos en Ecuador.

Al finalizar se presenta las conclusiones y recomendaciones. Aquí, se finaliza el trabajo respondiendo las preguntas de investigación y se sugiere ampliar el estudio realizado.

Capítulo 1

Fundamentos teóricos de la ciudadanía universal y visiones normativas para interpretar la política exterior del Ecuador

Introducción

Con el fin de interpretar la construcción y la ejecución de la política exterior del Ecuador en relación con el principio de ciudadanía universal, en primera instancia, es necesario presentar el marco conceptual: las definiciones de ciudadanía tradicional y cómo “se propone a la noción de ciudadanía universal como una forma de reinterpretar el mundo a partir de nuevas realidades” (Estévez 2008).

Para Ayala (2012), la mencionada comprensión de la ciudadanía y la categoría de ciudadanía universal para fines prácticos es importante en un contexto mundial en el que el primer país en abordar esta tarea de expandir el catálogo de derechos a los extranjeros fue Ecuador, donde la Constituyente de 2008 introdujo el concepto de ciudadanía universal, ya no como una abstracción empleada por juristas, filósofos y demás especialistas en el tema, sino como un principio constitucional al que se deberán enfrentar operadores jurídicos, empleados estatales, futuros gobernantes y migrantes de todo el mundo (Ayala 2017, 161).

De igual manera, para la investigación es fundamental establecer un marco conceptual de la ciudadanía universal que contribuya a una acertada interpretación político-filosófica. Ayala (2012) concuerda que no solo la teorización o conceptualización de la ciudadanía debe responder a las demandas en materia de derechos humanos, sino que el desarrollo, análisis y comprensión de la categoría de ciudadanía universal en el ámbito académico permitirá un mayor entendimiento de las consecuencias y alcances prácticos.

En tal virtud, por una parte, en este capítulo se presentan los aportes conceptuales a la ciudadanía universal, partiendo de las teorías tradicionales de ciudadanía y de cómo esta nueva categoría surge de la mano de autores que han protagonizado las aportaciones y transformaciones más relevantes de este concepto de ciudadanía universal en el transcurso del tiempo, como: Immanuel Kant (siglo XVII) y sus ideas de hospitalidad universal y ciudadanía universal, Jürgen Habermas (siglo XX) acerca del cosmopolitismo racional; Luigi Ferrajoli (siglo XX) con sus aportaciones a la ciudadanía universal y la desnacionalización de los derechos humanos; y, por último autores contemporáneos que aportan a la conceptualización

de ciudadanía universal, como Estévez Ariadna (siglo XXI), quien ha trabajado en proyectos de investigación relacionados con los derechos humanos y la ciudadanía universal en Gran Bretaña, España y América del Norte desde 2007 y quien “aporta elementos epistemológicos novedosos, no encontrados en otras reconceptualizaciones de la ciudadanía encaminadas a incluir los retos que presenta tanto la globalización como la migración” (Estévez 2008). Según la autora, la globalización de la migración internacional está desafiando muchos de los presupuestos teóricos con que las ciencias sociales habían operado a partir de su énfasis metodológico en el Estado-nación. Uno de estos aportes es la vinculación entre ciudadanía y territorio.

En segunda instancia, se requiere establecer las visiones cosmopolita y comunitarista de la teoría normativa internacional, de manera que sirvan de bases para la interpretación político-filosófica, presentadas en el marco teórico-metodológico del análisis de política exterior (APE) del Ecuador en relación con el principio de ciudadanía universal. Es decir, la investigación se fundamenta en el marco teórico-metodológico del análisis de política exterior con base en la teoría normativa de las relaciones internacionales, por lo que la segunda parte del capítulo revisa las visiones comunitaristas y cosmopolitas según sus pensadores. Esta revisión permite concluir con un esquema que facilitará la interpretación político-filosófica de las decisiones con base en el APE con respecto a la movilidad humana en el Ecuador y el principio de ciudadanía universal.

1. Epistemología y transformación de la conceptualización: marco conceptual

“El debate contemporáneo sobre la ciudadanía, es extenso e intenso, suele plantearse en el escenario del ideal político” (Bermudo 2001, 9). “En él, el título de ciudadanía y el estatus que describe o propone, alude a los privilegios que adornan o deben adornar la vida digna de los hombres” (Bermudo 2001, 9). En términos generales, la ciudadanía es un marco legal y social amplio para la adscripción de un individuo en una comunidad política determinada, sin embargo, una definición precisa es difícil (Estévez 2008).

De acuerdo con Olvera e Insunza (2004), se evidencia que la práctica de la ciudadanía con frecuencia no se apoya en una teoría, ni en una interpretación sistemática de su propio significado y potencial. Así:

Este vacío disminuye las posibilidades de asimilación de la propia experiencia, limita las oportunidades de replicación al no tenerse en claro la naturaleza y especificidad de la acción desarrollada y opaca tanto las oportunidades como los retos a que se enfrentan los ciudadanos. La ausencia de un marco teórico establecido en esta materia dificulta la necesaria labor de interpretación (Olvera e Insunza 2004, 336).

Como dice Lister (2007), la ciudadanía puede significar lo que el interesado quiera que signifique: un estatus legal que otorga derechos o la condición que permite a los individuos participar en una comunidad política, por lo que una definición precisa es difícil de establecer. La ambigüedad en la conceptualización de la ciudadanía tradicional obedece fundamentalmente a dos razones: 1) a que en su epistemología la ciudadanía incorpora un gran número de elementos que reflejan las distintas tradiciones políticas, y 2) a que la ciudadanía tiene una naturaleza contextual y debatida (Lister 2003).

De acuerdo con la revisión epistemológica, la discusión sobre ciudadanía desde las distintas tradiciones políticas enfrenta principalmente al liberalismo con el republicanismo (Estévez 2008).

Por un lado, las teorías liberales de ciudadanía promueven la idea esta como un estatus, y es de esta manera que Thomas H. Marshal (1992) explica que el Estado adjudica a los individuos una serie de derechos garantizados.

Desde el siglo XVII, el pensamiento liberal se ha enfocado cada vez más en los derechos, u otros atributos legales, de los individuos concebidos como libres, iguales y capaces de acción económica y política independiente (...) En el liberalismo [surge] fundamental la idea de que los ciudadanos actúan racionalmente para promover sus propios intereses y que el Estado debe actuar para proteger los derechos (Estévez 2008, 10).

Admitir lo contrario sería darle a cada individuo los mismos derechos, y al promover la igualdad, permitir que el poder económico y político personal se anule en la esfera pública (Cohen 1999; Gaventa 2002). A diferencia del liberalismo, por su parte en la ciudadanía con base en el republicanismo, la participación no se limita a la representación electoral. La idea republicana de ciudadanía pone énfasis en las obligaciones del individuo hacia la comunidad, en particular en lo referente a la participación (Estévez 2008, 10). En contraste con el liberalismo que ve los derechos como garantías válidas per se, el republicanismo establece

que los derechos deben garantizar los recursos básicos para permitir la participación en la vida comunitaria. Los republicanos promueven la democracia deliberativa (Cohen 2007; Gaventa 2002; Lister 2003).

Es así que los republicanos inspirados en Rousseau y Maquiavelo han criticado que la adjudicación de derechos, en nombre de la ciudadanía, no haya garantizado las condiciones necesarias para hacer significativo y posible el ejercicio de esos derechos, por lo tanto, para los republicanos la sustentabilidad de una comunidad política se encuentra con la creación de ciudadanos que tengan la voluntad y el poder de proteger aquellos derechos (Estévez 2008,10).

Ahora bien, la discusión en los polos del republicanismo y el liberalismo se limita al estatus legal y a la participación política de la comunidad. Es decir que estos conceptos de ciudadanía que no toman en cuenta los otros componentes, además del estatus de legal o ilegal, votar o no votar en elecciones democráticas, participar o no participar mediante los diferentes mecanismos de participación democrática y excluye en específico a aquellos que tienen que ver con la pertenencia a un Estado y la identidad. Estos temas han sido abordados de formas más complejas.

Cohen (2007), señala que en las discusiones sobre liberalismo-republicanismo hay tres expresiones de la ciudadanía: a) la ciudadanía como principio político de la democracia; b) la ciudadanía como estatus legal; y c) la ciudadanía como pertenencia a un Estado. Otro autor que aporta a la discusión compleja de la ciudadanía es Joppke (2007), quien distingue tres aspectos: 1) ciudadanía como estatus propiamente dicho; 2) la ciudadanía como derechos a ejercer, los cuales establecen las capacidades formales y las inmunidades relacionadas con ese estatus; y 3) la ciudadanía como identidad, que se refiere a los individuos que son miembros de un Estado determinado.

Según Estévez (2008), en estas visiones complejas de la ciudadanía tienen cuatro componentes analíticamente separables que permiten entender cuáles son los elementos que deben ser reformulados cara a cara la migración y la globalización: ciudadanía como estatus legal, como pertenencia a un Estado, como participación, y como identidad (Estévez 2008, 11). Cabe reflexionar que la falta de estos elementos en la ciudadanía tradicional en los Estados-nación es lo que ha causado la violación sistemática de los derechos humanos de las

personas en movilidad humana, ya que no presentan en el mismo nivel contenidos de la ciudadanía como el estatus, la participación, la pertenencia, y la identidad, lo cual parece un error conceptual que tiene efectos relevantes como la exclusión de los migrantes no ciudadanos. Es decir que se considera que uno de los errores es, precisamente, el poder dejar de lado la pertenencia o la identidad para centrarse en los otros contenidos (Bermudo 2001, 10).

En este sentido, en una ponencia presentada recientemente en un seminario de filosofía política, Javier Peña (citado en Bermudo 2001, 10) afirma que:

Un ciudadano es alguien que pertenece plenamente a la comunidad (no es un extranjero, ni un mero residente), que tiene en virtud de ello ciertos derechos (y los deberes correspondientes), y que de algún modo toma parte en la vida pública. Es el modo en que se conjugan y la importancia relativa que, en un momento dado, o en un discurso, se atribuye a uno u otro lo que determina la idea de ciudadanía que se mantiene en cada caso (Bermudo 2001, 10).

Respecto a la ciudadanía como estatus legal en el que el Estado otorga derechos, el punto de partida es la destacada obra del liberal inglés Marshall (1893 - 1981), mencionado con anterioridad. Su idea sigue vigente en lo fundamental, dado que la sociedad actual sigue aceptando la suficiencia de la igualdad aportada por la ciudadanía, y que ella es compatible con múltiples y fuertes desigualdades reales (Bermudo 2011, 11). En resumen, su teoría de ciudadanía ha sido la más influyente en las democracias liberales, tanto en términos políticos como teóricos (Estévez 2008, 12).

Según Marshall (1992 citado en Estévez 2008), la ciudadanía consiste en asegurar, dentro de un Estado de bienestar liberal democrático, que todos los miembros de una comunidad sean tratados como iguales mediante la adjudicación de derechos, también denominada ciudadanía pasiva por la recepción de derechos sin una obligación activa de participar en la comunidad política. Para Marshall (1992 citado en Estévez 2008) la ciudadanía es “aquel estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad”, lo que no excluye la desigualdad de estatus y la presencia de miembros sin plenos derechos; se trata, entonces, de un estatus, de una condición que pone los límites a la distribución de derecho, excluyendo a los extraños a la comunidad y estableciendo diferencias en su seno (Bermudo 2011, 12).

La teoría clásica de la ciudadanía de Marshall dice que este es un concepto político que ha ido evolucionando de acuerdo con los cambios históricos; así, la idea de ciudadanía ha ido cambiando de acuerdo con el cambio político de la época: de la polis-griega al Imperio romano, de este a la ciudad medieval, y de esta al Estado-nación y los derechos se amplían. (Estévez 2008, 15). “En teoría, con la posesión y el fortalecimiento de los derechos se han eliminado barreras sociales y políticas entre diversos grupos previamente separados por las leyes o las costumbres” (Marshall 1992 citado en Estévez 2008). Según Marshall (citado en McNevin 2006), la expansión de derechos fue parte del proceso de democratización de las sociedades industrializadas que dieron a la clase trabajadora acceso a los privilegios y beneficios que hasta entonces solamente las clases medias y altas habían gozado.

Tanto la derecha como la izquierda han criticado la teoría clásica de la ciudadanía, mientras los primeros critican al sistema de bienestar en su conjunto y la idea de los derechos sociales que conllevan por la dependencia y el peso excesivo de los recursos del Estado, los segundos los siguen considerando necesarios; pero, ellos han reprochado que la ciudadanía determine los derechos de acuerdo a una sola identidad: la de clases, y deje fuera todas las demás; como consecuencia han surgido las teorías críticas a la ciudadanía de Marshall (Estévez 2008, 13). La idea de la ciudadanía como un instrumento de inclusión/exclusión es el fundamento de la teoría crítica de la ciudadanía (Cohen 2007), las cuales, según Estévez, identifican una relación simbiótica entre la inclusión y la exclusión en la conceptualización y la práctica de la ciudadanía (2008, 15). En las teorías críticas de la ciudadanía, los patrones de inclusión/exclusión que crean estas fronteras se encuentran transversalizados por el género y la raza, es decir, en la ciudadanía como identidad, aunque en formas que reflejan los contextos nacionales, culturales e históricos específicos (Lister 2003).

Lister (2003) argumenta que las fronteras que separan a quienes son ciudadanos de quienes no lo son sirven para incluir y excluir simultáneamente. Para la autora, “la ciudadanía puede significar lo que el interesado quiera que signifique: un estatus legal que otorga derechos o la condición que permite a los individuos participar en una comunidad política”.

La teoría crítica concluye que los migrantes son simultáneamente excluidos de la adjudicación de derechos completos y de la participación política (Estévez 2008). El estatus legal, los derechos y la participación política han sido garantizados para los migrantes con estatus legal,

es decir que consiguieron que el Estado les otorgue la nacionalidad, la residencia, una visa o permiso de permanecer en su territorio. No obstante, la apertura de fronteras a un grupo y exclusión de otro, bajo la categoría jurídico-política de la ciudadanía tienen que ver con la pertenencia e identidad, las excluidas dimensiones analíticas de esta, ya que la pertenencia y la identidad están ligadas con la ciudadanía nominal, que es lo opuesto a la ciudadanía sustancial, la cual se refiere a la adjudicación de derechos humanos sociales, políticos y civiles (Estévez 2008, 13).

La ciudadanía nominal denota el estatus legal de la pertenencia, conocido también como nacionalidad, que se refiere al simple estatus como ciudadano de un Estado determinado (Joppke 2007).

Es así que, mientras que la definición de la ciudadanía según Marshall ha sido utilizada para excluir todo aquello que no se vincule con la clase social, “la ciudadanía nominal está siendo usada recientemente para privar a los migrantes aun de esos derechos porque la ciudadanía social es fundamentalmente Estado-céntrica” (Estévez 2008, 14). Los derechos asociados con la residencia y la pertenencia a un Estado crean una división entre ciudadanos y no ciudadanos, lo cual a su vez crea una jerarquía de no residentes en cuya base se encuentran los indocumentados, puesto que la ciudadanía sirve para mantenerlos fuera (Lister 2003).

Por su parte, existe una tercera visión, además de la ciudadanía liberal y republicana: la ciudadanía comunitarista, visión que intenta ir más allá del individualismo ontológico y guarda estrecha relación con el cuarto elemento de la ciudadanía: la identidad. La ciudadanía comunitarista restringe la migración mediante condición jurídica-política de ciudadano basado en la identidad.

A breves rasgos la diferencia del comunitarismo con la perspectiva republicana es que esta se desentiende del individualismo, al que considera opuesto a los intereses de la comunidad (Estévez 2008). En esta perspectiva, contraria al individualismo, lo colectivo es el punto central de la identidad (Gaventa 2002). El comunitarismo se enfoca sobre todo en la cultura y la identidad nacional como puntos medulares de la comunidad (Gaventa 2002).. Para los comunitaristas, la ciudadanía se define por medio de las virtudes cívicas como el respeto por los otros y la importancia del trabajo público (Gaventa 2002).

De acuerdo con la revisión del estado del arte, existen muchos enfoques críticos que abordan el asunto de los derechos y la participación, pero no suficientes estudios sobre la pertenencia, o la identidad, presentándose como el gran desafío que la globalización y la migración internacional impone en la epistemología de la ciudadanía (Estévez 2008, 21).

En conclusión, abordar la ciudadanía desde la pertenencia y la identidad responde al actual proceso de globalización, porque la nueva realidad de los flujos migratorios, su condición de factor estructural de nuestras sociedades embarcadas en el actual proceso de globalización pone en cuestión los elementos que nos permiten definir quién y por qué es ciudadano o ciudadana, y practicar así una discriminación justificada respecto a quienes no lo son que esté, de verdad, justificada. (De Lucas 2004, 219 citado en Peña, 2012, 535). En tal virtud, a continuación, se presenta la evolución del concepto de ciudadanía tradicional al concepto de ciudadanía universal, definición que en el transcurso del tiempo contempla los elementos omitidos por la ciudadanía tradicional liberal republicana como la pertenencia y la identidad a la definición.

1.1 Interpretaciones de la propuesta de Kant en relación con la hospitalidad universal y cosmopolitismo

Kant es importante en el análisis de política exterior del Ecuador sobre el principio de ciudadanía universal, ya que sus ideas, aunque son las más antiguas, establecen las bases precisas de la ciudadanía universal, desde la visión moral del cosmopolitismo. En esta sección comenzaremos con las bases conceptuales de la ciudadanía universal. Las obras principales de Kant que hablan sobre la ciudadanía son *Ideas para una historia universal en sentido cosmopolita* y *Sobre la Paz Perpetua*, recogidas en por Ayala (2013), quien señala:

Las problemáticas abordadas en dichos escritos integran “un sistema ético, jurídico y político que desemboca en un sistema filosófico histórico” (Truyol 1998, XI), es decir, recoge aspectos como el comportamiento de los nacionales para con los visitantes y la forma de gobierno necesaria para garantizar el respeto de los derechos de estos viajeros (Ayala 2013, 162).

De estos escritos se toma los elementos fundamentales de la teoría política kantiana, en donde se ubican los conceptos de hospitalidad universal y Estado cosmopolita, dado que en estas dos categorías serán extrapoladas mediante un proceso analógico realizado por Kant (Ayala 2013, 162):

La categoría de ciudadano activo a nivel nacional será análoga a la categoría de hospitalidad universal, (...) el estado de naturaleza y el estado civil serán homologados correspondientemente al estado anárquico entre Estados y la creación de un Estado cosmopolita (Ayala 2013, 162).

El Estado cosmopolita, es análogo al tipo de Estado y la forma de gobierno que regirá las relaciones entre Gobierno y ciudadano, que se entienda la forma de la soberanía y por formas de gobierno el modo como el Estado hace uso de la plenitud de su poder, modo con base en la constitución (Kant 1998, 18). Es así, como Kant entenderá el paso del estado de naturaleza al estado de sociedad civil como “un imperativo de la razón, un deber” (Truyol 1998, XII, citado en Ayala 2013).

Es inmerso en este escenario de Estado cosmopolita en el que se produce la hospitalidad universal. Así, “la hospitalidad universal kantiana significa el respeto por los derechos del no nacional, es decir, la igualdad y libertad que tiene el extranjero frente a los pobladores de las tierras que visita sin importar su procedencia” (Kant 1998, 27). Kant (1998) entenderá para tales efectos que la tierra en su conjunto es una propiedad común de la humanidad, y no puede pertenecer a un hombre o Estado como propiedad privada.

Es decir que según la hospitalidad universal de un Estado cosmopolita de Kant “ningún ser humano tendrá más derecho que otro para transitar por cualquier lugar de la superficie de la tierra, es de esta forma que los extranjeros deben ser tratados hospitalariamente” (1998). No obstante, la representatividad será un elemento determinante, como se expondrá para la determinación de los sujetos a los cuales cobija lo que Kant llamará hospitalidad universal; así, la idea de ciudadano universal estará atada al concepto de propiedad (Ayala 2013, 163). Para comprender las ideas de Kant, es importante mencionar la época en la que escribía él, tiempos en que la burguesía demanda una organización teórica de sus ideales y reivindicaciones; y son los filósofos de la Ilustración los encargados de organizar y dar un cuerpo teórico a las aspiraciones de esta nueva clase social (Ayala 2013, 162). Como Kant (1998) lo aclara en múltiples apartes de su obra *Sobre la Paz Perpetua*, él no está haciendo un ejercicio de argumentación filantrópica, por el contrario, está construyendo la base teórica para el fortalecimiento del comercio.

Es decir que el potencial emancipador que proporciona la teoría política kantiana se encuentra limitado por la propiedad, entendiendo que esta depende de la representatividad que puede llegar a tener un ciudadano al interior de su Estado (Ayala 2013, 164), por lo que los conceptos de Estado cosmopolita y hospitalidad universal se encuentran igualmente limitados a los ciudadanos propietarios, tal y como lo señalará Bauman (1999, 21), las clases dominantes siempre han tenido una cultura cosmopolita debido a las facilidades que les otorga la propiedad.

Para Kant, el extranjero ha de ser protegido, en cuanto represente una oportunidad de negocios para los nacionales del país al que llega (Kant 1998, 28), y esto está acorde con la filosofía y la ciencia política kantiana, la misma que responde a las necesidades históricas de organización y ascenso de la burguesía como clase dominante en aquella época (Ayala 2012, 162).

Dicho lo anterior, la idea kantiana de hospitalidad universal que se toma como un primer referente histórico de la ciudadanía universal, es entendida como una garantía para el comercio y no como una garantía para la persona; lo que se protege es la posibilidad de tráfico comercial entre los propietarios de los distintos Estados, ya que serían los únicos que tendrían representatividad y adicionalmente un bien útil para el comercio entre naciones (Ayala 2012, 164).

Para Ayala, autor quien busca descifrar el concepto de ciudadanía universal y lo que la Constitución ecuatoriana debe cumplir, garantizando el principio de ciudadanía universal, el concepto de hospitalidad universal kantiana pierde su vocación universalista y se convierte en una hospitalidad de clase, ya que solo cobija aquellos que, como se dijo líneas atrás, gocen de propiedad y no a los desposeídos que se ven confinados a su tierra natal, sin más derechos que los que sus exiguos bienes les permitan (2012, 164).

Esta concepción de un Estado cosmopolita y de hospitalidad universal, a pesar de ser el primer referente histórico de la ciudadanía universal, en el actual proceso de globalización ha cambiado profundamente, ya que las luchas de la humanidad en los últimos tiempos ha sido la lucha de los excluidos por ser incluidos, por lo que señala que “la ciudadanía solo alcanza su nivel más alto si es plenamente incluyente y universal” (Muñoz 2009).

Es decir que Kant comenzó a trabajar sobre este concepto con una actitud optimista sobre lo que le deparaba a la humanidad, el continuo e incesante desarrollo del comercio y por ende de la política (Ayala 2013, 162), pero no tenía ni idea de cómo el sistema evolucionó. Entonces, la relevancia que ha recobrado el concepto de ciudadanía universal en la actualidad se debe de forma especial al momento histórico por el que atraviesa la humanidad, la época de la globalización, de grandes y precipitados cambios políticos, económicos y sociales (Ayala 2013, 162).

Autores contemporáneos de los derechos humanos como De Sousa Santos, entienden a la ciudadanía universal como la esbozó Kant (Ayala 2013, 174), “como parte de un proyecto más amplio y ambicioso como es el cosmopolitismo subalterno e insurgente” (De Sousa Santos, 1999).

Sousa sostiene que los derechos de los inmigrantes no son posibles en el actual sistema político y jurídico, y por ello propone construir “desde abajo..., de una manera subalterna, insurgente, porque el universalismo europeo fue generador de todo el nacionalismo arrogante de Europa” (Sousa 2012, 20).

Es decir, De Sousa (1999, 198) es cuidadoso al señalar que solo mediante la transformación subalterna e insurgente es posible la creación de las condiciones necesarias para la realización de dicha ciudadanía y esta transformación debe estar orientada hacia el cosmopolitismo. Pero existe una diferencia fundamental para De Sousa (1999) en comparación con Kant, ya que el cosmopolitismo es un proceso que se da desde abajo, en el que los grupos humanos históricamente segregados crean lazos de colaboración internacional en pro de la emancipación social, y que no tiene como fin la homogenización de las diferentes culturas. En ese sentido, el carácter emancipatorio de la ciudadanía dependerá de la movilización de las fuerzas políticas progresistas que deberán convertir la ciudadanía hegemónica, en una ciudadanía universal dotada de tres características fundamentales; ha de ser desterritorializada, descolonizada y socialista (De Sousa 1999).

1.2 Interpretaciones del cosmopolitismo racional de Habermas

Por su parte, Habermas confía en la posibilidad de separar el estatus de ciudadanía de su carga histórico-cultural, ya que él entiende que existe una cultura jurídico-política universal que se concreta en la concepción universal de los derechos humanos y las Constituciones

democráticas (Chernillo 2007, 186). El pensamiento de Habermas está fuertemente marcado por el pensamiento marxista de la Escuela Crítica de Frankfurt, pero en los últimos tiempos la teoría habermasiana se ha acercado a los planteamientos universalistas y cosmopolitas de Kant (Ayala 2013, 165).

De acuerdo con Habermas (1998), el cosmopolitismo es un proyecto de la modernidad, y la ciudadanía universal hace parte de este proyecto cosmopolita. Este enfoque reafirma la importancia de la ética, pero no hace de esta su objeto de estudio, sino que analiza su relación con las normas morales y los valores.

Habermas (citado en Chernillo 2007) destaca que los derechos humanos adoptan la forma de máximas morales: “estos derechos fundamentales comparten con las normas morales esa validez universal referida a los seres humanos en cuanto tales”. Pero a diferencia de las normas morales, los derechos humanos han de ser considerados también como derecho positivo, dado que aspiran a contar con validez jurídica e instituciones que los hagan efectivamente aplicables (Chernillo 2007).

De esta forma, Habermas confronta y evalúa la relación entre la interpretación y el significado de las normas morales y la forma que son aplicadas en la política internacional, “que nace con la idea kantiana de unidad moral del género humano y que va a encontrar su máxima expresión en los derechos humanos” (Ayala 2013, 166).

Si bien el cosmopolitismo ha sido desarrollado desde mucho tiempo atrás, y será profundizado más adelante como una teoría normativa de las relaciones internacionales, es con Habermas que se puede hablar de un cosmopolitismo posmetafísico, ya que Habermas no cree en la idea metafísica de un destino diseñado por los dioses, la naturaleza o la providencia como lo hace Kant, sino que dará a su teoría un carácter racional (Ayala 2013, 166).

Para Habermas, el cosmopolitismo solo puede justificarse como resultado de un procedimiento discursivo que potencialmente es universalmente inclusivo (Chernillo 2007, 185-186).

La preocupación principal de Habermas como consecuencia de su cercanía a la idea cosmopolita kantiana de paz perpetua, va a ser la legitimidad de la confederación de Estados, la legitimidad de esta entidad supranacional, a diferencia de la idea hobbesiana de Estado

mundial no estará dada por la fuerza, sino por el mayor grado de participación de los ciudadanos en la toma de decisiones en las distintas instancias locales, nacionales e internacionales (Ayala 2013. 166).

En este sentido Habermas entenderá a la idea cosmopolita como la versión contemporánea de la ontología estratificada de órdenes jurídicos (Chernillo 2007, 191). Para Habermas “(...) una situación propiamente cosmopolita es aquella que combina exitosamente instancias decisorias a nivel local, nacional, transnacional y global” (Chernilo 2007, 191). En este proyecto los seres humanos ya no encontrarán atados sus derechos a la pertenencia o no de un Estado en particular, siempre y cuando cumplan las condiciones para acceder a la ciudadanía de una comunidad democrática particular (Ayala 2013, 166), como es ahora. En otras palabras:

(...) el posible ciudadano debe desear y ser capaz de convertirse en miembro de esa particular comunidad histórica, de su pasado y de su futuro, de sus formas de vida y de las instituciones en las que sus miembros piensan y actúan. En una comunidad que valora la autonomía y el buen criterio de sus miembros esto, obviamente, no es un requisito que exija sólo la conformidad. Se requiere más bien el conocimiento del lenguaje y de la cultura, así como el reconocimiento de aquellas instituciones que fomentan la reproducción de ciudadanos capaces de un juicio autónomo y responsable (Habermas 1998, 25).

Desde esta perspectiva, la identidad cultural del ciudadano inmigrante no debe interferir en su aculturación política, ya que, la competencia que se exige para actuar como ciudadano de esa particular comunidad política debe entenderse en un sentido totalmente distinto, esto es, en un sentido universalista, puesto que la comunidad política realiza en sí misma los fundamentos constitucionales universalistas (Habermas 1998, 26).

A modo de conclusión, al igual que bajo la visión de Kant, podría decirse que la ciudadanía universal en la teoría habermasiana hace parte de un proyecto más amplio llamado cosmopolitismo, que tiene como fundamento el universalismo filosófico de la Ilustración (Ayala 2012). Y que, como consecuencia de la idea de la unidad del género humano y su manifestación en los derechos humanos, los inmigrantes al llegar a una comunidad política nueva deben estar en la disposición de aprender y adaptarse a la cultura política de la comunidad de llegada; lo anterior no quiere decir que, dentro de la teoría cosmopolita de Habermas, se deba renunciar a la identidad cultural del inmigrante ya que, “(...) los inmigrantes mediante la importación de una nueva forma de vida, pueden ampliar o

multiplicar las perspectivas desde las que ha de interpretarse la constitución política común” (Habermas 1998, 26), es decir, la migración se convierte así en un factor que amplía las perspectivas de interpretación de la cultura político-jurídica de una comunidad particular.

1.3 Interpretación de la desnacionalización de los derechos de Ferrajoli

Ferrajoli, reconocido por sus trabajos sobre el garantismo jurídico, establece que los derechos fundamentales son todos aquellos derechos subjetivos que son irrenunciables y universales (Ferrajoli 2001, 19). Con base en lo expuesto, se puede relacionar los derechos subjetivos con la ciudadanía universal. Según Ayala, en búsqueda de definir la ciudadanía universal con base en las ideas de Ferrajoli:

El primer elemento para analizar es la indisponibilidad que consiste en la imposibilidad de negociar, ceder o renunciar a este tipo de derechos, cosa que hace que no puedan mercantilizarse; la universalidad consiste en la titularidad de dicha categoría de derechos a un conjunto de personas, más o menos amplio, que históricamente ha fluctuado dependiendo de las conveniencias económicas y políticas de cada sociedad (Ayala 2013, 167).

De esta manera, establece la diferenciación entre derechos patrimoniales y los derechos fundamentales, en los que los primeros tienen un carácter singular y de disponibilidad (Ayala 2013, 167).

Sobre la ciudadanía, Ferrajoli señala que la historia del constitucionalismo ha consistido en la progresiva expansión de los derechos fundamentales, pasando por la negación de la condición de humanidad a un grupo de personas, los esclavos, a la actual crisis que atraviesa el Estado-nación, en la que se evidencia que la ciudadanía se convirtió en una nueva forma de exclusión (2001, 22).

En este sentido, Ferrajoli (2001) señala como inconcebible pensar que la universalización progresiva de los derechos fundamentales puede realizarse de manera efectiva mientras se mantenga la categoría excluyente de ciudadano, entendiendo a la ciudadanía como una forma de estatización de los derechos fundamentales, es decir, hacer que el reconocimiento y protección de estos derechos dependan de la pertenencia a un Estado. Por lo tanto, sentencia que la tensión existente entre el carácter universal de los derechos fundamentales y la

ciudadanía nacional tendrá que resolverse con la superación de la ciudadanía, la definitiva desnacionalización de los derechos fundamentales” (Ferrajoli 2001, 43).

Ferrajoli (2001) sostiene que siempre han existido los derechos fundamentales en el mundo, la diferencia que presentan estos, por lo menos en Occidente, consiste en su progresiva expansión histórica o universalización, y no su inexistencia en una época determinada.

De tal suerte que, según Ferrajoli, se está frente a un momento histórico en el cual se decidirá si se continua con la tradición universalista y democrática de ampliar progresivamente los derechos, o, por el contrario, se opta por atarlos al Estado-nación, limitando así su aplicabilidad a los que gozan del status de ciudadanos, rompiendo con el hilo histórico que hasta ahora ha seguido Occidente (Ayala 2013, 167).

En conclusión, entendida la universalización de la ciudadanía como la radicalización de la democracia occidental en el mundo, en la obra de Ferrajoli (2001) se puede entender la ciudadanía universal como la efectiva desnacionalización de los derechos humanos, que según la tradición occidental debe ser cada día más amplia y universal.

1.4 Ciudadanía universal definida por la justicia social y la pertenencia

Estévez (2008) indica que es evidente la reciente cantidad de inmigrantes indocumentados que no pueden acceder a los beneficios de los derechos que se encuentran ejerciendo de facto, por lo que entender la exclusión de los migrantes por la pertenencia para otorgar la ciudadanía permite hacer propuestas que direccionen a resolver el problema de exclusión desde la raíz o desde su estructura.

Sobre los conceptos tradicionales de la ciudadanía liberal, republicana y comunitarista, que no toman en cuenta los elementos de pertenencia e identidad, Estévez (2008, 9) indica que “el desfase entre teoría y realidad en el entendimiento de la ciudadanía es más evidente cuando se considera que entre treinta y cuarenta millones de personas en el mundo se encuentran ejerciendo el derecho al trabajo sin reconocimiento a su identidad”. La descrita falta de reconocimiento legal deriva en el abuso del que son objeto los migrantes y la desprotección en la que se encuentran, la vulnerabilidad en la que viven millones de migrantes indocumentados es el principal reto que impone la globalización de la migración al concepto

de ciudadanía Estévez (2008, 9). Su argumento se basa en la pertenencia como parte de una teoría de justicia social global y el derecho al desarrollo.

Comencemos explicando el panorama económico en el que se produce la migración. “Miles de personas se ven obligadas a dejar sus países de origen por la injusticia y la violación masiva a los derechos humanos que generan las dinámicas de la globalización económica, especialmente la producción y el libre comercio” (Estévez 2008). Estas dinámicas conducen a regímenes diferenciados de migración en los que se impulsa a que se vuelvan más móviles las elites y a las personas altamente capacitadas, mientras que se excluye a los trabajadores no calificados y a los que sufren persecución (Castles 2007).

Las reglas del libre comercio se caracterizan por ignorar la desigualdad existente entre las naciones como el principio de no discriminación, la expropiación indirecta y la prohibición para la protección y desarrollo de las economías locales (Trebilcock y Howse 1999 citados en Estévez 2008), Estévez (2008, 22) explica que “este entramado de relaciones económicas y sociales desiguales provoca otras situaciones que obligan a muchas personas a abandonar sus lugares de origen”. Entonces, las migraciones —en un contexto de mercados capitalistas— no operan bajo los términos de los principios de libre oferta y demanda de un bien, como es en este caso la mano de obra ventajosas (Castillo 2007). Se trata de un mercado “distorsionado” por elementos que operan sobre sectores de población incidiendo de manera diferenciada y selectiva para lograr las mejores condiciones para los empleadores, quienes se benefician de su capacidad productiva y en condiciones ventajosas (Castillo 2007).

“Tal estado de cosas tendría que tener implicaciones epistemológicas para la noción —y la política— de la ciudadanía” (Estévez 2008, 24). Habiendo establecido lo anterior, la ciudadanía universal propuesta se desprende de una idea de justicia global que parte de una visión epistemológica descolonizada que considere la responsabilidad de los países y que vea a los migrantes como sujetos activos en la transformación de la estructura (Estévez 2008, 24). Una teoría de justicia global como esta, parte de la crítica de la ética de E. Dussel (2006) y de las obligaciones internacionales que generan los principios generales del derecho al desarrollo (Felice 1996). El derecho humano al desarrollo se define como uno inalienable en virtud del cual cada persona, así como todos los pueblos tienen derecho a participar, contribuir y disfrutar del desarrollo económico, social, cultural y político (Estévez 2008).

“En estas responsabilidades se menciona explícitamente el establecimiento de un régimen comercial internacional justo y el control de los Estado, sobre su política económica y social, sin injerencia externa” (UN 2002). El derecho al desarrollo requiere que esos actores estatales y privados con poderes sobre otros prevengan el sufrimiento causado por este sistema (Felice 1996).

Para Estévez (2008, 26) el derecho al desarrollo impone obligaciones tanto para los países de origen, como para los de tránsito y destino, no solo en términos de política económica global, en asuntos como el libre comercio y la producción, sino también en relación con los migrantes mismos, independientemente de su estatus migratorio. Esto tiene implicaciones en la soberanía de las naciones, ya que se contraponen a los derechos humanos y al valor del individuo por su derecho al desarrollo. Por lo tanto, son los principios generales del derecho humano al desarrollo, definido como ya se ha expuesto, lo que justificaría la aplicación de la ética crítica por encima de la soberanía de las naciones (Estévez 2008, 26).

Entonces, si consideramos a la ciudadanía universal como un principio constitucional, se debe contemplar lo siguiente:

Los principios generales surgen de la jurisprudencia o bien de un análisis legal comparado (un principio tan fundamental que existe en casi cualquier sistema legal) y permiten a una corte ir más allá de las reglas generalmente aceptadas del derecho internacional, lo cual significa un quiebre con el positivismo legal (Estévez 2008, 26).

“Asimismo, la justicia global descolonizada es la base para la ampliación de la ciudadanía en términos de la pertenencia” (Estévez 2008, 26). La ampliación de la pertenencia en la ciudadanía universal tiene su justificación en la justicia global descolonizada, pero su transformación debe estar basada en la propuesta cosmopolita del derecho a la movilidad que los migrantes organizados reclaman (Estévez 2008, 27).

En conclusión, en un contexto de globalización, la migración genera responsabilidades para los países, con respecto a la ciudadanía esta responsabilidad debería ampliar la pertenencia del individuo. Frente a la problemática de la exclusión al migrante indocumentado de la ciudadanía, se entiende a la ciudadanía universal como una lucha de los excluidos para ser incluidos, esto en el contexto de la vulnerabilidad que migrar representa y sus fundamentos se

basan en la justicia social y la pertenencia. Ampliar la pertenencia es una idea de justicia global, sustentada en la crítica de la ética y el derecho al desarrollo, así como en la inclusión de derechos de movilidad de acuerdo con una visión de derechos humanos flexible, y es como se propone la ciudadanía universal.

2. APE en relación con el principio de ciudadanía universal con base en el factor normativo de las relaciones internacionales: marco teórico-metodológico

El objetivo del APE es la política exterior. Pero el APE, como se mencionó con anterioridad, no tratará solo del estudio de la toma de decisiones, de los agentes que representan al Gobierno y al Estado, sino también de la parte ética de las decisiones que construyen y ejecutan la política exterior.

Partiendo de este contexto, los estudiantes de política exterior quieren describir, explicar y predecir eventos en el mundo real (Beach 2021). De acuerdo con la metodología para realizar estudios de política exterior, Beach (2021) señala: Si su pregunta de investigación es caso céntrica la ambición es construir una explicación plausible del resultado, utilizando teorías como herramientas heurísticas que pueden actuar como marcos para el análisis. (Beach 2012, 219).

Utilizar teorías como herramientas heurísticas sugiere que las teorías proporcionan categorías conceptuales que se utilizan para navegar a través del material empírico y explicar o entender el evento, la acción y la agencia de actor de la política exterior (Beach 2012). No obstante, el análisis de política exterior caso céntrico propuesto va más allá del uso de teorías de manera heurística; el análisis que se centra en un caso emplea lo que se ha denominado teorización ecléctica, en la que se recurre a elementos de diferentes teorías para elaborar lo que se espera que sea una explicación más fuerte de un fenómeno (Beach 2012, 219-220).

La ambición de la teorización ecléctica no es crear nuevas grandes teorías, sino una estrategia más pragmática destinada a capturar la multiplicidad de mecanismos que producen resultados históricos particulares, utilizando partes de teorías existentes como los ladrillos de lego para construir mejores relatos de casos (Beach 2012, 219-220).

Por su parte, el análisis de política exterior conocido como FPA por sus siglas en inglés (Foreign Policy Analysis), en su metodología contempla la integración teórica. En este caso,

la metodología para la integración del Análisis de Política Exterior (APE) propuesto, con base en la teoría normativa de las relaciones internacionales, se presenta como un reto. Esto porque, Hudson (2014, 185) afirma que, a pesar de que APE se ve como un subcampo de las relaciones internacionales, en la actualidad existe una notable falta de compromiso entre el APE y las teorías de las relaciones internacionales.

Hudson opina que lo más probable es que dicha falta de compromiso se deba a la diferencia en el estilo de teorización, ya que los estudios de relaciones internacionales dominantes favorecen a la teoría general del actor, como se ejemplifica en escuelas como el realismo y positivismo; y, por su parte, el APE también estimula la teoría específica del actor y las decisiones, pero seguramente esta desconexión con la teoría de las relaciones internacionales no es el estado óptimo para ninguna de las partes (2014, 204).

Sobre la integración con teorías que pertenecen al pospositivismo o reflectivismo, que salen del esquema del autor, como el caso de la teoría normativa de las relaciones internacionales, se motiva esta investigación con el siguiente argumento:

Es justo decir que el análisis de política exterior, debido a su marginación comparativa dentro de la RI durante las últimas décadas, no se ha cruzado mucho con la teoría crítica.

Seguramente la próxima generación de académicos de FPA no solo verá la interfaz de la teoría crítica con la FPA, sino que, con suerte, serán parte de la implementación de dicha interfaz (Hudson 2014, 218).

Hudson (2014) cuestiona tanto la existencia de un aspecto normativo de la FPA como su ausencia. Después de todo, al estudiar la toma de decisiones por parte de actores específicos actuando individualmente y en grupos con respecto a la política exterior, la evaluación normativa de la política exterior de una nación debería ser una posibilidad natural (Hudson 2014, 220).

Es cierto que el APE no puede decir lo que es interés nacional más que el realismo, pero se puede juzgar la calidad de la toma de decisiones que se está llevando a cabo (Hudson 2014, 220), y eso es lo que se propone en este estudio. De hecho, este estudio de caso académico de la política exterior del Ecuador en relación con el principio de ciudadanía universal tiene una

agenda normativa y espera ser una contribución al renacimiento de la ética normativa de las relaciones internacionales.

En tal sentido, para guiar la investigación y definir la metodología que integrará el análisis de política exterior con base en el factor normativo de las relaciones internacionales, se considera que la construcción y ejecución de la política exterior del Ecuador en relación con el principio de ciudadanía universal se encuentra reflejada en el pronunciamiento oficial del Gobierno (políticas, leyes y discursos) y que esto se da con una lógica o procedimiento.

Por lo expuesto, se justifica el uso de las fuentes información en lo que respecta a las normas, las agendas de política migratoria, los boletines de prensa oficiales del Gobierno y Cancillería, así como los discursos correspondientes a las fuentes primarias, por el hecho de ser información oficial del Gobierno, el actor en sí de las decisiones de política exterior con respecto al principio de ciudadanía universal.

Por su parte, fuentes secundarias que reflejan la construcción, y especialmente la implementación y evaluación de la política exterior del Ecuador en relación con el principio de ciudadanía universal son referentes académicos que han estudiado la política exterior migratoria del país, en el período de análisis señalado y sobre los hitos seleccionados. La consideración de las fuentes está fundamentada en la segmentación clásica del proceso de toma de decisiones en seis fases (Jones 1984 citado en Morin y Paquin 2018, 41). Es decir que la construcción y ejecución de la política exterior tiene una lógica anclada a este proceso con sus respectivas etapas.

Según un esquema cíclico propuesto Jones (1984) (citado en Morin y Paquin 2018, 41), se sugiere, primero, que se formule la política exterior enmarcándola como un problema. Los inconvenientes se encuentran en torno a las migraciones internacionales en la actual era de la globalización y la vulnerabilidad de los migrantes.

A posterior, en segundo lugar, se encuentra la fase de planificación de la política, en la que se establece la agenda política. En este punto las fuentes de información en las que consta la política exterior del Estado nos brindan las intenciones del Gobierno, las cuales deben presentar coherencia con las normas que regulan la nación, el discurso y sus acciones futuras.

Tercero, la fase de la opción o de las opciones políticas, en la que se puede ver el costo de oportunidad de una política o de la otra. En muchos casos, en esta fase del APE se presenta un evento extraordinario o una crisis, necesaria para crear la oportunidad de establecer o modificar un asunto de la agenda política (Morin y Paquin 2018, 42). Como veremos en los resultados de esta investigación, varios son los traspiés que afronta la construcción y ejecución de la política exterior del Ecuador en relación con el principio de ciudadanía universal.

Cuarto, la decisión política del país hacia el exterior, fase que está ampliamente estructurada con base en las anteriores etapas que fundamentan la decisión. Esta suele ser tan importante que los estudios de relaciones internacionales y política exterior se centran en esta fase del ciclo y terminan ahí, no así el proceso de construcción de política (Morin y Paquin 2018, 43). En este trabajo, la fase de la decisión es una parte significativa, pero el APE con respecto a la interpretación no se define en esta fase, sino en todo el ciclo del APE.

Con respecto a la fase cinco, que corresponde a la implementación, en las bases metodológicas del APE se señala:

La administración pública es altamente responsable de interpretar e implementar como se ajusta a las circunstancias. Pero no siempre, en esta quinta fase, tiene la capacidad material, la información, la legitimidad e incluso la voluntad de asegurar que la decisión de la autoridad se trasladada en resultados concretos. Esta es una restricción real en la política doméstica y parece exacerbarse más allá de los límites del Estado. Muy poca investigación de APE ha sido conducida en la fase de implementación por lo que nuestro conocimiento es todavía limitado (Morin and Paquin 2018).

Por lo expuesto, la fase de implementación será difícil de describir en términos oficiales, ya que el Gobierno, en los casos migratorios estudiados, no se ha encargado de documentar las fases de implementación de sus políticas, o proponer indicadores que midan su impacto. Siendo la descripción de la implementación necesaria para poder pasar a la última fase del APE, que comprende la evaluación la evaluación, para poder realizar adecuadamente la interpretación político-filosófica con base en el factor normativo de las relaciones internacionales de la política exterior del Ecuador en relación con el principio de ciudadanía

universal, la implementación de la política se la obtendrá de referentes académicos que han desarrollado su investigación sobre cada caso migratorio en el Ecuador.

Esta información permite conocer cuál fue el resultado y la percepción de la academia sobre las decisiones de política exterior del Gobierno con respecto a su implementación y evaluación, mas no una autoevaluación del Estado frente a sus decisiones.

Por lo expuesto, para el presente estudio de caso centrado en la política exterior del Ecuador en relación con el principio de ciudadanía universal en el período de 2009 a 2019, se busca combinar esta propuesta de Jones (1984, citado en Morin y Paquin 2018, 41) con elementos de la teoría normativa de las relaciones internacional de manera heurística, para ubicar la investigación en el marco de la teoría de las relaciones internacionales.

En este contexto, se utilizarán elementos teóricos de las teorías normativas cosmopolita y comunitarista de manera ecléctica. Ambas visiones normativas, o microteorías del concepto de la normativa internacional, pueden ser útiles para la interpretación del caso, es decir, utiliza como ladrillos las ideas de la teoría cosmopolita y la teoría comunitarista, para elaborar una mejor explicación sobre la posición moral filosófica que construye y ejecuta la política exterior del Ecuador en relación con el principio de ciudadanía universal.

Por teoría de relaciones internacionales puede entenderse al cuerpo de proposiciones generales acerca de las relaciones entre los Estados, o de forma más general, con relación a la política mundial (Ochoa *et al.* 2016, 31). De acuerdo con Brown (1992, 83), “la ambición académica de las relaciones internacionales es proveer una base de entendimiento de prácticas de relaciones internacionales en términos de relaciones internacionales y no en términos de ninguna otra cosa”.

La teoría normativa internacional, por su parte, fue una variante de filosofía política, pero la filosofía prevalente en las ciencias sociales en 1950 y 1960 derivó en la “muerte de la filosofía política”, entonces las preocupaciones normativas fueron trasladadas dentro de los juicios de valor, para los cuales se consideró posible estudiar el efecto de estos en el comportamiento y las acciones, pero imposible para sostener este contenido dentro de un análisis racional (Brown 1992, 8). En la actualidad, los juicios de valor son usados como

datos y con un enfoque promitente en las teorías éticas, las cuales en esencia tratan a lo moral nada más que como una expresión de preferencia (Brown 1992).

De acuerdo con Brown (1992, 9), en la mente de los pensadores e intelectuales líderes de la política filosófica normativa, la preservación de un sistema político libre requiere del compromiso de distintos individualismos, que fueron tomados como opuestos al nacionalismo y otras doctrinas que toman las lealtades que las personas parecen mostrar hacia su Estado (Brown 1992, 9).

Según el autor, la teoría normativa se refiere al cuerpo de trabajo en el que se direcciona las dimensiones morales de las relaciones internacionales y las amplias cuestiones del significado e interpretación general por la disciplina (Brown 1992, 3). Esta teoría direcciona la naturaleza ética de las relaciones entre comunidades o Estados, ya sea en el contexto de la vieja agenda, que se enfocaba en la violencia y la guerra, o en la nueva agenda, que combina las preocupaciones tradicionales con la moderna demanda de distribución internacional de justicia (Brown 1992, 3). Por lo que consideramos que la política exterior del Ecuador en relación con el principio de ciudadanía universal es una de las amplias cuestiones que se pueden interpretar a través de esta disciplina.

De acuerdo con Brown, llamar a este tipo de teoría como normativa es riesgoso porque puede llevar a malos entendidos, que giran alrededor de la idea de un estándar fijado o la prescripción de normas (Brown 1992, 3), es decir, ser solo descriptiva o explicativa, y por lo tanto una teoría empírica; y, aunque incluso lo es, ya que pone primero en consideración información empírica acerca de la política exterior del Ecuador en relación con el principio de ciudadanía universal para realizar la respectiva interpretación. Para Brown (1992, 4), como la teoría normativa tiene dos actividades intelectuales: establecer estándares y estudiar el cómo, y que, y para quién los estándares son fijados, posiblemente hubiese sido mejor llamarla teoría interpretativa.

Además, entre las teorías empíricas y la teoría normativa, Brown sugiere que el término normativa es muchas veces insatisfactorio (1992, 1), ya que el término normativa ha sido usado para describir la extensa área en cuestión, tanto que es inútil tratar de resistir. No obstante, Brown (1992, 4) en su obra trata de quebrantar la idea de que la teoría normativa está separada de las teorías de las relaciones internacionales. En este sentido, para comprender

la diferencia a continuación se realiza una explicación sobre las teorías de las relaciones internacionales, y el porqué es más pertinente el uso de la teoría normativa internacional para este estudio de política exterior del Ecuador en relación con el principio de ciudadanía universal.

Dado que las teorías de las relaciones internacionales toman la idea de perspectivas o paradigmas (Brown 1992, 2), estas se pueden enmarcar dentro de los estudios de relaciones internacionales, que son, por un lado, positivismo y racionalismo, y por el otro, pospositivismo o reflectivismo.

De la revisión de las teorías de las relaciones internacionales por lo regular se entiende como pospositivismo, y particularmente como reflectivismo, a lo que Keohane en 1988 identificó como el trabajo intelectual de académicos que critican las limitaciones de los modelos positivistas, racionalistas y científicos en el estudio de la política mundial, y que, en cambio, ponen énfasis tanto en la interpretación histórica y textual como en la reflexión humana sobre la naturaleza y el carácter mismo de la política mundial (Lozano 2016, 170). Los paradigmas, por su parte, son asociados con estas teorías, las mismas que pueden utilizarse para el análisis de política exterior.

Estas teorías son diferentes a las positivistas y racionalistas, tal como se explica a continuación:

Mientras el positivismo/racionalismo representa de cierta manera la ciencia tradicional (el uso de métodos cuantitativos, formales y objetivos asociados al poder lógico de la razón y de naturaleza concreta), el pospositivismo/reflectivismo representa en lo general al discurso y las ideas (el uso de métodos cualitativos, interpretativos, subjetivos, descriptivos y de naturaleza abstracta) (Lozano 2016, 167).

Es así que mientras para los primeros existe una verdad objetiva e independiente de nuestras percepciones y reconocen afirmaciones, las cuales pueden ser refutadas o calificadas como falsas o verdaderas según lo que arroje el “hecho” empírico (posición fundacionalista); para los segundos, los hechos, procesos y conductas están socialmente construidos y dependen de nuestra percepción e interpretación, un “hecho” y una “verdad” varían de teoría en teoría (posición antifundacionalista) (Lozano 2016, 167).

Entre las teorías asociadas al positivismo y a la elección racional están el realismo, liberalismo, neorrealismo, institucionalismo neoliberal, marxismo tradicional; y aquellas asociadas al reflectivismo son el constructivismo, feminismo, posmodernismo, posestructuralismo, teoría normativa, escuela crítica y otras (Lozano 2016, 176).

Bajo esta gama de teorías de las relaciones internacionales, “el exceso de información ha provocado una tendencia a simplificar mediante la agrupación de teorías a partir de ciertas categorías, como por ejemplo realismo, liberalismo, y marxismo” (Almazán St. Hill, 2016, 186), las tres teorías macro de las relaciones internacionales.

En estas teorías macro, no es posible enmarcar la investigación dado que son teorías explicativas que se basan solo en lo empírico, y el análisis que pretende la investigación es interpretativo, es decir, no solo describir los hechos empíricos de la política exterior ecuatoriana para la movilidad humana en un contexto de migraciones internacionales, sino interpretar los principios morales, ontológicos y deontológicos, lo que es, lo real, y lo que “debería ser” de la política exterior del Ecuador en relación con internacional.

En tal virtud, dentro del ámbito normativo de las relaciones internacional se pretende analizar los derechos y las obligaciones de los actores de la escena mundial (Chávez S. 2016, 213), con las que se puede analizar la política exterior del Ecuador, en relación con el principio de ciudadanía universal, no provista por teorías positivistas y racionalistas. Así, a diferencia de las teorías reflectivistas de las relaciones internacionales, el primer elemento que es fundamental reconocer de esta es el enfoque teórico normativo, es decir, la relevancia de las normas, particularmente de las normas morales (Chávez S. 2016, 214). Estas normas implican tanto una fuerza prescriptiva –la cual indica qué deben de hacer los agentes y qué deben evitar hacer en el ámbito internacional–, así como sus expectativas morales (Chávez S. 2016). Este enfoque reafirma la importancia de la ética, pero no hace de esta su objeto de estudio, sino que analiza su relación con las normas morales y los valores (Chávez S. 2016). De esta forma, confronta y evalúa la relación entre la interpretación y el significado de las normas morales y la forma en que son aplicadas en la política internacional (Chávez S. 2016).

En conclusión, el carácter normativo de esta teoría no se fundamenta en lo jurídico sino en lo filosófico político, “por lo tanto, se refiere a un análisis y reflexión sobre los problemas morales y éticos de las relaciones internacionales tanto en la teoría como en la praxis”

(Chávez S. 2016). En tal virtud, la requerida herramienta de valoración moral para la investigación se obtiene desde las visiones cosmopolitas y comunitarias de la teoría normativa.

2.1 Perspectiva cosmopolita o cosmopolitismo en el contexto de la teoría normativa de las relaciones internacionales

El cosmopolitismo o teoría cosmopolita nace del estoicismo, el cual entiende la moral y el vivir bien en el contexto de sus visiones centradas en la naturaleza, el universo o literalmente en el cosmos (Brown 1992, 23). En tal virtud, considera que la naturaleza humana es parte de la naturaleza cósmica y es gobernada por las leyes divinas de la naturaleza (Brown 1992, 23). En el contexto de la Grecia clásica, la ciudad (*polis*), estaba en el centro de la vida de los ciudadanos, pero, luego, nuevas actitudes religiosas proponen al estoico como a un ciudadano del cosmos y no de la ciudad (*polis*) (Brown 1992, 23).

En la teoría cosmopolita se equipara con las leyes naturales y divinas de la naturaleza, el estado de aceptación deseado para los ciudadanos está disponible, tanto para emperadores como para esclavos, o sea, ser un ciudadano de la *polis* no es, más, una precondition esencial para una vida moralmente significativa, la actitud a ser cultivada es la de un ciudadano de la ciudad universal (Brown 1992, 23). En palabras de Brown (1992), una actitud que sea cosmopolita.

Los orígenes griegos del término son ilustrativos en el sentido de que estos nos asisten para evitar dos comunes confusiones asociadas al cosmopolitismo (Brown 1992, 24). En primer lugar, el cosmopolitismo no necesariamente tiene una conexión con el deseo de algún tipo de gobierno mundial, lo que es crucial entender de la actitud cosmopolita es el rechazo alrededor de las existentes estructuras políticas como la única y última fuente de valor (Brown 1992, 24). En segundo lugar, el cosmopolitismo es un principio universalista, pero no todos los principios universalistas son cosmopolitas (Brown 1992, 24).

La idea cosmopolita fue tratada de forma muy amplia por pensadores de la Ilustración y ha sido parte del lenguaje desde el siglo XVII (Brown 1992, 24). Para Brown, el cambio de la idea cosmopolita en el siglo XVIII y siglo XIX, resalta la no continuidad en la doctrina entre el estoicismo y la Ilustración, al tiempo que el significado de asuntos cruciales como la ley natural cambiaron dramáticamente con los cambios de milenio (Brown 1992, 24).

En la actualidad, refiriéndonos al siglo XX y siglo XXI, el pensamiento cosmopolita rechaza la idea de que los Estados tienen el derecho de autonomía cuando esta autonomía involucra la violación de estándares de comportamiento universales aplicados (Brown 1992, 110). De la actual visión, lo que es interesante para Brown (1992, 110) es que esta e incluso los principios clásicos del cosmopolitismo formulados por Kant o Bentham terminan por ser poco claros, sujetos a modificaciones, lo cual atenúa la pureza de las estancias originales; y, esto, también, pasa detrás de la idea del comunitarismo.

En el caso del cosmopolitismo el mayor atenuante es producto del pragmatismo: los Estados existen y las autoridades de Estado proclamarán y defenderán lo mejor que puedan el derecho a la actuación autónoma, este es un hecho del mundo que no puede ser simplemente olvidado (Brown 1992, 110). Esta posición involucra que el mundo estará en un innegable conflicto (Brown 1992, 110).

El punto más fuerte en contra de la teoría cosmopolita es que esta falla en tomar con seriedad y de forma suficiente la obligación que tenemos nosotros con nuestros vecinos; la más efectiva y moderna defensa del cosmopolitismo viene de que el utilitarismo radical se rehúsa en otorgar ni mayor (o menor) importancia al interés individual en determinada acción que el interés de los otros (Brown 1992, 91). Un movimiento en una posición contraria al utilitarismo ha sido el resurgimiento de la ética deontológica (Brown 1992, 91).

La ética deontológica es una rama de la filosofía contemporánea, y este término es atribuido a Bentham, el cual corresponde a la noción de que hay cierto tipo de deberes y derechos de los individuos que son absolutos (Brown 1992, 91). Pero por supuesto, el más famoso filósofo deontológico en el pasado fue Kant, quien expuso que es el imperativo categórico el modelo de la idea de un requerimiento absoluto de la persona (Brown 1992, 91). El pensamiento kantiano es el que se examina en mayor detalle, debido a que el trabajo de Kant es el más elaborado y en el que se encuentra explícitamente teorizado el cosmopolitismo (Brown, 199, 47).

La filosofía sociopolítica de Kant es el todo de una pieza, su teoría internacional es en esencia parte de su teoría política y emerge de su moral filosófica, por sí misma encerrada en su ciencia filosófica de la “razón pura” (Brown 1992, 47). En el caso de fuentes alternativas del

cosmopolitismo como el utilitarismo y el marxismo, la perspectiva cosmopolita es una implicación de una posición filosófica general (Brown 1992, 47).

En el caso de Kant, el cosmopolitismo es más que esto, es el corazón de su entendimiento de la humanidad y el significado de una filosofía trascendental, universal y necesaria (Brown 1992, 47). No obstante, la intelectualidad central de Kant no permite distinguir lo real, por lo que, como se verá en el tardío siglo XX, el cosmopolitismo le debe mucho a Bentham y a Mill (Brown 1992, 47).

2.1.1 Una revisión de la moral y política kantiana

La filosofía de Kant es extensa y difícil de resumir, por lo que para describir la visión normativa cosmopolita nos centraremos en las ideas de Kant que corresponden a la razón, la moral y la guerra.

De acuerdo con su razonamiento práctico basado en la razón pura, detrás de las consideraciones asociadas con la diplomacia y la ley internacional se encuentra una cadena de razonamientos que alcanza preguntas más profundas de filosofía general, mediante la teoría de las relaciones internacionales como un caso especial de filosofía moral y política, (Brown 1992, 82). Recordemos que, en la epistemología de la ciudadanía universal las ideas de Kant corresponden a un proyecto más grande denominado cosmopolitismo.

Fundamentalmente, las ideas de Kant presentadas para la interpretación se basan en el imperativo categórico, que indica que los seres humanos deben ser tratados como el fin en lugar de como medio (Brown 1992). La formulación sobre el imperativo categórico determina lo siguiente:

La idea de la humanidad como fin en sí mismo está relacionada a lo que Kant llama la fórmula de la autonomía, que será sujeto de leyes hechas por sí mismos, la idea de que cada individuo hace una ley universal por sí mismo se vincula a la idea del Reino del Fin, un ámbito en el cual los agentes racionales están todos sujetos a las leyes que ellos mismo hacen (Brown 1992, 30).

Es crucial para el pensamiento kantiano el movimiento formado desde una definición solo del imperativo categórico hasta las definiciones que contienen sustancia, este movimiento es

condenado por aquellas teóricas éticas del siglo XX influenciadas por la filosofía analítica (Brown 1992). El contenido del imperativo categórico es discutido en la obra de Kant *Groundwork of the metaphysics of Morals* (1984 citado en Brown 1992, 30).

En la mencionada obra, Kant ofrece tres formulaciones del imperativo categórico: el primero, que el máximo prometido debe ser mantenido en concordancia con su imperativo, porque si el principio negativo fuera a universalizarse, prometerlo sería sin sentido; el segundo es la idea de que cada individuo hace la ley universal para sí mismo vinculada a la idea del reino de los fines, un reino en el que los agentes racionales están sujetos a leyes que ellos mismo hicieron, lo que conlleva a la tercera formulación del imperativo categórico: actuar como si se fuese a maximizar la ley hecha por un miembro del reino de los fines (Brown 1992, 30). Eso puede ser resumido en la fórmula de Brown “actuar en el máximo que puede ser al mismo tiempo hecho por la ley universal” (1992, 30).

Para Kant la moralidad es un asunto que se escoge y que no puede ser impuesto, es decir que un orden legal público no puede forzar reglas de conducta, y no sería requerido si todos seríamos de buena voluntad, y siempre siguiendo el imperativo categórico (Brown 1992, 31). Pero, no todos lo son y no todos lo hacen, la humanidad está cayendo, entonces un orden legal público posible es requerido y esto sería contemplado en el reino de los fines, si este pudiera realizarse (Brown 1992, 31).

La moral provee los principios en los cuales el orden legal y político deben basarse, la justicia pública de Kant debe ser vista como la realización parcial de lo que puede pasar si todas las voluntades fueran buenas (Brown 1992, 31). Pero de acuerdo con Riely, quien interpreta Kant (citado en Brown 1992, 31) debe ser enfatizado que mientras la ley del orden legal requerido es acerca de reforzar las reglas, la moralidad sería acerca de la elección autónoma de principios.

Cabe preguntar, entonces, ¿Qué tipo de política sugiere Kant? Los principios de Kant son normativos, nos dicen qué es lo que tenemos que hacer y basados en el reino denominado “*Recht*”, un mundo cosmopolita en el que el imperativo moral puede ser únicamente traducido en una mezcla de reglas y de justicia, en el que el rol de Estado es esencialmente negativo (Brown 1992, 31). El requerimiento moral determina que el orden político debe basarse en las reglas de la ley, y entonces la autonomía moral de los individuos puede ser

reflejada en las instituciones sociales (Brown 1992, 31). Lo que es requerido es una constitución permitiendo la más grande libertad humana: la libertad de coexistir con la libertad de todos los otros (Brown 1992, 31).

Así, los Estados están formados por un contrato, sujeto a los requerimientos de la moral (Brown 1992, 31-32). La ley del Estado es construida con principios morales establecidos *a priori*: la libertad de cada miembro de la sociedad como un ser humano, la igualdad de cada uno con los otros como sujetos y la independencia de cada miembro de una riqueza común como ciudadano (Brown 1992, 31). Kant elabora este último punto definiendo al ciudadano como colegislador. El dominio de un Estado, de forma clara, para Kant, ramifica del requerimiento de los principios *a priori*, porque la democracia, como él entiende el término, fusiona los poderes ejecutivos y legislativos, y es esta fusión de poderes lo que es dominante o despótico (Brown 1992, 32).

Kant se refiere a la democracia como una forma de despotismo. La ley debe ser “republicana”, lo que para Kant significa que debe estar basada en la separación del poder ejecutivo del poder legislativo, esto porque la democracia, como él entiende el término, fusiona estos poderes, lo que es despótico o dominante (Brown 1992, 31).

En el rol del Estado basado en el *Recht*, que es esencialmente negativo, el Estado existe para permitir libertad, igualdad y gente autodependiente para encontrar seguridad para ellos mismos y su propiedad (Brown 1992, 31). No existe para hacerlos morales, lo que es imposible porque las acciones morales están basadas en la buena voluntad, pero proveen circunstancias en la que la moralidad es posible (Brown 1992, 31). No existe para hacerlos felices, aunque Kant sugiere que la mayor felicidad seguirá automáticamente al imperativo categórico (Brown, 1003, 32).

Por lo antes expuesto, bajo esta visión de Kant, estamos disfrutando por el imperativo categórico de crear legitimidad para que al menos una realización parcial de la buena voluntad pueda ser lograda (Brown 1992, 32). El mismo imperativo moral que disfruta la creación de la legitimidad, requiere por ejemplo de la abolición de la guerra (Brown 1992, 32). Pero, como Reiss (citado en Brown 1992) expuso: el bien, no obstante, no puede prevalecer entre los hombres dentro de un Estado si su libertad es amenazada por la acción de otros Estados. La

ley puede prevalecer únicamente si la regla de la ley prevalece en todos los Estados y en las relaciones internacionales.

Pero, si el imperativo categórico es la regla de la ley, los individuos que hacemos la ley para el Estado pensaríamos, según Kant, que la guerra mata personas y destruye la propiedad y que la guerra es una directa amenaza a la seguridad y a la justicia; y, que la guerra es causa directa del despotismo y la tiranía, lo cual también destruye la seguridad y la justicia (Brown 1993, 32). Para Kant, la sabiduría negativa de los seres humanos, medida frente a las consecuencias de su naturaleza diabólica, resultaría en la abolición gradual de la guerra (Brown 1993, 38). El resto aquí es citado en su más grande extensión como una ilustración del gradualismo práctico de Kant, en el que los seres humanos se encontrarán a sí mismos “obligados a asegurar que la guerra, el más grande obstáculo de la moralidad e invariable enemigo del progreso, primero llegue a ser más humana, después menos frecuente, y finalmente desaparezca completamente como modo de agresión” (Brown 1992, 38).

Entonces, una forma de abolir la guerra sería abolir los Estados, ya que todos los seres racionales tienen la misma capacidad de sintetizar prejuicios y están gobernados por la misma ley moral (Brown 1993, 32). Al mismo tiempo, a partir de la idea de que el rol del Estado es negativo y la comunidad por sí misma no es una fuente de valor, no parecería haber razón por la que exista un orden soberano de Estados con valor (Brown 1993, 32). En este sentido, el término usado por Kant es cosmopolita, pero no refiere a la noción de un gobierno global, pero si lo proponen como posible solución a la guerra (Brown 1993, 32).

El rol de un reino cosmopolita se explica y se aterriza de la fantasía a la realidad en la obra *La Paz Perpetua* de Kant (Brown 1993, 32). Esta se basa en teorías de paz del siglo dieciocho y que han sido criticadas como “literatura fantasmiosa antigua” y siempre explicada en términos de sus fallas, pero que para esta investigación proveen una respuesta convincente sobre la teoría política moral que hace a Kant una de las figuras más importantes en la historia del pensamiento internacional. *La Paz Perpetua* no es la obra más importante del Kant, pero sí la culminación de su filosofía política y moral (Brown 1992, 33). Para él, un sistema de relaciones debe ser desarrollado, el cual prevenga la guerra sin la necesidad de eliminar los Estados, esta idea es desarrollada en la obra de Kant, para Brown es “una satisfactoria teoría política y moral que hace del él una de las dos o tres figuras más importantes de la historia del pensamiento internacional” (1992).

El set de principios propuestos por Kant, según Brown (1992), son directamente modernos, con esto quiere decir: diplomacia abierta, no agresión, propia determinación y no intervención. La delimitación de la legitimidad es desarmar la guerra, estos principios constituyen un set de normas del moderno sistema internacional, usando el último término en el sentido de Frost (citado en Brown 1992, 35) como una norma establecida, "donde es generalmente reconocido que cualquier argumento que niega la norma, o que parece que supera la norma, sería cuestionada fuertemente desde la moral". Los principios de Kant, también, se encuentran en declaraciones programáticas de las Naciones Unidas, aunque ciertamente Kant nunca asume que una organización así sea requerida (Brown 1992, 35). En los principios morales propuestos, Kant es altamente realístico con los pecados de la guerra, pero de acuerdo con Brown, las circunstancias de la actualidad lo han dejado atrás, y el cambio del rol del Estado en el manejo de la economía nacional hace una regla que es una suerte de fuerza que es difícil de justificar y hacer cumplir (Brown 1992, 35).

Kant, piensa que este egoísmo se puede superar, por lo que se convierte en la cabeza positiva de las relaciones internacionales, opuesta a la pesimista de Rousseau (Brown 1992, 35). El pensamiento de Kant envuelve un manejo para lograr un mundo en el que el imperativo categórico sea una realidad, él cree que, de forma progresiva, la vida humana sería sin sentido si los seres humanos fueran probados como incapaces de eliminar la guerra y esto sería intolerable, sin embargo, esto resulta falso en la actualidad y se convierte en solo una aproximación, nada optimista (Brown 1992, 40). Wight (citado en Brown 1992, 39) describe a Kant como revolucionario de la teoría internacional, porque Kant desea ver la transformación del sistema internacional en algo más, opuesto a Maquiavelo, quien está satisfecho con el *statu quo* o busca limitadas reformas para las relaciones internacionales.

Kant, según Brown (1992,28), fue la más grande figura de la Ilustración, aunque referido por muchos como seminal, ya que la Ilustración hace énfasis sobre la soberanía de la razón, en la que para Kant la razón se plantea en oposición al prejuicio y al fanatismo (1992, 29). Para Kant, la Ilustración es el surgimiento del hombre desde su incurrida inmadurez, la misma que sugiere la valentía de utilizar el pensamiento propio, ya que la razón de los seres humanos es para ser aplicada a un entendimiento del mundo natural, para concluir que las personas pueden y deben pensar por sí mismas (Brown 1992, 28-29). Kant pensaba que el más grande reto de la Ilustración no viene solo desde las mencionadas fuerzas de prejuicio y el fanatismo,

sino que proviene de un movimiento y en particular de la filosofía de Hume, por lo expuesto, mucha de la filosofía de Kant fue demostrar que Hume estaba equivocado (Brown 1992, 29).

La filosofía de Hume se basa en el rechazo a reconocer como significativas a todas las ideas que no contengan afirmaciones de lógica necesarias o ideas de hecho empíricas; para Kant, por el contrario, en el área de la ciencia la idea de la causalidad debe ser reconocida que “esta no puede ser más que la constante cognición” (Brown 1992, 29). No solo la ciencia, sino los principios en el área de la ética también demostraban los límites de la razón: no es posible derivar un “debería ser” de un “es” por lo que la moral no puede ser controlada por la razón, y este es el punto central de gran relevancia de la moral de Kant (Brown 1992, 29). “La mente es la que da la orden natural, en lugar de que la naturaleza sea la que revele los patrones de la mente” (Brown 1992, 30).

Para Kant la acción moral es un asunto de escoger principios de acción que reflejen las demandas del deber, para esto usamos la razón, pero la dificultad es saber cuándo la razón dice que actuemos desde el deber y cuándo lo hace desde nuestros intereses (Brown 1992). En este sentido, Hume, según Brown, argumenta que la razón no puede ser soberana, “la razón es y debe ser únicamente esclava de las pasiones y nunca puede pretender ningún otro oficio que servirla y obedecerla” (1992, 30). Kant, por supuesto, rechaza esto, él cree que mientras tengamos la capacidad para producir ideas como la causalidad, nosotros tendremos también la ley moral, la cual él llama el imperativo categórico, que nos dice cómo distinguir nuestro deber de nuestros intereses (Brown 1992,30).

Finalmente, sobre el cosmopolitismo de Kant existen dos obras importantes de mencionar según Brown (1992, 36), la primera obra es *The Civil Constitution of Every State shall be Republican*. La definición de Kant del republicanismo es soportar la política republicana como la única base para una política libre, igual e independiente (Brown 1992, 36). Para él, el republicanismo es deseable porque sí, pero aquí Kant añade un punto importante, que la constitución republicana debe conducir a la paz (Brown 1992, 36). Es el caso bajo una constitución, donde el consentimiento de los ciudadanos es requerido para decidir si declarar o no la guerra, aunque es muy natural que ellos puedan sentir una gran duda en embarcarse en tan peligrosa o emprendedora misión (1992,36).

La segunda obra de Kant, relevante para la visión cosmopolita, según Brown (1992), es *Cosmopolitan Right shall be limited to Conditions of Universal Hospitality*, la misma que se traduce como el derecho cosmopolita que no debe ser limitado a las condiciones de la hospitalidad universal. Kant señala que, este punto es materia del bien y no filantrópica, la que dice que mientras pueda ser bueno que a los extranjeros se les garantice la oportunidad de establecer dentro de un estado la única cosa que ellos tienen es el derecho a la hospitalidad, es decir que ningún extranjero sea tratado como hostilidad cuando llega a otro territorio (Brown 1992, 37).

2.1.2 El aporte utilitarista al cosmopolitismo

El utilitarismo de forma usual y directa ha sido visto como la filosofía moral, que está en total desacuerdo con Kant (Brown 1992, 41). Esta se explica dado que Kant y los kantianos son deontologistas mientras que los utilitaristas son consecuencialistas, ellos creen que el único factor determinante, si una acción está bien o mal, es la consecuencia (Brown 1992, 42). Los kantianos no son hostiles en consideración de estas, ya que los principios siempre son llevados a superarlas bajo argumentos morales, una posición vista como lo contraria por los consecuencialistas, para quienes los principios son simples guías de la acción basadas en consecuencias de pasadas experiencias (Brown 1992, 42).

Sin embargo, el argumento que se desarrolla en este aporte del utilitarismo a la teoría cosmopolita trata sobre las diferentes variantes del consecuencialismo y el utilitarismo, comúnmente asociadas a lo que Bentham denominó pensamiento utilitarista: “las acciones morales son aquellas que maximizan la mayor felicidad” (Brown 1992, 42).

Para Bentham (citado en Brown 1992, 42), el rol del Estado y otras instituciones sociales es simplemente promover la mayor felicidad, a través de cualquier cosa que signifique mayor probabilidad de lograr este objetivo. Para Bentham, los seres humanos estamos gobernados por dos fuerzas superiores: la pena y el placer, y el principio de la máxima felicidad es el principio de utilidad que emerge de estas (Brown 1992, 42).

Bentham, señala lo siguiente:

Por principio de utilidad entendemos que es el principio que aprueba o desaprueba cada acción, cualquiera que fuera, de acuerdo con la tendencia en aumentar o disminuir la felicidad de la parte de quienes sus intereses están en cuestión (Brown 1992, 42).

Esto es contrario al pensamiento kantiano. Para Kant, el hecho de que una acción conduce a la felicidad de un individuo es materia de suspicacia, que requiere de un examen cercano para asegurar que esto realmente es disfrutado por el deber (Brown 1992, 42). A diferencia del pensamiento kantiano, que está basado en lo que el individuo debe hacer, el utilitarismo mira la maximización de la felicidad como impersonal. Mientras que para Kant el rol de Estado es proveer libertad, igualdad y autodependencia, como bienes en sí mismos para los individuos, que son ciudadanos, para los benthamitas el rol del Estado, y de todas las otras instituciones sociales, debe ser la simple promoción de la felicidad general (Brown 1992, 42).

A pesar de estas diferencias, la tradición clásica del utilitarismo es claramente cosmopolita en el sentido de que un gobierno tiene la responsabilidad de promover la felicidad de sus ciudadanos, pero esto no supera su responsabilidad de promover la felicidad de la humanidad en general, lo cual, en principio, envuelve acciones en contra de los intereses de la propia sociedad (Brown 1992, 43).

Bentham, de acuerdo con Brown (1992, 43), cree que la ley internacional puede proveer un código de conducta para las relaciones internacionales correspondientes a los requerimientos de la utilidad. Esta utilidad o requerimiento necesitaría ser codificada, también de un tribunal internacional que resuelva las diferencia entre nacionales; sin embargo, y cabe resaltar, sin ningún poder coercitivo (Brown 1992, 43). Nuevamente, Bentham no es un abogado del gobierno, o del gobierno global, aunque él lo sería si creyese que esto se requiere para promoverá la máxima utilidad, pero no, Bentham es cosmopolita (Brown 1992, 42). Los utilitarios que piensan que se requiere de un gobierno global que promoverá la máxima utilidad, por su parte, son comunitaristas.

Con base en la teoría cosmopolita, el Estado no tiene valor en sí, de hecho, ninguna característica de la vida tiene valor en sí para Bentham o para Kant. Por lo tanto, el principio de la mayor felicidad del utilitarismo de ambos es universal y cosmopolita (Brown 1992, 43). Bentham (citado en Brown 1992, 43), creyó que es improbable que la guerra conduzca a la felicidad general, sino que más bien es opuesta. En la actualidad, mayores hechos que

contribuyeron a la guerra incluyen otras acciones contrarias al utilitarismo, como el colonialismo o conflictos internacionales (Brown 1992, 43).

Pero para Brown, defender la posición utilitarista cosmopolita es discutible (Brown 1992, 43). El autor señala que también que es interesante cuando Mill examina un importante asunto internacional en su ensayo “A few words on non-intervention”, en el que es claro que el caso, que él hace en favor del principio de no intervención en los asuntos domésticos de otros Estados, es simplemente basado en la visión utilitaria en la que la intervención no es una fuente utilidad (Brown 1992, 44).

Por lo tanto, Mill soporta la visión no utilitarista de la libertad, la cual pierde su valor si es entregada a los individuos y no es tomada por ellos (Brown 1992, 43). En general, Mill (citado en Brown 1992, 43), intenta mitigar el rigor de la posición utilitaria y se acerca a fortalecer la no utilitarista, y no cosmopolita visión en la que las comunidades pueden tener un valor independiente de la utilidad. Este es el aporte del utilitarismo al cosmopolitismo. Las visiones utilitaristas que le siguieron a Mill explican cómo es el Estado el que maximiza la felicidad del individuo dándole la mayor utilidad, pero no necesariamente explica que la utilidad es el valor que puede tener un individuo.

2.1.3 Marxismo, socialismo y cosmopolitismo

El pensamiento kantiano y el utilitarismo han sido vistos como variantes del liberalismo, mientras que la versión del pensamiento colectivo ha sido representada por Marx y el clásico socialismo (Brown 1992,44). En este sentido, es importante insistir en que, de forma radical, diferentes puntos llevan a conclusiones cosmopolitas, así el kantianismo empieza con el agente moral, utilitarista, con el principio impersonal; y, los socialistas con una perspectiva de clases, pero en cada caso el punto final es reforzar una actitud hacia relaciones internacionales que sean orientadas fuera de fuentes particulares de valor, hacia una comunidad global (Brown 1992, 44).

La principal premisa de todas las variantes del marxismo socialismo es que los verdaderos intereses de los trabajadores recaen en su identidad de clase (Brown 1992,44). Para Brown, en primer lugar, el énfasis de clases puede ser visto en algunos casos análogos a las líneas principales del cristianismo medieval, en cuanto que en el socialismo, también, se visualiza una división entre los malditos y los salvados, en este tiempo, en la forma de los burgueses y

el proletario (Brown 1992, 44). Esta es una posición genuinamente cosmopolita, la dictadura del proletario sería una fase precedente del marchitamiento del Estado y por lo tanto de la división del ser humano (Brown 1992, 44-45).

El segundo punto que debe ser mencionado acerca de esta variante del cosmopolitismo es que devela algunos de los más obvios problemas de la doctrina cosmopolita, en particular, la posibilidad de que una actitud consistentemente cosmopolita podría envolver el sacrificio los intereses reales, problema que es descontado desde el comienzo (Brown 1992,45). Para Kant, un choque entre el deber y el interés es una característica permanente de la vida moral, de hecho, la ausencia de este choque sugiere la posibilidad de que el deber no es perseguido; por su parte, los utilitaristas resaltan que los intereses reales de los individuos, las comunidades y la humanidad pueden ser diferentes, y provee un criterio impersonal que privilegia lo último (Brown 1992, 45). Al contrario, el enfoque de Marx requiere que todos los choques de interés sean entendidos como el producto de las clases sociales, la idea que los trabajadores de diferentes países pueden ser genuinamente diferentes en sus intereses se descarta por el supuesto hecho acerca de la forma en que los intereses son formados (Brown 1992, 45).

En principio al menos el cosmopolitismo sale barato con el pensamiento socialista, los costos de tomar la visión global son vistos como caer probablemente en la clase de los opresores, los trabajadores consideran que no tiene nada que perder en adoptar una perspectiva cosmopolita de las relaciones internacionales (Brown 1992, 45).

Así, el pensamiento de Kant, de los utilitaristas y del marxismo socialismo no acepta otras fuentes de valor que no provengan de la humanidad en general, incluso, si la forma en la que este valor es constituido ampliamente es diferente como entre estas tres doctrinas (Brown 1992, 46). Brown concluye con que estas tres variantes del cosmopolitismo cubren únicamente un limitado rango de posibilidades de la teoría normativa internacional (Brown 1992, 46). Existe una posición alternativa que no es cosmopolita, ni realista en términos convencionales de las relaciones internacionales, tradición que se describe en el siguiente apartado.

2.2 Perspectiva del comunitarismo en la teoría normativa de las relaciones internacionales ¿Pero todavía podría ser yo?

El presente apartado tiene como objetivo examinar la posición comunitarista, al contrario del cosmopolitismo, tratando de priorizar un profundo entendimiento entre la solidaridad social y común, en lugar de teorizar la relación entre el individuo y los seres humanos.

Desde la perspectiva kantiana, es la inhabilidad del hombre de lograr la idea del reino universal de los fines, requerido por la tercera formulación del imperativo categórico, la que proviene del mal, y este radica en la naturaleza humana, misma que legitima la existente estructura de comunidades políticas separadas (Brown 1992, 52). Para los utilitaristas, la legitimidad de las comunidades políticas recae en un juzgamiento empírico contingente, es decir, la mayor felicidad es mejor servida por la existencia de jurisdicciones legales (Brown 1992, 52). El agente moral kantiano y el de maximización de la felicidad utilitarista tienen radicalmente diferentes psicologías, pero comparten la actitud cosmopolita que sitúa la legitimidad del Estado en una base contingente y provisional (Brown 1992, 52).

Desde los dos puntos de vista, el Estado, sobre todas las cosas, es considerado la más satisfactoria forma de organización social viva actualmente disponible, y este merece soporte mientras mantenga su Estado de contingente (Brown 1992, 52). Es decir que, la fuerza que maneja la vida política, la vida social y la vida moral se asienta en otro lado, en perseguir la utilidad o en seguir lo que dicta el imperativo categórico a donde sea que esto pueda llevar (Brown 1992, 52). Ninguna de las ideas anteriormente expuestas previene de la posibilidad de que el individuo pueda desarrollar un grado de lealtad afectivo hacia su sociedad (Brown 1992, 52).

Desde una perspectiva kantiana o utilitaria, las lealtades particulares, son siempre, de raíz, irracionales (Brown 1992, 52). La noción de la Ilustración de la inmutabilidad de la naturaleza humana señala que “el hombre en general es y siempre ha sido lo que es”, como Voltaire dijo. Ninguna de las dos doctrinas cosmopolitas presentadas previenen de la posibilidad de que actitudes afectivas a la comunidad política pueden ser una respuesta racional a la formación del individuo (Brown 1992, 52).

Desde la perspectiva cosmopolita, el Estado es esencialmente instrumental y este es un objeto inapropiado para una lealtad más condicional (Brown 1992, 52). Este autor se pregunta si

existe un problema con esto. La respuesta podría ser no, que es saludable una actitud hacia el Estado, que de ninguna manera previene de la posibilidad de satisfacer la vida social y política (Brown 1992, 53). No obstante, otros ven en esta respuesta un grado de ceguera, una inhabilidad de observar algunas características de lo que significativa vivir en una comunidad (Brown 1992, 53).

Para ilustrar estas posiciones, Brown presenta un fragmento de *The Rainbow*, de Lawrence, texto en el que narra una discusión de dos personas, una de las cuales afirma que la otra no puede ser sí misma, si no fuera por la nación, pero no es posible, para esta persona en toda la conversación, presentar o entregar un argumento que justifica esta fuerte afirmación (Brown 1992, 34). Por otro lado, la otra persona piensa que tiene poder por sentirse uno mismo, por su parte la fuerza de este argumento ha sido bien trabajado desde de la Ilustración, por lo que señala Lawrence que “la nación es incapaz de proveer ciertas raíces que son necesarias si uno fuera un individuo” (Brown 1992, 34).

Este argumento entre las dos personas no se resuelve, se trata de un escrito de la mitad de la Primera Guerra Mundial (Brown 1992, 34). Por lo tanto, el objetivo de este capítulo es examinar algunas de las formas en que estas posiciones fueron fijadas desde el siglo XVIII en dos contextos, el de los movimientos sociales y políticos de la Ilustración y la anti Ilustración (Brown 1992, 55). Posteriormente, examina y profundiza el comunitarismo con los ideales hegelianos e ingleses con respecto a la comunidad, que finalizará con un breve análisis del siglo XIX con el pensamiento estatista y nacionalista (Brown 1992, 55).

2.2.1 Comunitarismo, la Ilustración y la anti Ilustración

La raíz de la noción del pensamiento comunitarista es que el valor proviene de la comunidad y que el individuo encuentra el significado de la vida por la virtud de su membresía a una comunidad política (Brown 1992, 55). En la práctica, en la Ilustración las más importantes figuras fueron hostiles a la idea comunitarista (Brown 1992, 55). Su objeción fue resumida por Voltaire en su diccionario filosófico *Philosophical Dictionary, the Entry for Fatherland*, libro que contiene la observación clave: ¿no es triste que para ser un buen patriota uno tiene que convertirse en el enemigo del resto de la humanidad? (Brown 1992, 55-56). Para Voltaire, oponente de la superstición, el pensamiento de que un país tiene alguna virtud situada a parte de la humanidad es firmemente opuesta (Brown 1992, 56).

Las dos más grandes figuras de la Ilustración, Kant y Hume están de acuerdo con Voltaire; sin embargo, por diferentes razones, Hume piensa que el rol del Estado es instrumentalista, él rechaza la noción de un contrato como un sin sentido histórico (Brown 1992, 56).

Casi todos los gobiernos que existen en el presente, o que permanecen en el recuerdo histórico han sido fundados ya sea por la usurpación o la conquista, sin ninguna pretensión de justo consentimiento o una voluntaria concesión de la gente (Brown 1992, 56).

Como sea, la justicia la paz y el orden son requeridos, entonces la gente tiene que disfrutar los beneficios de su sociedad, y rendirse a su egoísmo, estos beneficios solo pueden ser suscritos por el Estado, representado por el Gobierno (Brown 1992, 56). En resumen, el Gobierno es necesario y su autoridad no debe ser opuesta, pero para Hume, sería tonto reconocer a la comunidad política como una fuente de valor, por el contrario, los individuos tienen sus propios fines, determinados por sus pasiones, por lo que el papel más favorable del Gobierno sería el permitir que estos continúen ilimitados (Brown 1992, 56).

Por su parte, para Kant la única cosa que es buena en sí misma es la buena voluntad, y el Estado no puede hacer al individuo bueno, este no puede proveerlo de valor, de ley moral, del imperativo categórico (Brown 1992, 56). La naturaleza humana descrita por Kant y Hume emplea el término “alienado”, separado o en oposición a la comunidad, la alienación es una precondition de libertad, que significa autodeterminación, autonomía moral para Kant; y, una libre carrera por las pasiones para Hume (Brown 1992, 57).

La única idea que contribuyó al cambio en la sensibilidad al respecto provino de Rousseau, una figura con un rol totalmente ambiguo en el siglo XVIII, de acuerdo con Brown (1992, 57). El gran tema de Rousseau es el efecto corruptor de la sociedad (Brown 1992, 57). En el estado social de la naturaleza, los humanos viven en un efecto anticorrupción que existe en los animales en el que el amor de uno no se vuelve una emulación del amor propio (Brown 1992, 57). La sociedad nacida de la institución de la propiedad corrompe la bondad natural del hombre (Brown 1992, 57). El trabajo representativo de Rousseau es *Emile*, obra que trata de una educación no contaminada por la ambición y la corrupción de la sociedad. Para Rousseau, las cadenas de la sociedad atan al hombre, con interesantes resultados en las miserias de la guerra (Brown 1992, 57). Al contrario que Kant, desde la perspectiva de Rousseau el desarrollo de una sociedad mundial, simplemente, empeoraría las cosas (Brown 1992, 57).

Kant verá en la sociedad el comienzo de una interdependencia económica, una extensión de soporte del cosmopolita *Retch*, pero el pensamiento de Rousseau de las relaciones internacionales es exactamente opuesto: interdependencia simplemente será crear las condiciones para mayores conflictos de intereses y más dañinas guerras (Brown 1992, 57). La respuesta de Rousseau no es mirar a un posible retorno a un estado pre social de la naturaleza, sino crear una comunidad política, en la cual la unidad del cuerpo político es reflejo de la voluntad general y este no es simplemente una fuerza externa de aquellos ciudadanos (Brown 1992, 57).

Para apuntalar estas posiciones, las líneas de apertura en *The Social Contract* están dedicadas a la relación crucial entre la voluntad general y los deseos particulares del individuo. Rousseau argumenta que el primero corresponde a los intereses reales del individuo, en un punto en que el segundo no, hasta el instante en que cualquiera que rechaza obedecer la ley general debe ser forzado hacerlo, lo que significa nada menos que obligarlo a ser libre (Brown 1992, 58). Esta conclusión, para algunos, es el punto de inicio de la idea moderna del totalitarismo, aunque para Hume este sería solo un término contradictorio, mientras que para Kant una mala concepción, pero para todas las subsecuentes variantes del pensamiento comunitarista esta es una obvia implicación de la idea clave de Rousseau, de que la satisfacción de la vida nace en estar en una relación de derechos en una comunidad (Brown 1992, 58).

Rousseau reaccionó contra la Ilustración en Francia, por su parte, la Ilustración en Alemania fue siempre diferente. Johann Gottfried Herder, el crítico de Kant, fijo un grupo distinto de ideas que influenciaron el pensamiento del romanticismo alemán de Hegel (Brown 1992, 59), este último será la figura sobre la que se van a posicionar las visiones comunitaristas. La importancia de Herder recae en la exploración de la noción de que los individuos son formados por culturas, la noción de un individuo definido como tal, en contradicción a su cultura es no solo indeseable, sino imposible (Brown 1992, 59). El individuo no está antes que la cultura, como Kant lo cree, pues el individuo es formado por esta, y la cultura en su contexto puede ser una virtud cívica, pero algo que mejor expresa el lenguaje de la cultura es el *Volk* alemán, la gente, la nación (Brown 1992, 59).

La política de Herder sigue su idea central en la aseveración de que la propia fundación de un sentido de identidad colectiva política no es la aceptación de un poder soberano común, pero

sí del comportamiento de una cultura común (Brown 1992, 59). La nacionalidad es crucial para la política, es el lenguaje común, y compartir una cultura hace un ciudadano común, opuesto a la metafísica noción de la buena voluntad cosmopolita y el individuo (Brown 1992, 59).

2.2.2 Teoría hegeliana de las relaciones internacionales

En el centro del entendimiento de la noción de comunidad política está el trabajo de Hegel. La objeción de Hegel a la moral filosófica de Kant es que esta es puramente formal: el deber es el deber; y la moral de Kant está con base en una incorrecta visión de la naturaleza de las personas (Brown 1992, 61-62). Kant ve al individuo como el agente moral existente antes de la sociedad, conducido por la ley moral de imperativo categórico (Brown 1992, 62). La posición de Hegel dice que es imposible pensar en los individuos de esta manera, aislados de la comunidad que los ha formado y constituido como individuos, siguiendo a Herder en esto, pero como vemos, él evalúa la importancia del Estado en la comunidad (Brown 1992, 62). Sin embargo, la remarcada resurrección de los intereses en el hegelianismo y el Estado en la comunidad no es fácil de entender o exponer, incluso, como afirma Brown (1992), con la multiplicidad de buenas lecturas secundarias que hay, puesto que existen muchos problemas que debe superar la presentación del pensamiento de Hegel (1993, 61). La dificultad de estudiar sus ideas no viene solo del lenguaje o del estilo, sino de la manera en la que afirma Kant, su oscuridad es real y a veces impenetrable (Brown 1992, 61).

Primero, Hegel ofrece un sistema de filosofía total, en el que su objetivo es el conocimiento absoluto, y sus pensamientos sobre la política y las relaciones internacionales están incrustados en su sistema total (Brown 1992, 61). Las lecturas secundarias critican este sistema y descartan la real trascendencia contemporánea de Hegel, e incluso fuera de estas críticas la descripción es difícil. En este sentido se presenta una representación del pensamiento político, formulado por Green y Bosanquet (citado en Brown 1992); así como en estudios más recientes de la esencia de la política hegeliana, como los de Charvet y Frost (citado en Brown 1992).

Segundo, Hegel hace una distinción entre la moral, que es abstracta, basada en la conciencia y la buena voluntad de Kant, pero que le falta contenido, por lo que la ética es la concreta moralidad del orden social y racional en el que las instituciones racionales y las leyes proveen un contenido de convicción consentida (Brown 1992, 62). La intención de Hegel en las obras

Philosophy of History y *Philosophy of Right* es mostrar que el Estado es la culminación histórica superior a todas las formas sociales anteriores, porque es únicamente dentro del Estado moderno que una vida ética, que permita la libertad, pueda realizarse (Brown 1992, 62). La vida ética se basa en las tres instituciones: familia, sociedad civil y Estado (Brown 1992, 62). En este amplio mundo, Hegel definió a la sociedad civil.

La sociedad civil constituye la política y la corporación que puede ser interpretada sin mucha distorsión como el quehacer político en las instituciones públicas y privadas (Brown 1992, 63). Es posible pensar, entonces, que todo lo que cae fuera del Estado y la familia es la sociedad civil, en la que cae el imperativo categórico de Kant, el cual Hegel piensa que es inadecuado ya que en la sociedad civil, como miembros de una corporación y como dueños propietarios, las reglas son externas al individuo, en la que el Estado provee el elemento de unión necesario del individuo para superar la separación inherente en la sociedad civil (Brown 1992, 63).

En lo anteriormente expuesto existe un problema potencial. Por una parte, el Estado no está viendo un contexto en el que las personas se vuelven realmente individuales, sino, por otra parte, las exclamaciones de Hegel hacen que el Estado sea visto como una amenaza a su individualidad (Brown 1992, 63-64). Entonces en realidad el Estado es la idea ética de un absoluto fin inamovible por sí mismo, que significa que el final último tiene derecho supremo en contra del individuo, el cual su deber supremo es ser miembro del Estado (Brown 1992, 64).

Al Estado lo constituyen sus ciudadanos como verdaderos individuos precisamente porque a pesar de que la expresión de unidad también es limitada, no es por una fuerza externa, pero sí por su propia lógica (Brown 1992, 64). La unidad del Estado hegeliano está claramente relacionada con la voluntad general de Rousseau, pero tiene diferencias, ya que Hegel piensa que la absoluta libertad está combinada con la absoluta unidad, entonces estas no están en conflicto con la otra, sino que, por el contrario, están implícitas en la otra (Brown, 1993, 65). Es claro aquí la forma en la que Hegel puede ser tomado como el más importante pensador comunitarista, opuesto al cosmopolitismo de Kant (Brown, 1993, 65).

La responsabilidad de Hegel en las relaciones internacionales es en esencia simple: el Estado es soberano, no puede haber una autoridad más alta que este (Brown 1992, 66). Entonces la

noción de ley internacional es controlada por el comportamiento, el Estado debe permanecer siempre en el nivel de *debe ser* en lugar del *que es* (Brown 1992, 66). La individualidad de los ciudadanos demanda la preservación de la individualidad del Estado y esto no es negociable (Brown 1992, 66).

Uno de los roles del aspecto externo del Estado es proteger y promover los intereses de la sociedad civil, la que intenta ir más allá de sus propios límites y buscar mercados, o medios de subsistencia necesarios, en otras tierras ya sea por insuficiencia de bienes o para la industria (Brown 1992, 66). Esta es una de las causas de guerra, aunque Hegel (citado en Brown 1992) menciona que el fin del Estado se encuentra en proteger su propia y sustantiva individualidad, en lugar de la seguridad individual y la prosperidad; los últimos han sido demandados del nacer de la sociedad civil y no del Estado en su aspecto interno.

La imagen de Hegel de las relaciones internacionales da cuentas de la manera en la que las cosas realmente son, deberían ser y siempre serán (Brown 1992, 67). El Estado ético puede ser esparcido a través del mundo, pero no puede trascender a un gobierno mundial, como un individuo no puede ser un individuo, sin otros individuos, entonces, el Estado no puede ser un estado sin otros Estados, y sin Estados no puede haber individuos o ciudadanos (Brown 1992, 67). La preservación de un mundo de Estados es una necesidad ética en contra del cosmopolitismo (Brown 1992, 67).

Por su parte, los ideales ingleses como los de Green Bosanquet, hasta las dos últimas décadas del siglo XIX, son influenciados por Hegel (Brown 1992, 68). Green establece una visión esencialmente hegeliana del Estado, en una serie de lecturas que examinan los derechos que esta perspectiva le atribuye al Estado y a los individuos (Brown 1992, 68). Bosanquet llega a una conclusión similar a la de Green: los Estados son diversas vinculaciones del espíritu humano, en grupos territorialmente determinados a través de un intentar y fallar (Brown 1992, 68). En este sentido, Green y Bosanquet tienen un punto aquí: la expansión de las políticas son para Hegel un aspecto del Estado en su externa dimensión como organismo regulatorio entre la sociedad civil, y no de su ética natural como la característica unificadora de la ética en la vida (Brown 1992, 68).

Bosanquet resalta que el Estado es la comunidad suprema, y a pesar de que sus acciones pudieron haber estado mal moralmente, ellos no son sujetos de ley (Brown 1992, 69).

Bosanquet insiste en que el Estado es encarnación del espíritu humano, en grupos territorialmente definidos mediante sus triunfos y pasados históricos (Brown 1992, 68). Aquí Brown indica que Bosanquet escribe que es la enfermedad del Estado la que conlleva a políticas de expansión, pero Hegel es explícito diciendo que la política de expansión es necesaria en virtud del deber del Estado de proteger a sus ciudadanos y promover sus intereses (Brown 1992, 69).

Para Brown, los comentarios de Hegel respecto del colonialismo y la expansión en la obra *Philosophy of Right* necesitan ser ubicados en un contexto, no como unas características necesarias del Estado político, sino como un juicio contingente como es, en ciertas circunstancias, la política del Estado (1992, 69).

Brown concluye la presentación del comunitarismo basado en Hegel, indicando que, en los términos de este pensamiento, que tiene influencia en las relaciones internacionales, es necesario una distinción (Brown 1992, 70). La primera, reconocer que la información citada aquí ha sido direccionada de la forma necesaria: y la segunda, que las ideas expuestas son aproximaciones que son solo interpretaciones contingentes de estas características necesarias (Brown 1992, 70). La razón por la que es importante esta distinción es que los críticos de Hegel confunden y minimizan lo necesario de este pensamiento, aunque no conformen en sí una teoría. Es decir que no considerar las ideas de Hegel como una teoría comunitarista sería como no considerar al pensamiento de Kant como la teoría cosmopolita (Brown 1992, 70).

2.2.3 Teorías comunitarias de las relaciones internacionales del siglo XIX

La mayoría de los pensadores comunitaristas del siglo XIX hicieron o el trabajo intelectual del origen que tiene afinidad con el idealismo y el romanticismo alemán del nacionalismo, revisados arriba, o simplemente son reflejo de una poco rigurosa mezcla de patriotismo tradicional con una versión estatista maquiavélica (Brown 1992, 71).

Así, las más importantes contribuciones al comunitarismo no hegelianas son un agrupamiento de ideas no asociadas con ningún autor en específico, pero que conforman la teoría nacionalista (Brown 1992, 71). La doctrina de que el mundo naturalmente se divide en naciones, que estas son una fuente de valor de los seres humanos y es la base de la organización política es una de las nociones más influyentes del siglo XIX, y continua así en los siglos XX XXI, y este está fuertemente vinculado con normas establecidas en el sistema

internacional (Brown 1992, 71). La doctrina se construye en patriotismo y amor por la comunidad que es premoderna y prepolítica, y de las ideas, de los intelectuales, antes expuestas (Brown 1992, 71-72).

Por ejemplo, Rousseau insiste en la importancia del amor por el país como uno de los factores que pueden conservar una sociedad justa (Brown 1992, 72). El temprano nacionalismo del siglo XIX en Alemania fue influenciado por Fichte, quien aplicaba el método maquiavélico en la tarea de lograr la libertad (Brown 1992, 72). Una mezcla similar podemos encontrar en los escritos de Treitschke (citado en Brown 1992, 72), a pesar de que en este caso el intento de situar el crecimiento del poder nacional del Estado es excesivamente transformado.

Esta básica examinación del nacionalismo no hace referencia al pensamiento hegeliano, ya que, según Brown, no hay una conexión entre este y el nacionalismo (Brown 1992, 73). Para Hegel, la naturaleza ética del Estado no es un Estado nacional y tampoco es el Estado nacional ético (Brown 1992, 73). La naturaleza ética de este recae sobre su rol en el punto de la unidad, en el que los ciudadanos internalizan la autoridad, que los enfrenta como una fuerza externa de la sociedad civil (Brown 1992, 73). Bosanquet argumenta la importancia del lenguaje en la formación de comunidades políticas y esto puede llevar a que una nacionalidad común lleva a una ciudadanía común, pero las dos nociones están separadas (Brown 1992, 73).

Si el temprano pensamiento nacionalista le debe mucho a la alemana anti Ilustración y a la tradición francesa republicana, nociones posteriores del derecho a la autodeterminación de los Estados están más cerca a esto que aquellas versiones comunitaristas que confían en la legitimación democrática (Brown, 1993, 73).

Una figura clave para comprender el comunitarismo desde el utilitarismo es Mill, con su ensayo *A few words on non-intervention*, en el que asigna valor no solo a la libertad, como quiera que esta sea lograda, sino que afirma que las personas se liberan a sí mismas (Brown 1992, 73). La doctrina normativa de Mill dice que “cuestiones del gobierno deben ser decididas por el gobierno” y pone el problema de la conformación y extensión de la comunidad en el agente, dejando claro que esto constituye una división de la raza humana, para estos propósitos la división es determinada por la elección de las personas y no por un

pre existente atributo cultural (Brown 1992, 74). El significado real de esta posición de Mill prefigura mucho en el pensamiento comunitarista del siglo veinte (Brown 1992, 74).

Una nación lo es si esta cree por sí misma que es una, y en las bases de esta creencia está vinculada una autodeterminación que puede ser resumida, de forma razonable, de esta posición; y, este razonamiento es la raíz del pensamiento comunitarista en el siglo XX, al menos este pensamiento esta enraizado en el liberalismo (Brown 1992, 74).

Por supuesto, la posición de Mill no está fuera de polémica. Como la experiencia del nacionalismo solo ha demostrado, en los últimos años, que esto determina que las divisiones de la raza humana que no siempre coincide con la segregación geográfica de los seres humanos; y, que este problema de determinación, en la que las divisiones tienen el derecho a la propia determinación, es la fuente de innumerables problemas (Brown 1992, 74).

Igualmente, en el pensamiento de Mill no está determinado qué clase de derechos las comunidades deben determinar por sí mismas para conformar una nación, a lo que le sigue, por ejemplo, cuestiones como ¿el deber de formar una nación implica el derecho de regular su membresía? (Brown 1992, 74). A pesar de que Mill no trabaja en las implicaciones de la defensa del principio nacional, de hecho, este parece que no está consciente de que tantas implicaciones existían, él provee un interesante punto de vista en el cual se ramifica la tradición comunitaria y se desarrolla en el siglo XX (Brown 1992, 74). A pesar de que los pensamientos de Mill en esta área no están totalmente desarrollados, esto se describe como comunitarista (Brown 1992, 75).

Hasta este punto de la discusión puede haber sido pensado que el pensamiento cosmopolita y comunitarista hacen contraste con los campos de la “izquierda y la derecha” (Brown 1992, 75). Según Brown (1992), esta caracterización puede haber sido de alguna manera tendenciosa, pero no automáticamente falsa. El punto aquí es que estas nociones no son necesariamente vinculadas a una posición política particular, en los amplios problemas que divide la sociedad moderna (Brown 1992, 75). Mientras puede haber afinidades entre algunas variantes del pensamiento comunitario con la derecha, otras variantes que recaen en las nociones democráticas de la legitimidad de la política pueden apuntar en otra dirección en la dirección normativa de las relaciones internacionales (Brown 1992, 75).

3. Conclusión

Para finalizar el capítulo, cabe resaltar que con lo que aquí estamos tratando es con dos visiones filosóficas que funcionan como teorías, entre las cuales las políticas del Gobierno de Ecuador en relación con el principio de ciudadanía universal van a ser situadas (Brown 1992, 74). Es decir que el comunitarismo y el cosmopolitismo pueden ser vistas como teorías de fondo que proveen supuestos sobre los cuales la política exterior, en este caso en relación con el principio de ciudadanía universal, puede ser interpretada y dar una cuenta directa de cómo el mundo funciona (Brown 1992, 75). Se sugiere entonces que en este caso de estudio de la política exterior del Ecuador en relación con el principio de ciudadanía universal, “el rol de las relaciones internacionales es un caso especial del rol de la filosofía en general que apunta a mostrar como las cosas encajan” (Brown 1992, 82).

Cabe mencionar, también, que esta investigación con base en la teoría normativa de las relaciones internacionales es trascendente. De acuerdo con Brown, referente con el que se expuso la teoría normativa, este escribe su obra y cuestiona que las principales corrientes de las relaciones internacionales han tratado de existir sin la ayuda de estas teorías de fondo y con una tendencia a discontinuarlas (Brown 1992, 77).

Por lo expuesto como primera conclusión, con respecto a la metodología para guiar la investigación se presenta el ciclo para definir las fases que integrarán el análisis de política exterior con base en el factor normativo de las relaciones internacionales. Se considera que la construcción y ejecución de la política exterior del Ecuador en relación con el principio de ciudadanía universal se puede ver reflejada en este ciclo usando el pronunciamiento oficial del Gobierno (políticas, leyes y discursos). Por otra parte, como segunda conclusión sobre el marco teórico de la investigación, al final de este capítulo se presenta una tabla que resume los conceptos generales y específicos del cosmopolitismo y el comunitarismo con base en sus elementos teóricos, los cuales serán aplicados en el caso de estudio de política exterior con respecto al principio de ciudadanía universal del Ecuador.

Por lo expuesto sobre el procedimiento para realizar el APE, se confirma que para el análisis e interpretación filosófica esta tesis se fundamenta en una interpretación desde la segmentación del proceso de toma de decisiones en 6 fases (Morin y Paquin 2018, 41). Este esquema cíclico se combina con conceptos o elementos específicos de las teorías normativas, junto con sus subteorías acerca del cosmopolitismo y del comunitarismo.

Tabla 1. Elementos de la teoría normativa

Gráfico 1. Fases del APE



Fuente: Morin y Paquin 2018

Teorías normativas	Cosmopolitismo	Comunitarismo
Conceptos generales	Modelo de política global en el que las relaciones entre individuos trascienden el Estado-nación y están cada vez más reguladas por instituciones y regímenes legales globales, lo que incluye de forma importante el régimen de derechos humanos (Carter 2001)	El comunitarismo se enfoca sobre todo en la cultura y la identidad nacional como puntos medulares de la comunidad. Para los comunitaristas, la ciudadanía se define por medio de las virtudes cívicas como el respeto por los otros y la importancia del trabajo público (Gaventa 2002)
Conceptos específicos	Los conceptos específicos para la interpretación son tomados de Immanuel Kant, quien fue el primero en plantear la teoría cosmopolita. En la actualidad, esta responsabilidad no debe ser altruista o filantrópica como ciertas escuelas del cosmopolitismo proponen (Beitz 1983), sino más bien políticas	A diferencia de los conceptos cosmopolitas que se basan en una teoría, el comunitarismo plantea nociones de varios autores, como Hegel, junto con el nacionalismo, y con estas nociones de pertenencia se plantea no una teoría, sino una posición ideológica política con respecto al Estado y la ética
Caso de estudio: política exterior del Ecuador en relación con el principio de ciudadanía universal		

Fuente: Datos tomados del trabajo investigativo

Capítulo 2

Interpretación político-filosófica de la política exterior del Ecuador en relación con el principio de ciudadanía universal durante el Gobierno de Rafael Correa

Introducción

El presente capítulo describe e interpreta la política exterior del Ecuador en relación con el principio de ciudadanía en el periodo de Gobierno del presidente Rafael Correa, del 2009 al 2017. Dentro del período indicado, a la cabeza de la Cancillería estuvieron, Fander Falconí (de 2008 – 2010), Ricardo Patiño (de 2010 a 2016) y Guillaume Long (2016 a 2017).

Cabe insistir que el estudio de política exterior no implica el análisis de la toma de decisiones de los presidentes y los cancilleres mencionados, o de otros funcionarios del Gobierno, con respecto al tema de la migración y el principio de ciudadanía universal en el sentido antropológico sobre la decisión como se desarrollan, en general, los estudios de política exterior; sino, más bien la investigación persigue realizar un estudio político-filosófico de relaciones internacionales utilizando la teoría normativa internacional. Sin embargo, cabe afirmar que la política exterior es dirigida por el presidente de la República y ejecutada por Cancillería, junto con otras instituciones estatales, y que las decisiones de estos actores son parte del proceso del APE.

Es necesario para la interpretación político-filosófica tener en claro los hechos que marcan la realidad migratoria sobre las que se tomaron estas decisiones de política exterior, porque la política de migración responde a las circunstancias. En este sentido, el análisis de política exterior en relación con el principio de ciudadanía universal se realiza frente a hitos migratorios específicos, sucedidos en el país dentro del período de estudio. La narrativa de estos hitos migratorios permitirá tener un escenario para la interpretación de las visiones político-filosóficas del Gobierno frente a los migrantes.

Cada uno de los hitos fue atendido por el Gobierno de turno con una política migratoria y con la toma de decisiones sobre movilidad humana, por lo que cada una de estas acciones, a partir de su descripción, será situada dentro del pensamiento cosmopolita o del pensamiento comunitarista, con el objeto de interpretar si la intención y la acción del Gobierno frente a los migrantes, en estas situaciones, se dio bajo los supuestos comunitaristas o cosmopolitas.

Este capítulo sugiere que la descripción empírica de estos hitos, mediante el uso de la metodología del APE y las seis fases, permite identificar los puntos de inflexión en el que se dieron las contradicciones y los problemas en la garantía de derechos y la implementación del principio de ciudadanía universal mediante la política exterior como mecanismo de decisión del Estado con base en la teoría normativa internacional.

Para desarrollar este argumento, este capítulo está estructurado de la siguiente manera: en el numeral 4 se presenta el antecedente de la política exterior del Ecuador en relación con el principio de ciudadanía universal, es decir, la ciudadanía universal como principio de la Constitución de 2008. Es importante comenzar por analizar de dónde viene el principio y cuáles fueron sus pretensiones iniciales y, en definitiva, la visión filosófica con la que se concibió y sus problemas iniciales como concepto.

A continuación, en el numeral 5, se realiza el APE sobre la política de migración implementada frente a los refugiados colombianos en Ecuador y en las decisiones políticas para la repatriación de migrantes ecuatorianos en España. Estos dos hitos son importantes porque reflejan las políticas del Estado frente a los inmigrantes que llegan al Ecuador, y de los emigrantes que salen del país. Ambos hitos sucedieron durante el periodo de Gobierno de Rafael Correa estudiado. Por último, se presenta la conclusión de este capítulo.

4. La ciudadanía universal como principio constitucional del Ecuador

Es importante para el APE entender cuál fue la problemática y el contexto de la Constitución que permitió concebir el principio de ciudadanía universal, antes de analizar los hitos migratorios. Se presenta, entonces, la manera en la que la ciudadanía universal fue propuesta en el texto constitucional, su interpretación político-filosófica; junto con las dificultades que enfrenta como concepto para ser garantizado como principio constitucional. Rafael Correa gana las elecciones presidenciales en Ecuador en 2007 en medio de una crisis económica y política, por lo que parte del plan de gobierno era impulsar una Asamblea Constituyente para elaborar un nuevo texto constitucional. Cuando Correa llega al poder, la Constitución fue elaborada por la Asamblea Constituyente de Montecristi y aprobada por los ecuatorianos en las urnas mediante consulta popular en 2008. Ante lo expuesto, es necesario tratar a este hecho: la propuesta del principio de ciudadanía universal en la Constitución de 2008 como el hito que marcó el inicio de una política de movilidad humana en el Ecuador diferente a lo que a nivel internacional se proponía en relación con la restricción de la movilidad.

El principio de ciudadanía universal nace y se alinea con la corriente del pensamiento político que dio vida a la Constitución 2008. Este posicionamiento permite comprender y entender cómo se respalda este principio y devela que el mismo no se formuló de manera aislada, sino que es el resultado de las propuestas constitucionales. En este sentido, se expone a continuación la alineación de los elementos más relevantes de la Constitución con la ciudadanía universal y la problemática sobre los que fueron propuestos y que justificaría la necesidad de la ciudadanía universal.

Para elaborar la propuesta del texto constitucional, Boaventura De Sousa Santos, catedrático portugués, intelectual con reconocimiento internacional y que ha realizado trabajos en derechos humanos, en 2008 fue invitado por la Asamblea Constituyente, que se encontraba en la ciudad de Montecristi durante el proceso de debate y construcción de la nueva Constitución. En su conferencia frente a la Asamblea, él afirmó que la teoría política es monocultural: “Tiene como marco histórico la cultura eurocéntrica, que se adapta mal a contextos donde tienen que convivir, de una manera o de otra, con culturas y religiones de otro tipo, no occidentales como son, por ejemplo, las culturas indígenas” (De Sousa Santos 2008, 4).

Este discurso se desarrolla alrededor de la idea de que lo anterior conlleva al hecho de que se escoja una sola cultura para configurar el Estado, lo cual “tiene la idea implícita de que la cultura escogida es más ‘desarrollada’ y, por lo tanto, merece ser la cultura oficial” (De Sousa Santos 2008, 6). El autor afirma que el Estado nacional moderno, a pesar de pretender una universalidad, se queda en lo particular, por cuanto este impone una perspectiva apegada a la identidad nacional, ya que esta pasa a reposar en la identidad de la etnia dominante. En este sentido, las políticas estatales buscaron “naturalizar esas diferencias bajo la forma de un universalismo, y en consecuencia transmutar el acto de violencia impositiva en un principio de legitimidad y de consenso social” (De Sousa Santos 1995, 138). Como resultado, la “identidad nacional” se apoyaría en la supresión u ocultamiento de otras identidades no hegemónicas, como extranjeros, minorías étnicas, mujeres y grupos de diversidad sexual (Burbano 2013).

En este contexto, por medio de la Constitución de 2008 el Gobierno pretendió abandonar aquel discurso de neutralidad cultural que refleja una monoculturalidad hegemónica presente en esos años en la política, no solo en Ecuador sino en Latinoamérica, ya que los procesos de

independencia y descolonización no implicaron el reconocimiento de las diversidades (Burbano 2013, 8). Es decir que las propuestas de la Constitución de 2008 hacen frente a la no adaptabilidad de las cosmovisiones occidentales en las realidades Latinoamérica, por lo tanto, a la idea de que las identidades hegemónicas son las identidades universales.

Ante realidades europeas no adaptables a las nuestras, entre los elementos sobresalientes de la nueva Constitución ecuatoriana, que se alinean a la propuesta de la ciudadanía universal, fue la modificación sustancial de las bases dominantes de afiliación identitaria, propiciando la transición de un Estado pluricultural y multiétnico, tal como se definía en la Constitución de 1998, a un Estado intercultural y plurinacional, como se propone en el artículo 1 de la Constitución de 2008.

De acuerdo con la tesis de maestría de Burbano (2013, 3), en cuanto a la perspectiva de interculturalidad, esta no debe entrar en contradicción u oposición con el multiculturalismo, ya que se trata de tomar lo positivo del multiculturalismo, pero a la vez da un paso más al considerar el principio de interacción positiva aportado por la interculturalidad. Así, el proyecto plurinacional e intercultural ecuatoriano de la nueva Constitución se inserta dentro de una perspectiva que mira la diversidad, en este caso al migrante, cualquiera que este sea, de manera positiva. Por eso, se puede afirmar que la Constitución y el principio de ciudadanía universal se enmarcan en el interculturalismo, que para el antropólogo Carlos Giménez se trata de:

Una nueva expresión dentro del pluralismo cultural que, afirmando no únicamente lo diferente sino también lo común, promueve una praxis generadora de igualdad, libertad e interacción positiva en las relaciones entre sujetos individuales o colectivos culturalmente diferenciados” lo cual incluiría a los migrantes (Giménez 2003, 174).

De acuerdo con Ayllón y Docetti-Marcolino (2015), autores del artículo *Revolución Ciudadana y refundación constitucional del Ecuador*, la nueva Constitución “se trataba de un paso fundamental hacia el cuestionamiento del consenso multiculturalista de los años 90 y la redefinición de papel del Estado y de lo público en un modelo de organización social ‘policéntrico’ y ‘radicalmente democrático’” (Larrea 2010, 25). La Constitución de 2008, al enmarcarse en la construcción de un Estado plurinacional e intercultural, manejó, entonces, un

enfoque de interculturalidad como proyecto sociopolítico, en el que sin anular el pluralismo lo revitalizaría (Burbano 2013, 7).

Además, el proyecto sociopolítico de la Constitución de 2008 tuvo otro enfoque adicional sobre la interculturalidad: se trata de un enfoque que toma en cuenta la relación entre diversidad cultural, biodiversidad y sus interdependencias (Poats 2010). Este enfoque es pertinente para la realidad ecuatoriana, ya que se encuentra implícito en la noción de buen vivir, que se trata de una concepción situada (local) en la que se conjugan deseos e intereses articulados a partir de distintos grupos, esto implica una circulación del poder que no debe encontrarse basada en causas clasistas, etnicistas o nacionalistas (Burbano 2013). Dentro de estos grupos, de forma indiscutible se encuentran los deseos y los intereses de los migrantes.

En este sentido, alineado a la interculturalidad y el buen vivir, la nueva Constitución trajo importantes avances en materia de movilidad humana al establecer en el F 40 el no tratar a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria, propugnando el principio de ciudadanía universal en el numeral 6 del Artículo 416. Este principio es contrario al fundamentalismo cultural, el cual quiere mantener a cada uno en su sitio, ya que las diferencias culturales serían inconmensurables de tal manera que para mantener la paz la única posibilidad es vivir separados, cada uno en su lugar (Burbano 2013, 11).

Así, se conserva la idea del Estado nación moderno que mira a los extranjeros como extraños, y por lo tanto ellos no tendrían derecho a compartir recursos con los no “nacionales” y menos aún si estos recursos son escasos. De esta manera, quedaría legitimada la exclusión en la ciudadanía (Burbano 2013, 11).

El fundamentalismo se trata de una ideología que asume la igualdad política asociada a una identidad cultural como un requisito para acceder a los derechos de ciudadanía (Burbano 2013, 11). Dados los polos entre el fundamentalismo, la interculturalidad, el buen vivir y el principio de ciudadanía universal, la libre movilidad humana en la Constitución de 2008 se trató de un acto fundacional, un proceso de transición entre lo viejo y lo nuevo, no libre de resistencias (De Sousa Santos, 2008, 8).

De acuerdo con Andrade (2010), en el caso de Ecuador fue necesario un largo recorrido para que se venzan esas resistencias, ya que dicho paso desafiaba al Estado uninacional, que era

representado por los sectores dominantes (Andrade, 2010). En este contexto, no se puede creer ingenuamente que el Ecuador, al declararse un país intercultural que promueve la interculturalidad, el buen vivir y la ciudadanía universal ya se ha librado de los límites propios de los Estados-nación (Burbano 2013).

Es decir que la interculturalidad de nuestra Constitución que justifica el principio de ciudadanía universal esta lejos de ser fácil de lograr, como afirman los referentes que han estudiado este tema, por lo que cabe resaltar que no se debería desconocer que en la interculturalidad también hay dinámicas de poder (Grimson 2011). El asunto estaría en cómo se gestiona, negocia tensiones y cómo se asume el conflicto de la ciudadanía; “ya que una cosa es abordar el conflicto considerando al ‘otro’ (extranjero) como un ‘invasor’ y otra cosa muy distinta es abordar el conflicto considerando al otro como sujeto de derechos y valioso en sí mismo” (Burbano 2013).

En el caso de la política exterior de los demás Estados, la prevención frente a la inmigración es un indicio de fundamentalismo cultural en el que se “asume una serie de conceptos antagónicos simétricos, el del extranjero, el extraño, el forastero, como opuesto al nacional, al ciudadano” (Stolcke 1994, 247 citado en Estévez 2008). Y es contra el fundamentalismo que se posiciona la Constitución de 2008, el buen vivir, la interculturalidad y el principio de ciudadanía universal.

De acuerdo con la idea fundamentalista y la ciudadanía tradicional se presentarían así una asunción de que el país tiene un “patrimonio cultural” localizado, delimitado, compacto, por lo cual la inmigración sería una amenaza política a la identidad nacional (Burbano 2013). Se tendría un nacionalismo renovado ya no fundado en la vieja idea de “raza” del siglo diecinueve, con una hegemonía blanco-mestiza, sino sustentado en la cosificación de las fronteras y las diferencias culturales (Burbano 2013).

4.1 Visión político-filosófica de la ciudadanía universal en la Constitución de 2008

Por lo expuesto en el anterior apartado, con base la teoría normativa internacional, la concepción del principio de ciudadanía universal de la Constitución de 2008, respaldado en el cambio a un Estado intercultural y del buen vivir, como fundamentos para construir y ejecutar la política pública y la política exterior del Ecuador, desafía a los principios éticos del

comunitarismo, los cuales pueden, de manera interpretativa, ser análogos al fundamentalismo cultural antes mencionado, en el que ser parte de una comunidad política estaría basado en la pertenencia cultural de un individuo a un Estado, elemento antagónico al cosmopolitismo, para ser un ciudadano. Es decir que la idea de que las personas somos ciudadanos del mundo es contraria a la idea de la importancia de la cultural hegemónica para la formación de comunidades políticas, ya que esto puede llevar a una nacionalidad común, pero no a una ciudadanía común.

El principio constitucional que pondría fin a la condición de extranjero y exigiría los derechos humanos de los migrantes, el principio de ciudadanía universal se ajusta a visiones morales más bien cosmopolitas. El principal argumento para esta afirmación es que el Estado representado por el agente, Rafael Correa, propone una Asamblea Constituyente, y esta a su vez una Constitución que fue aprobada por los ecuatorianos mediante votación. Es decir que, a pesar de que el Estado fue la institución que estuvo al frente de este proceso, su rol fue netamente instrumentalista y contingente, es decir que fue una herramienta que pasa a un segundo plano, ya que el protagonismo se queda en los individuos representados por los ciudadanos y su aprobación para la elaboración de una nueva Carta Magna.

En tal virtud, el Estado fue un medio y no un fin para formular el principio de ciudadanía universal y los elementos constitucionales que lo respaldan, como el buen vivir y la interculturalidad. De acuerdo con Kant y la teoría cosmopolita, los seres humanos deben ser tratados como el fin en lugar de como medio, porque son agentes racionales, todos sujetos a las leyes que ellos mismo hacen, y este es el caso de la formulación del principio ciudadanía universal en la Constitución ecuatoriana. Esto, a diferencia de la visión comunitarista que apunta a que cuestiones del Gobierno deben ser decididas por este y no por los ciudadanos, ya que la ética del Estado esta sobre la moral de los individuos. Por su parte, desde la visión moral cosmopolita el Estado, sobre todas las cosas, es considerado la más satisfactoria forma de organización social viva actualmente disponible, y este merece soporte mientras mantenga su estado de contingente.

De acuerdo con la visión filosófica cosmopolita de la teoría normativa internacional, Kant (citado en Brown, 1992) se refiere al ciudadano como colegislador, quien participa activamente de las decisiones del Estado, guiado por la razón pura y el imperativo categórico;

en este sentido, la democracia no es despótica, porque existe una participación política del ciudadano en las decisiones del Gobierno.

En el caso de Ecuador, la participación ciudadana en la aprobación del texto constitucional marcó la diferencia en la forma de hacer leyes y políticas en Ecuador, por lo que es posible señalar que la mayoría de los ecuatorianos, ejerciendo su derecho al voto, estuvo de acuerdo con las propuestas de una nueva Carta Magna. Entre las propuestas del texto basado en la interculturalidad se encuentra la ciudadanía universal como principio que dirigiría la política exterior migratoria del país.

En otros casos, sobre las decisiones, los ciudadanos solo son responsables de elegir al gobernante, y de ahí proviene el problema de representatividad, en la que la responsabilidad de las decisiones políticas recae solo en el agente, es decir que el ciudadano tiene la responsabilidad primaria de la elección inicial y no de las decisiones que proceden a esta elección, a lo que Kant (citado en Brown 1992) se refiere como una democracia dominante o despótica, en este caso las decisiones alejadas de la voluntad popular serían ilegítimas.

Interpretando la forma antes descrita en la que el principio de ciudadanía universal es establecido en la Constitución de 2008 con base en la teoría normativa, entonces, se puede argumentar que se asemeja a las visiones normativas cosmopolitas de la teoría internacional de Kant, quien afirma que la ley del Estado es construida con principios morales establecidos, *a priori*, la libertad de cada miembro de la sociedad como un ser humano; la igualdad de cada uno con los otros como sujetos, y la independencia de cada miembro de una riqueza común como ciudadano (Brown 1992, 31), esto se puede asemejar al principio constitucional que establece la libre movilidad, el fin progresivo del estatus de extranjero y la exigencia de los derechos humanos de los migrantes establecidos en el artículo 416, numeral 6 de la Constitución ecuatoriana.

De acuerdo con Jurgen Habermas (1998), el razonamiento no solo es racional, es decir que el fundamentalismo cultural no puede ser absoluto, sino que los individuos también razonan de forma “irracional” o diferente a lo que sucede en realidad, lo que se traduce en una democracia en la que la participación ciudadana que determina el camino político de la nación. Lo mismo piensa Kant (1998) y lo denomina la razón pura. En este caso de APE, así

fue cómo se concibió un Estado intercultural multiétnico, que promueve el buen vivir y la libre movilidad humana.

Esta idea del párrafo anterior se convierte en el segundo argumento que permite ubicar a la formulación del principio de ciudadanía universal en la Constitución como cosmopolita, dado que se aleja de la realidad empírica de la migración internacional en la actual era de la globalización sobre la propuesta de cómo debería ser esta situación, es decir que se basa en su deontología, y se asemeja al razonamiento puro de Kant basado en un razonamiento práctico que alcanza preguntas más profundas de la filosofía en general, como sí los migrantes merecen los mismo derechos que los nacionales solo por el hecho de ser seres humanos.

Un tercer argumento para ubicar al principio dentro de las visiones de la teoría cosmopolita, desde la perspectiva de Bethman (citado en Brown 1992), es que el Gobierno ecuatoriano tendría la responsabilidad de promover la felicidad de sus ciudadanos, pero esto no superaría su responsabilidad de promover los derechos humanos en general, en este caso de promover el principio de ciudadanía universal, lo que significa velar por los derechos no solo de los ecuatorianos sino de también de los extranjeros, dado que todos somos ciudadanos del mundo, lo cual, de forma indiscutible es complejo, porque envuelve acciones en contra de los intereses nacionales, la cultura hegemónica y la política monocultural. En consecuencia, problemas y resistencias existieron al formular el principio; y, por lo tanto, también en el momento de formular e implementar las políticas que garanticen el cumplimiento del principio de ciudadanía universal.

Estos problemas en la construcción y ejecución del principio de ciudadanía universal se pueden enmarcar en la lógica comunitarista de la división de la raza humana, debido a la incapacidad de los seres humanos de actuar bajo lo que dictamina el imperativo categórico por su maldad natural.

De acuerdo con Mill, (citado en Brown 1992), utilitarista que cruza la línea del cosmopolitismo al comunitarismo, las divisiones de la raza humana no siempre coinciden con la segregación geográfica de los seres humanos, es decir que no solo es el origen de las personas que deciden migrar lo que marca las diferencias culturales de los territorios, sino también otros factores, y que esta determinación en la que las divisiones tienen el derecho a la propia determinación la fuente de un sinnúmero de problemas.

Se considera de forma ontológica que esta premisa es cierta, como veremos más adelante, y como se anticipó desde la formulación de la interculturalidad y el buen vivir en la Constitución de 2008, poner en marcha la política exterior migratoria del Ecuador que garantice el cumplimiento del principio de ciudadanía universal no ha estado libre de estos problemas que la división de la raza humana, misma que, de acuerdo con Mill (citado en Brown 1992) es determinada por la elección de las personas y no por un atributo cultural atado a la pertenencia a algún sitio.

4.2 Dificultades para garantizar el principio de ciudadanía universal como parte de la política exterior

Una vez interpretado el principio de ciudadanía universal de la Constitución de 2008 como cosmopolita, cabe analizar y profundizar en sus problemas de concepción y de aplicación desde su formulación mediante el análisis de política exterior (APE). La metodología para el análisis de política exterior dictamina que para la formulación se debe enmarcar el asunto de política dentro de un problema y este debe tener incidencia internacional, de otra manera, la política exterior permanece en un estado de limbo en el momento en que no es enmarcada de forma adecuada como una problemática y cuando no tiene coherencia con lo que pasa en el ámbito internacional. Una vez expuesto lo anterior, fuera de problemas de concepto, es aquí en la formulación de la política no hegemónica, inclusiva y diferente para garantizar el principio de ciudadanía universal que se presenta el primer tropiezo para la implementación del principio de ciudadanía universal mediante la política exterior del Ecuador, que es que el país nada contra corriente.

Este problema se puede anticipar en la construcción y ejecución de la política exterior del Ecuador con respecto al principio de ciudadanía universal y la poca incidencia internacional para que otros países sigan su ejemplo. Se debe profundizar en la reflexión sobre el hecho de ir contra corriente: Ecuador y Bolivia proponen que ningún ser humano debe ser considerado como ilegal por ser extranjero en un mundo en el que cada día se restringe con mayor ímpetu la migración, los controles en las fronteras se agudizan y las deportaciones aumentan.

En esta realidad, el rechazo a los migrantes se ha fundado en el imaginario de las sociedades civiles a escala mundial como normal, aunque tenga una moral cuestionable. La falta de compromiso internacional frente a la propuesta de un país pequeño y la desalineación de la política exterior del Ecuador con respecto a la libre movilidad humana frente a una realidad

mundial que rechaza la migración ha convertido a la ciudadanía universal en un sueño político difícil de realizar mediante la política exterior del Ecuador. En palabras de Kant (citado en Brown, 1992), el bien no puede prevalecer entre los hombres dentro de un Estado si su libertad es amenazada por la acción de otros Estados, la ley puede prevalecer solo si la regla de la ley prevalece en todos los Estados y en las relaciones internacionales.

Es interesante realizar la analogía de la guerra con la migración masiva internacional, lo cual nos permite indicar que en el ideario de Kant (citado en Brown, 1992) los individuos se darían cuenta de la perversidad en torno a la discriminación y la vulneración de los derechos humanos de los migrantes, porque, de acuerdo con el pensamiento cosmopolita, los individuos reconocerían que el cierre fronterizo es contraproducente, dando así paso a la *paz perpetua*, en la que las naciones dirigidas sería por la voluntad de los individuos y no por los intereses nacionales.

Es decir, el ideal es que los propios individuos decidan que la restricción migratoria no es el camino, sino la libre movilidad humana, ya que esto sería lo que dicta el imperativo categórico, hacer lo que se debe hacer, sin importar las consecuencias, ya que por la ley universal las consecuencias serían positivas. No obstante, lo anteriormente descrito se ve más como un ideal que como un hecho, en otras palabras, lo que tal vez debería ser.

Por otra parte, de forma conceptual, además de una política de migración adversa, nos atrevemos a pensar que, también, desde esta formulación constitucional de los elementos de la interculturalidad y del buen vivir nacen otras dificultades que ahora como país enfrentamos con respecto a garantizar derechos que son, en este caso, del principio de ciudadanía universal frente a los migrantes y el derecho cosmopolita, utópicos, por fallas en su concepción

Comencemos analizando la coherencia entre el concepto de ciudadanía universal y el principio constitucional y con qué problemas se vinculan. En teoría, la ciudadanía universal responde a la vulnerabilidad y a la violación de los derechos humanos de las personas migrantes, ese es el problema desde el que se construyen las bases conceptuales de la ciudadanía universal; en tanto que la propuesta de que las personas son ciudadanas del mundo se basa en el derecho al desarrollo que tienen los países del denominado Tercer Mundo con respecto a los países desarrollados y la fuerza laboral que los migrantes representan en

territorio extranjero. Esto fue claramente establecido en el marco conceptual de la ciudadanía universal como un problema de justicia social.

Pero, el principio de ciudadanía universal en la Constitución de 2008, por su parte, se enmarcó en otro problema que engloba al primero, el de una cultura hegemónica que se impone sobre las otras y la no adaptabilidad de la política tradicional con nuestras realidades, por lo que se propone la necesidad de un Estado intercultural y del buen vivir, y como consecuencia la libre movilidad al no considerar a ningún individuo como ilegal por su estatus migratorio. Por lo tanto, son dos problemas que aunque se relacionan son diferentes.

Por consiguiente, la idea descolonizadora en la que se enmarca el concepto de ciudadanía universal se alinea con las propuestas constitucionales de una política de desarrollo propio, y eso no está establecido, las naciones no siguen un modelo, sino que intentan hacer su propia política.

Aquí se presenta el primer reto de la política pública y la política exterior adaptada al territorio, basada en el buen vivir y en la interculturalidad que acepta la diversidad del individuo, y que, por lo tanto, promueve la libre movilidad de las personas. La idea del principio se centra en la movilidad humana, de los migrantes a no ser discriminados por ser originarios de otros territorios y manifestar otros rasgos culturales, dado que estos en la práctica son superables, por lo que se presenta como la lucha de los excluidos por ser incluidos, y el reto está en formular dichas políticas con estas características, lo que hasta ahora ha sido difícil de conseguir. Es decir que el intento de una política propia del desarrollo no esa completamente establecida.

El segundo reto de la definición para la construcción y ejecución de la política exterior que garantice la ciudadanía universal es que su conceptualización en la Constitución se presenta como solución a los procesos migratorios desde el Sur hacia el Norte global, tanto como concepto académico como principio constitucional. Pero, desde su concepción nada se dice sobre la migración entre los países del Sur y cómo la teoría del derecho al desarrollo se adaptaría a esta realidad.

He aquí una de las principales dificultades conceptuales, como veremos más adelante, que el Estado garantista de derechos atraviesa para hacer cumplir el principio constitucional hacia el

interior y no solo hacia el exterior, en otras palabras, se observa el principio de ciudadanía universal en la Constitución del Ecuador como una política exterior que sirve para proteger a sus migrantes y que olvida u omite la responsabilidad del Ecuador en su política doméstica como un país receptor de migración.

Esta dificultad en la práctica se origina sobre la responsabilidad que puede ser asumida por los países hegemónicos, que son potencia económica para garantizar los derechos de los migrantes que trabajan en su territorio, ya que sus economías capitalistas que dependen de la mano de obra migrante; esto, con base en la teoría del derecho al desarrollo, porque existen los recursos para hacerlo, entonces lo más justo es garantizar derechos a todos los trabajadores, sean del mercado formal o informal. En estos países desarrollados, en algunos casos de violaciones directas a los derechos humanos, existen los recursos, pero no la voluntad política para brindar a los migrantes los derechos humanos que les corresponden y los servicios públicos que mejoren su calidad de vida, como salud, empleo, educación, seguridad y justicia a los que podría acceder cualquier ciudadano por derecho.

Ahora bien, en un proceso regional de migración, o entre países del Sur global, no nos referimos a la migración entre naciones que se encuentran en vías de desarrollo, no existe contemplaciones sobre la ciudadanía universal sobre qué sucede cuando el país receptor no tiene los recursos suficientes para atender a sus propios ciudadanos, y recibe olas de migración como es el caso de Ecuador desde otros países de la región. En este sentido, se afirma que la ciudadanía suramericana es otro concepto.

Kant (1998) en su época reconocía al ciudadano cosmopolita y la hospitalidad universal, pero para quienes tenían propiedad, lo que reduce la exclusión migratoria a los pobres, a los indocumentados, a quienes no tienen una propiedad o bienes que los hagan dignos de ser ciudadanos o de pertenecer a alguna parte. En el caso de la migración en América Latina, una importante movilidad humana sucede entre países, haciendo del Ecuador un país que acoge a mayoritariamente migrantes colombianos, venezolanos y cubanos de todas las clases sociales. La idea del derecho al desarrollo y la reciprocidad entre estos países es un proceso de integración regional, entre iguales, en el que en lugar de que el uno ceda espacio para los derechos del otro, ambos Estados-nación se enfrentan al sistema capitalista en su derecho al desarrollo.

5. Política exterior migratoria del Ecuador en el Gobierno de Rafael Correa

Como se anticipó, la descripción empírica de la política exterior se la realiza mediante la narrativa del APE de dos hitos migratorios del país sucedidos en el período de la presidencia de Rafael Correa, que son: la migración proveniente de Colombia hacia el territorio ecuatoriano; y, la repatriación de los ecuatorianos desde España luego de la crisis de la burbuja inmobiliaria en 2008. Durante el mandato de Rafael Correa existieron otros hitos migratorios, dado que fue un período de gobierno extenso, no obstante, se toman estos dos sucesos como referencia para precisar de manera puntual la visión con la que fue planteada la política exterior en relación con el principio de ciudadanía universal.

De la misma forma que se realizó la narración del antecedente de este capítulo, se presenta primero la descripción de la política exterior del Ecuador frente a estos hechos, por lo que se describe los hechos utilizando las fases del APE y a posterior se realiza la interpretación político-filosófica de la política exterior del Ecuador en relación con el principio de ciudadanía universal; y, al final se analiza las dificultades y contradicciones en su construcción y ejecución.

5.1 Refugiados colombianos en el Ecuador

“Los flujos migratorios entre Ecuador y Colombia tienen una larga tradición, sin embargo, la dinámica ha crecido desde el año 2000 y comenzó a presentarse el fenómeno del refugio” (Carreño 2012). Pero, fue la adopción del principio de ciudadanía universal por parte del Ecuador en su Constitución lo que propició un aumento notorio de la diáspora colombiana en nuestro país (Agudelo y Riaño 2016, 56).

Esto sucedió porque, según Rodríguez y Navarro, “Colombia es un país emisor de migración precaria, cuya población en situación irregular se ve impedida para ejercer la ciudadanía en diferentes países del mundo, así como de acudir a cualquier mecanismo de exigibilidad en materia de derechos humanos” (2013, 56). Por lo que obtener el estatus de ciudadano resultó atractivo para los colombianos que necesitaban salir de su territorio, razón por la que la migración entre estos dos países se intensificó, por la garantía de derechos humanos que propiciaba el Ecuador, no solo para los nacionales, sino para todos los ciudadanos del mundo, de acuerdo con su política del buen vivir y de interculturalidad. Esto también se intensifica por la distancia entre los dos países fronterizos.

Para el análisis de política exterior del Ecuador en relación con el principio de ciudadanía universal de este hito en particular comenzamos con su formulación, o primera fase del ciclo del APE, es decir, posicionándolo a la política como una respuesta a un problema sobre el que se toman decisiones en el ámbito migratorio.

El problema en el que se enmarca la política exterior del Ecuador en relación con el principio de ciudadanía universal es el refugio, situación que conlleva a un estado de vulnerabilidad extrema de esta población ante la falta de la garantía de sus derechos humanos en su territorio, la situación de los refugiados se exagera al verse obligados a salir de su patria de forma intempestiva, huyendo por la violencia o la persecución de la que son víctimas en su territorio. Ante esta realidad migrante del país vecino, el Gobierno de Correa reafirma su política en favor de la población colombiana refugiada en el Ecuador, pero a la par, realiza acciones de seguridad para resguardar la frontera norte con Colombia.

Esta dualidad en la política exterior, abrir fronteras para el refugio y, a la vez, resguardar la frontera por motivos de seguridad, es uno de los motivos que dificultó la construcción y ejecución de la política exterior del Ecuador en relación con el principio de ciudadanía universal frente a los refugiados colombianos, ya que la seguridad en la frontera ha sido la forma con la que se ha justificado la violación del derecho humano de libre movilidad y la omisión del principio de ciudadanía universal. Este delicado asunto en las relaciones internacionales se conoce como securitización, lo que se profundizará más adelante.

El Gobierno, a fin de promover la integración, facilitar e impulsar el comercio y el turismo, abre totalmente sus fronteras, es decir que su política se presenta libre de controles a los flujos migratorios. Esta medida se toma para todos los países, y es acogida de forma positiva por los migrantes de Colombia; cabe resaltar que esta acción se la adopta en concordancia con el derecho a la libre movilidad propuesto por el principio constitucional de ciudadanía universal, por lo que en 2008 el presidente Correa decide eliminar la solicitud de visas de turismo para ingresar a nuestro país. El Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración informó que, a partir del viernes 20 de junio de 2008, los ciudadanos de cualquier nacionalidad podrán ingresar al Ecuador sin necesidad de visa y permanecer por un período de 90 días (MRECI 2018a).

El principio de ciudadanía universal establece el fin del estatus de extranjero, no solo para los colombianos sino para todo el mundo. Las consecuencias de la decisión del Ecuador de no controlar los flujos migratorios implica aplicar en la política el principio de ciudadanía universal, y esta dejó sin efecto la exigencia del pasado judicial para la población colombiana. El presidente, mediante Decreto Ejecutivo 1522 publicado en el Registro Oficial, número 565, del 19 de enero del 2009, excluye para el ingreso al país la presentación de dicho documento a menores de edad, a refugiados reconocidos legalmente, a tripulantes de aeronaves, a autoridades gubernamentales, funcionarios diplomáticos y a miembros de organismos internacionales, decisión de la que más tarde el Gobierno se arrepentiría y daría un paso atrás por motivos de seguridad nacional.

Entonces, una vez establecido el problema, en una fase dos del APE, el Gobierno tomó algunas decisiones políticas, como las mencionadas, que fueron inmediatas para responder en el corto plazo a la libre movilidad que la Constitución ecuatoriana debía garantizar, acciones que se daban de forma coyuntural, no estructural, pues se estaba cumpliendo de inmediato lo establecido en la Constitución de la República.

En una tercera fase se presenta la oportunidad de reafirmar o cambiar la política. Dada la situación de inseguridad en la frontera con Colombia, debido al narcotráfico y la violencia que este genera, la oportunidad política que se presenta justificará la acción del Gobierno, aunque esta viole la Constitución. Fue con base en esta oportunidad de inseguridad en la frontera con Colombia que el Estado ecuatoriano toma una nueva decisión frente al refugio colombiano: la restricción de movilidad mediante una política de migración que controle el flujo de personas que ingresaban a nuestro país en calidad de refugiados.

Cabe señalar que en este APE existe una saltada fase de la política exterior del Ecuador en relación con el principio de ciudadanía universal, que requiere del establecimiento de una agenda política que haga frente al problema de los refugiados colombianos en Ecuador, para el mediano y largo plazo y de forma integral. En este sentido, se debe tomar en cuenta que las políticas también se pueden diferenciar por su modalidad: las *programáticas*, que son aquellas que responden a un proyecto político, económico y social; y las *coyunturales*, cuando son una reacción a una presión migratoria (Nasimba 2013, 52). De esta manera, se cierra el ciclo del APE de las decisiones de política exterior coyunturales que abrieron en un primer momento las fronteras para el libre ingreso de migrantes y refugiados del Colombia.

Ahora bien, en este hito por el problema de violencia y el narcotráfico en la frontera Ecuador-Colombia se abre el ciclo de las decisiones de política programáticas y de seguridad que el Ecuador adoptó y como estas se ajustaron frente a la movilidad humana de refugiados proveniente del vecino país. Antes de analizar el contenido de la agenda política y presentar la política exterior programática en materia de migración, se puede evidenciar en estos saltos en las fases del APE que el diagrama del ciclo que segmenta las seis fases es un esquema simple que no refleja la complejidad de la política exterior. En este caso se regresa en sus fases de decisión coyuntural a una nueva oportunidad, que resulta en una nueva decisión, el Estado mediante Decreto Ejecutivo propuso una rectificación programática de la política de migración que se orienta a la seguridad del país y restringe la libre movilidad.

Retomando el establecimiento de una agenda política, como una fase del APE que haga frente al problema de la vulnerabilidad en el que se enmarca la política exterior del Ecuador en relación con el principio de ciudadanía universal frente a la situación de refugio de los colombianos en Ecuador, utilizamos el Plan de Desarrollo 2009-2013 para el análisis. Dicha agenda política es dirigida por la Presidencia de la República y, en el marco de sus competencias, en este caso la movilidad humana, debe ser ejecutada por Cancillería. En esta agenda política encontramos que el Objetivo 1 del Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013, lineamiento 1.7 literal a) propone aplicar medidas para el reconocimiento pleno y protección de las personas extranjeras sin importar su estatus o condición migratoria (Senplades 2009). Este objetivo y lineamiento tiene concordancia con la Constitución de 2008.

En este sentido, y respecto de los logros en la implementación de este objetivo, como siguiente fase del APE en materia de refugio en el ámbito jurídico del reconocimiento es necesario hacer referencia al proceso del Registro Ampliado. Esta medida se trata de la implementación del reconocimiento y la protección de los refugiados, luego de las decisiones coyunturales de abrir fronteras, ahora como decisión programática. La política del Registro Ampliado es una herramienta práctica, basada en la determinación grupal de la condición de refugiados que tiene varios precedentes a nivel nacional (MRECI 2008b).

Pero en esta política programática se retrocede para sustentar la implementación del Registro Ampliado, solo para algunos refugiados y no para todos. En el año 2009 el Gobierno modifica el reconocimiento de la condición de refugiado mediante Decreto Ejecutivo 1635 publicado en Registro Oficial número 567 el 7 de abril de 2009. Mediante este Decreto Ejecutivo se

establece que la Dirección General de Refugiados de Cancillería, al recibir solicitudes de refugio, podrá declarar su inadmisión motivada a trámite, que vulnera varios derechos, especialmente del debido proceso (Nasimba 2013, 57). Este decreto, al contrario, no se alinea con el objetivo y lineamiento propuesto en la agenda de desarrollo y tampoco tiene concordancia con la Constitución y el Artículo 416, literal 6, que promueve el principio de ciudadanía universal, ya que limita la libre movilidad del extranjero y no exige sus derechos humanos. En tal virtud, este Decreto Ejecutivo vulnera el principio de ciudadanía universal proclamado en la Carta Magna.

Con este punto de vista están de acuerdo otros autores que han analizado este hito migratorio del Ecuador desde su política migratoria. Por ejemplo, evaluando si estas decisiones son constitucionales, Nasimba (2013) indica que el Artículo 3 de este Decreto no contempla el derecho de las personas a la defensa, establecido en el Artículo 76 de la Constitución ecuatoriana. Además, en este Decreto se restringe la definición ampliada de persona refugiada de la Declaración de Cartagena reconocida en el Decreto Ejecutivo 1635, y con ello contradice lo establecido en la Constitución ecuatoriana en el Artículo 11, numeral 8, en lo que se refiere a la prohibición de regresión en el reconocimiento y ejercicio de derechos (Nasimba 2013, 57).

Profundizando sobre las implicaciones de la implementación de este decreto, la fase del APE que le sigue a la decisión el Registro Ampliado en su primera etapa entregó 10 603 visas de refugio, estas fueron entregadas por el Gobierno entre el 23 de marzo hasta el 4 de julio de 2009, según el boletín de prensa 281 del Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio e Integración (2009). En los datos presentados sobre las estadísticas de ingresos y solicitudes de Registro Ampliado se identifica que el número de solicitudes de refugio de personas colombianas admitidas disminuye año tras año, del 2009 al 2011.

En el 2009, año de aplicación del Registro Ampliado, se presentaron en total 30.404 solicitudes de las cuales se reconocieron como refugiados a 25.872 (el 85%). En 2010, de 23.875 solicitudes presentadas, 8.007 fueron reconocidas (33,5%). Para el primer semestre de 2011 de 8.488 solicitudes de colombianos admitidas a trámite, 1.470 fueron reconocidas (17,3%) (Carreño, 2012, 21).

¿Qué sucedió entonces? En su informe semanal de labores, el presidente Correa informó que el 18 de junio de 2021 Ecuador endureció los requisitos para conceder el estatus de refugiado. De acuerdo con el diario *El Comercio*, el mandatario en su informe expresó:

Se han reducido drásticamente las solicitudes de refugio porque ahora se exigen muchos más requisitos, y esto será revisado estrictamente para darle el estatus de refugiado al que verdaderamente lo merece. Antes era muy laxo el proceso, eso ya ha sido corregido (El Comercio junio de 2011).

Entre estos requisitos se vuelve a incluir el pasado judicial para la población colombiana y otra documentación personal mediante el Decreto Ejecutivo 1182 que en 2012 sustituye al Decreto 1635.

Otras críticas señalan que los plazos establecidos en este Decreto 1182 no responden a estándares internacionales ni tampoco al contexto y a la realidad que enfrentan las personas en necesidad de protección internacional (Nasimba 2013, 57). Es decir que pese a los enormes avances realizados por el Estado ecuatoriano en materia de derechos humanos para los migrantes garantizando el principio de ciudadanía universal con el Registro Ampliado para refugiados, estos cambios en la política indican un retroceso en la materia. De acuerdo con Carreño (2012), la adopción e implementación por parte del Estado ecuatoriano del Decreto Ejecutivo 1182, del 30 de mayo de 2012 alarmó, en el ámbito internacional, a todas las organizaciones que trabajan por los refugiados. Sonia Aguilar, oficial de Información Pública de Acnur en Ecuador, explicó en entrevista a Carreño (2012) que con el Decreto 1182, la persona debe cumplir con la definición de refugio según la Convención de 1951 (haber cruzado una frontera después de una huida por motivos fundados de persecución y no poder o no querer acogerse a la protección que brinda su país). No obstante, aunque el proceso no debería implicar que la persona presente ningún tipo de documento, ya que se presupone la buena fe, últimamente se solicita a las personas un documento de identificación de su país de origen (Entrevista Aguilar, 2012 citado en Carreño, 2012).

Estamos de acuerdo, entonces, que el Estado ecuatoriano ha alterado la progresividad de los derechos, incluso de los enmarcados dentro de la Constitución de 2008 (Carranza 2009 citado en Nasimba 2013). El Decreto 1182 también establece nuevos procedimientos para cesar la

condición de refugiado y de acuerdo con Carranza (2009 citado en Nasimba 2013) “se sustentan en consideraciones abstractas y de amplia discrecionalidad”.

Es importante, además de realizar la descripción sobre la dimensión político jurídica del reconocimiento, analizar aspectos como la protección, en este caso de los refugiados colombianos y las dimensiones político sociales del Plan Nacional de Desarrollo, porque, como revisamos en el marco conceptual, ser un ciudadano no implica solo el estatus legal, sino que también su definición se refiere a la participación, identidad y pertenencia de una persona a un Estado, y esto va más allá del estatus legal y el reconocimiento de la condición de refugiado, sino que incluye las condiciones básicas que son derecho de los ciudadanos, como el acceso a vivienda, salud, educación y justicia.

En este sentido, el Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013, en lo que se refiere a la protección, apunta hacia el enfoque y la concentración de esfuerzos hacia la población vulnerable, en general para nacionales y extranjeros. En el Objetivo 3 señala: “Mejorar la calidad de vida de la población”, en la que consta la política 3.4: “Brindar atención integral a las mujeres y a los grupos de atención prioritaria, con enfoque de género, generacional, familiar, comunitario e intercultural”. Dentro de este, encontramos un lineamiento específico sobre refugiados en el literal c): Promover acciones de atención integral a las personas refugiadas y en necesidad de protección internacional, así como a las personas víctimas de violencia (Senplades 2009).

Sobre estos objetivos no se reflejan decisiones y la implementación de las mismas, por lo que uno de los diagnósticos del plan político de Correa que refiere la situación de la niñez y de la adolescencia en territorios fronterizos, en las provincias de Esmeraldas y Sucumbíos, indica que muchas niñas y adultas, entre ellas las desplazadas y refugiadas colombianas, están atrapadas en redes de explotación sexual (Senplades 2009, 143; ONU 2009), y esto requeriría de políticas que protejan a estas personas, especialmente a las niñas y mujeres, garantizando la protección, tanto de las ecuatorianas y colombianas como de las y los extranjeros que son víctimas de la explotación sexual. Sobre este diagnóstico no se encuentran indicadores que hayan reducido esta situación de vulnerabilidad, cosa que la política pública debe hacer en su fase de implementación y evaluación del APE.

Por otro parte, De acuerdo con Burbano (2012), el hecho de que los refugiados no puedan acceder a ámbitos laborales, a los que sí pueden acceder los ciudadanos ecuatorianos, hace que los refugiados se encuentren indefensos frente a la extorsión, fraude y engaños. Según Burbano (2012), “la política exterior de movilidad humana en el período señalado se encuentra con la ausencia de metas concretas en la dimensión social de los inmigrantes y los refugiados”.

Para verificar esta afirmación se revisó el contenido del documento de rendición de cuentas del canciller Ricardo Patiño de su gestión en el año 2013 al frente del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, año en el que cambia su nombre de MRECI a MREMH ya que se le asignaron competencias sobre la movilidad humana, las mismas que hasta hoy mantiene. En este documento de rendición de cuentas se indica que la inversión para el proyecto de Fortalecimiento de la Dirección General de Refugiados asciende a la cantidad de \$1 728 900,62 y hasta ese momento, diciembre de 2013, tenía el 93 % de ejecución (MREMH 2013); pero, en este documento no se encuentran proyectos o resultados de acciones concretas o indicadores, como el de reducción del número de personas que son vulneradas por la trata, que permitan evaluar si realmente se facilitó el acceso de los refugiados a la salud, la vivienda, la educación o el trabajo, acciones que coadyuvaría a proteger a la población vulnerable de la explotación sexual y otros abusos.

Cabe mencionar que no se puede considerar a la rendición de cuentas del canciller como la fase de evaluación del APE, ya que este texto no evalúa críticamente su gestión, ni presenta indicadores que midan la gestión de gobierno con respecto a lo que refiere a la protección de los grupos vulnerables, o del acceso que se haya provisto a los refugiados colombianos a salud, educación, vivienda, empleo o justicia. La realidad es que los derechos humanos de los migrantes no pudieron ser garantizados por el Estado ecuatoriano. Críticas realizadas sobre esta gestión señalan que al no encontrarse metas respecto a esta población, se crea una invisibilización que no favorece ni la “integración social” ni la tan mencionada “interculturalidad” (Verdezoto y Zepeda, 2011). La invisibilidad refuerza aquella visión que desconoce los aportes de la inmigración y muestra “las reticencias y prejuicios de una sociedad que está acostumbrada a expulsar personas en busca de un futuro mejor, pero no a recibir las” (Verdezoto y Zepeda, 2011).

En los diagnósticos del Plan de Desarrollo 2009-2013, sobre vivienda, “los refugiados colombianos tienen un acceso restringido ocasionado principalmente por la discriminación relacionada con su nacionalidad, la escasez de recursos, la ausencia de un garante y la falta de documentos”. En el ámbito de la salud, el Plan Nacional de Desarrollo señala que “el 44% de los refugiados encuestados expresa que ha tenido algún tipo de dificultad para acceder a los servicios de salud”, esto a pesar de que generalmente no se exige documentos que certifiquen la situación migratoria de las personas en la atención de salud Pública (Burbano 2013). De las mencionadas situaciones sociales de los migrantes, sobre la que se plantea una línea base de la política, no se encuentran evaluaciones sobre la implementación de la misma, como documentos oficiales que provengan de la gestión de la Presidencia o del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana al respecto.

Una vez descrita la política exterior del Ecuador en relación con el principio de ciudadanía universal para responder al problema de los refugiados colombianos en nuestro territorio, con base en la teoría normativa internacional es posible afirmar que, los refugiados colombianos en el Ecuador tuvieron inicialmente una acogida por parte del Estado ecuatoriano, y que existe una apertura de fronteras, por lo que se comienza con una política con tintes cosmopolitas.

Aunque la ciudadanía no solo requiere de reconocimiento y la libre movilidad sino de protección y de acceso a los servicios públicos, como salud, educación, vivienda, empleo y justicia, lo que consiste en la exigencia de los derechos humanos de los migrantes, Rafael Correa en el principio de su Gobierno fue coherente con su discurso sobre los migrantes, lo propuesto en la Constitución de 2008 y su agenda política sobre el reconocimiento y la protección de los extranjeros en el Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013.

El argumento principal de esta afirmación gira en torno a la política exterior del Ecuador que mediante su política exterior decidió eliminar el pasaporte judicial del registro de la población colombiana que pudo ingresar al Ecuador únicamente portado su cédula de identidad o su pasaporte, decisión que fomentó la libre movilidad humana en la frontera norte del Ecuador. Esta política de apertura de fronteras que permitió el ingreso de refugiados colombianos en el Ecuador sin requerir ningún tipo de documento o permiso se asemeja a la visión cosmopolita de Kant (citado en Brown, 1992), quién señala que mientras pueda ser bueno que a los extranjeros se les garantice la oportunidad de establecerse dentro de un Estado, la única cosa

que ellos tienen derecho es a la hospitalidad, es decir que ningún extranjero sea tratado con hostilidad cuando llega a otro territorio.

La ciudadanía universal reconoce a todos los individuos como ciudadanos del mundo, por lo tanto todos quienes ingresaron al Ecuador con la intención de establecerse en su territorio, sin importar su nacionalidad, tienen los mismos derechos humanos que los ciudadanos ecuatorianos; en otras palabras, “la hospitalidad universal kantiana significa el respeto por los derechos del no nacional, es decir, la igualdad y libertad que tiene el extranjero frente a los pobladores de las tierras que visita sin importar su procedencia” (Kant, 1998, 27). Ecuador en este sentido, frente a los refugiados colombianos en primera instancia, promovió una política fundamentada en una moral filosófica cosmopolita. No obstante, en segunda instancia, aunque no controló el flujo migratorio, no existió una integración que garantice sus derechos humanos.

Posteriormente, existe el reconocimiento para algunos refugiados en lo que respecta al reconocimiento con el Registro Ampliado, pero no para todos, controlando el flujo de refugiados, por lo que la política de migración con respecto a este hito se ubica, de forma plena y rápida en menos de un año, en las visiones del comunitarismo. Es decir, la política exterior de Ecuador fue paulatinamente reduciendo esta apertura del país a los refugiados del vecino país. La interpretación de este cambio en la política exterior del Ecuador, con base en la teoría normativa internacional, muestra no solo cómo el ciclo del APE regresa sobre una decisión, enmarcando la migración desde otra problemática, la securitización, que examinaremos más adelante, sino cómo las consecuencias de las decisiones cambian el rumbo de la política hacia una visión comunitarista.

Sin justificar el porqué sucede esto, todavía, porque para los cosmopolitas no existirían razones para que las consecuencias se interpongan ante el deber ser y el imperativo categórico de Kant, es evidente cómo en la actual era de la globalización, nuestro país y su política exterior frente a los refugiados colombianos se desborda frente a un Estado-nación que impone la ética y los intereses nacionales sobre la moral y los derechos humanos de los migrantes. Se observa, entonces, en este cambio, de una apertura inicial para los refugiados a la exigencia de documentación legal, en tiempo récord, que para alguien que huye de su patria por la violencia es casi imposible conseguir.

Frente a este hecho migratorio, se puede observar una rápida transición de una política exterior deontológica que promueve y garantiza la ciudadanía universal a una política ontológica, bajo esta última el único factor determinante si una acción está bien o mal es la consecuencia (Brown 1992, 42) y por lo tanto se justifica que el control migratorio establezca leyes y políticas públicas para regular el ingreso de refugiados colombianos al Ecuador, por las consecuencias que la política inicial trajo consigo: problemas de seguridad.

El derecho cosmopolita de los kantianos promueve el no ser hostiles en consideración de las consecuencias, ya que los principios fundamentados en el imperativo categórico siempre son llevados a superar las consecuencias bajo argumentos morales, y esta es una posición vista como contraria por los consecuencialistas, para quienes los principios son simples guías de la acción basadas en consecuencias de pasadas experiencias (Brown 1992, 42). En esta transición política Ecuador fue el primero que decidió abrir las fronteras para garantizar la ciudadanía universal, y terminó por restringir la migración por las consecuencias que esta apertura trajo, lo que denota el cambio de una posición filosófica política a la otra.

Restringir la migración para refugiados en Ecuador fue considerado como una contradicción con la Constitución, política que de forma obvia viola el principio de ciudadanía universal. Además, a pesar de que el Gobierno en su agenda política, el Plan Nacional del desarrollo 2008-2013, estableció un lineamiento específico para el refugio sobre el reconocimiento y la protección, de acuerdo con Burbano (2012) aspectos de la dimensión social para los refugiados, en la práctica no fue cubierta por las políticas del Gobierno de Correa. Y es que el Art. 416 de la Constitución no solo promueve la libre movilidad, sino la exigencia de documentos de viaje, sino también el fin progresivo del estatus de extranjero, y la exigencia de los derechos humanos de los migrantes, principio que no fue posible garantizar en el Ecuador por la securitización de la migración vista como una amenaza para la seguridad. Esta seguridad puede ser nacional, seguridad en la frontera, o seguridad ciudadana como el control de la criminalidad.

Es decir que en centro de las dificultades por las que atravesó la implementación de la política migratoria exterior del Ecuador en el caso del refugio se presenta a la securitización de la migración como la mayor dificultad que atravesó la política exterior del Ecuador en relación con el principio de ciudadanía universal y se profundiza en la transición de la visión político-

filosófica del cosmopolitismo al comunitarismo, en este caso, de la situación de los refugiados colombianos en Ecuador.

El segundo problema que enfrentó la construcción y ejecución de la política exterior del Ecuador es la discriminación. Como ejemplo de esta situación citamos a Nasimba (2013, 57), quien indica que existieron avances respecto a la garantía del derecho a la educación para población inmigrante, mediante el Acuerdo Ministerial 455, de 21 de septiembre de 2006, que regula el acceso y permanencia en el sistema educativo ecuatoriano de niños, niñas y adolescentes y extranjeros que requieren atención prioritaria por su condición migratoria.

La implementación de este acuerdo constituye un avance, aunque, en lo que respecta a su aplicación, todavía enfrenta una serie de trabas; básicamente debido al desconocimiento por parte de algunas autoridades educativas respecto al alcance de este acuerdo, las percepciones y estereotipos que manejan. Factores que han posibilitado que, en la práctica, aun muchos niños y jóvenes en edad escolar queden al margen del sistema educativo formal ecuatoriano. (Nasimba 2013, 57).

Y este tipo de situaciones en el aspecto social, se repite y sucede en varios ámbitos, no solo en el educativo, sino en el trabajo y el acceso a los servicios básicos y la justicia, a pesar del reconocimiento internacional que ha obtenido el Ecuador por ser, solo momentáneamente, un país de fronteras abiertas, la discriminación al migrante existe. Según datos de la Dirección de Refugio de la Cancillería, para el año 2012, Ecuador es el país con mayor número de refugiados de América Latina, alcanzando las 55 330 personas (Burbano 2013, 23). Según datos que maneja la Cancillería durante el año 2016, el número de refugiados colombianos reconocidos llegó a 57 325, de un total aproximado de 60 253 refugiados reconocidos (95,2 % del total).

Pero como ya se ha discutido, el reconocimiento que dota a las personas de un estatus legal no es el único elemento que conforma la ciudadanía, incluso la ciudadanía tradicional republicana también contempla elementos como la participación política, que sí es fomentada en el Ecuador, ya que un ciudadano extranjero que vive en el Ecuador durante un período de tiempo considerable tiene derecho al voto en las elecciones locales y nacionales. Por su parte, la ciudadanía universal contempla el estatus legal, la participación, la pertenecía y la identidad.

Frente a los elementos de la pertenencia y la identidad que conforman la ciudadanía universal, o el derecho cosmopolita, se formula una dificultad de tinte comunitarista, causado por la denominada naturaleza humana, que a su vez motiva las divisiones entre la raza humana, situación que se da, de acuerdo con Voltaire, porque el hombre en general es y siempre ha sido lo que es, previniendo de la posibilidad de que actitudes afectivas a la comunidad política puedan ser una respuesta racional a la formación del individuo (Brown 1992, 52) y lo determine como ciudadano. Esto interpreta que los ecuatorianos puedan generar actitudes efectivas hacia su identidad y su cultura, discriminado al extranjero, por el simple hecho de ser diferente, entonces, no tiene derecho a ser ciudadano ecuatoriano.

Sin embargo, la discriminación se presenta como un problema no de fondo para promover la ciudadanía universal, existe un problema subyacente a este, que explica el porqué se crea esta discriminación en el imaginario del ciudadano ecuatoriano. Por supuesto, la discriminación como punta del iceberg ha traído graves consecuencias sobre la política exterior, específicamente en el ámbito social de los refugiados. Aunque Ecuador mejoró el estatus de vida de sus habitantes, y no se puede negar que de muchos migrantes, que tienen acceso a los servicios públicos, considerados derechos humanos fundamentales como el acceso a salud, vivienda, educación, empleo y justicia, de forma indiscutible el estatus de refugiado podría incrementar la discriminación, de alguna manera se relaciona y señala al colombiano con el narcotráfico y la guerrilla. Ese es el gran tema la estigmatización que han caído los colombianos, lo cual va de la mano con un cambio de perfil de la población que llega, antes eran personas dedicadas al comercio (Carreño 2012). Pero con la puesta en escena del Plan Colombia es evidente el cambio del imaginario. Ahora se asocia al delincuente o la prostituta (Entrevista Ramírez, 2012 citado en Carreño 2012).

Con base en una encuesta realizada por la Acnur y Flacso, en Ecuador un 52 % de la población refugiada encuestada se siente discriminada en ese país, especialmente a partir de percepciones negativas en torno a la nacionalidad colombiana, género, orientación sexual, estatus de refugiado, pertenencia étnica y condición socioeconómica (Acnur-Flacso 2010, 22, citado en Carreño 2012). Por lo que existe una posible doble y hasta triple discriminación, como afirmó un joven colombiano refugiado que vive en Guayaquil (Isla Trinitaria): “Ser afrodescendiente, colombiano y refugiado son demasiadas barreras que sortear” (citado en Burbano 2013). Por lo expuesto, la política exterior del Ecuador en el ámbito social se

encontró con el problema de la discriminación de la población colombiana con estatus de refugiado en el Ecuador.

No obstante, se insiste que considerar solo la discriminación como una dificultad para la implementación de la política exterior del Ecuador en relacional principio de ciudadanía universal sería como tapar el sol con un dedo. La discriminación esta abiertamente relacionada con el proceso de securitización que se llevó a cabo para tomar una nueva decisión frente al ingreso de colombianos al Ecuador, lo cual dentro de un Estado-nación justifica, de forma completa, el cierre de las fronteras y la violación de un principio constitucional como es el de ciudadanía universal.

En 2007, el primer mandatario implementa el Plan Ecuador, creado de forma específica para atender las necesidades de la frontera norte del Ecuador, y surge en respuesta a los efectos producidos por el conflicto interno que vivía Colombia en aquella época, el cual incluye un enfoque de seguridad humana y tiene como objetivos consolidar la paz y el desarrollo en la zona fronteriza con Colombia (Nasimba 2013, 91). Las políticas que incrementan el control de las zonas fronterizas del Gobierno de Correa son las que, según Nasimba (2013, 53), tienen mayor inversión, mayores a la de garantizar los derechos humanos a los refugiados, esto incluye el control de la criminalidad mediante el establecimiento de Estados de excepción. La política de seguridad de migración incluyó la capacitación a los intendentes de policía con la finalidad de evitar deportaciones ilegales o ilegítimas.

Todas estas políticas de seguridad frente a la migración, de acuerdo con Nasimba (2013, 54), han jugado un papel importante en la concepción de los ciudadanos ecuatorianos frente a la ciudadanía y son la raíz de la discriminación que sufre el refugiado, es decir que el discurso de seguridad sobre el Gobierno influye sobre las ideas que la sociedad civil ecuatoriana tiene sobre la inmigración, sobre sus percepciones individuales sobre el inmigrante, específicamente sobre los imaginarios contruidos frente al refugiado y la refugiada colombiana; y, sobre la vinculación de la inmigración con el incremento de los índices delictivos y las relaciones diplomáticas y políticas tensas entre Colombia y Ecuador.

A este proceso del cambio en el imaginario de las personas se lo denomina securitización, en la que el Estado, a través de su discurso político logra modificar la percepción de una situación, como la inmigración proveniente de Colombia, a una amenaza para la seguridad

nacional. Aquí, el Estado tiene un rol no solo instrumentalista, ya que no existe ningún proceso que legitime las acciones frente a la situación de refugio en el Ecuador como una amenaza, por lo que su legitimidad es cuestionable. Si bien es cierto muchos ciudadanos ecuatorianos creen que la criminalidad es causada por el extranjero, otros piensan que la criminalidad en Ecuador no tiene nacionalidad, ya que también es causada por los nacionales y que esta se debe más a la estructura socioeconómica que al territorio al que pertenece una persona.

En esta circunstancia en la que no sabemos si la restricción la inmigración es o no es parte de los intereses nacionales podemos citar la lógica de Rousseau (tomada de Brown, 1992) que resuelve la crucial relación entre la voluntad general y los deseos particulares del individuo. Rousseau (citado en Brown, 1992) argumenta que la voluntad general corresponde a los reales intereses del individuo, en un punto en que los deseos particulares del individuo no son determinantes, hasta el punto donde últimamente cualquiera que rechaza obedecer la ley o voluntad general debe ser forzado hacerlo. En este sentido Hegel (citado en Brown, 1992) afirma que la ética es la concreta moralidad del orden social y racional en el que las instituciones racionales y las leyes proveen un contenido de convicción consentida.

Pero, como señalamos, este consentimiento no es visible, pero igual sirve para justificar que el Estado decida por los ciudadanos, teniendo una vez más el problema de la representación del agente en la política exterior de los Estados. Así:

Se puede evidenciar que, en materia de política de inmigración, ha primado la tendencia de adoptar políticas restrictivas que implícitamente tienden a responsabilizar a la población colombiana del incremento de los índices de violencia en la zona de frontera y con ello se coadyuva en la vulneración de derechos de esta población (Nasimba 2013, 54).

Entonces la securitización de inmigración de refugiados colombianos es una política exterior que se asemeja a las visiones comunitaristas, ya que su filosofía concibe que el Estado ecuatoriano es la culminación histórica superior a todas las formas sociales anteriores, porque es únicamente dentro del Estado moderno que una vida ética, que permita la libertad, pueda realizarse. Dado que existe una separación inherente en la sociedad civil, entre los individuos que sí ven como amenaza a los refugiados, dado el discurso del Gobierno sobre la criminalidad y sus acciones de seguridad, y otras que no, porque que son personas guiadas por

el imperativo categórico de Kant y reconocen los derechos humanos para este grupo de personas refugiadas, la idea ética sobre la moral de los individuos, según Hegel, es un fin absoluto inamovible por sí mismo. Esto significa que en el final último el Estado tiene derecho supremo en contra del individuo. Es decir que la ciudadanía universal puede ser demandada por la sociedad civil pero no es un deber del Estado, el deber del Estado es la seguridad de sus ciudadanos y el deber de estos es ser miembros de un Estado. He aquí el argumento filosófico con el que se justifica que se viole la Constitución de 2008, el principio de ciudadanía universal y los derechos humanos de los migrantes.

Finalmente, además de la discriminación causada por la política de securitización como dificultades para construir y ejecutar la política exterior del Ecuador en relación con el principio universal, identificamos un último inconveniente, el compromiso internacional frente a la migración. En este sentido, Rafael Correa, en su agenda de desarrollo, propuso que “el Estado se compromete al reconocimiento del estatus de residentes a todas las personas que necesitan de protección internacional, pero también tiene que exigir a la comunidad internacional su compromiso, principalmente económico, para que el Estado pueda reconocer todos los derechos que les son inherentes a ese grupo vulnerable de la población” (Senplades 2009, 261).

Para comprender este punto se debe entender un poco de geopolítica, es importante poner sobre la mesa el porqué las personas que salen de Colombia se convierten en refugiados. Este grupo vulnerable de personas lo integra gente de todas las edades, sexo y condición económica, quienes han sido forzados a desplazarse de su territorio y han huido de Colombia por la extrema violencia que generó el conflicto de guerrillas narcotraficantes armadas y la intromisión extranjera del Plan Colombia durante la década de 1990 y los 2000, en las que el Gobierno de Ecuador mantuvo un discurso de solidaridad y abrió sus fronteras, no de la manera en la que Rafael Correa lo hizo, pero sí existía cierta apertura antes de su Gobierno. Por su parte, durante el régimen de Correa, la adopción de la política del Ecuador en materia de refugio es catalogada como “una iniciativa humanitaria, parte de una política de Estado que responde, de forma irrestricta, al cumplimiento de los derechos humanos” (Nasimba 2013). Pero ¿cuál fue la dificultad internacional que se manifiesta en el cumplimiento del principio de ciudadanía universal?

El compromiso internacional entre los Estados-nación, frente al problema estructural de la migración y específicamente ante la condición de refugio, es clave para una efectiva construcción y ejecución de políticas para garantizar el principio de ciudadanía universal y para enfrentar esta situación de violación de derechos humanos, desde la raíz del problema. En este caso de la situación de los refugiados colombianos en el Ecuador, la responsabilidad directa es de Colombia, país emisor de la migración, por no poder retener a su población garantizándole las condiciones de vida necesarias, entre estas la paz, pero también en el panorama internacional no se puede obviar la responsabilidad indirecta de Estados Unidos, país que lideró el Plan Colombia.

Es decir que frente a la situación de desplazamiento y refugio de las personas hacia el Ecuador, el compromiso internacional de estas naciones sería vital para que el Ecuador pueda asumir plenamente el compromiso de reconocer el estatus de residentes a todas las personas que necesitaron protección; pero lamentablemente, este compromiso internacional es un elemento que ha sido omitido por los Estados-nación mencionados, por lo que en ese entonces existió y creemos en la actualidad existe una falta de compromiso internacional de no intervención, reflejado en el conflicto colombiano y el refugio en Ecuador.

En este punto, se reconoce, entonces, una de las principales dificultades que atravesó el Gobierno de Correa para eliminar la condición de extranjero de la población colombiana refugiada en Ecuador a través del principio de ciudadanía universal fue precisamente a la falta de compromiso internacional, el cual, además de las condiciones económicas que Colombia debió ofrecer, para que su gente acceda al derecho de no migrar, porque hay paz y tiene fuentes de empleo y oportunidades de progreso dentro de su tierra, se requería, a la par, de una emancipación política de la potencia hegemónica que ejerce Estados Unidos, no solo en Colombia sino en Latinoamérica en su lucha contra las drogas.

Es decir que para garantizar el principio de ciudadanía universal mediante la política exterior a los colombianos en Ecuador se requiere de respeto a la soberanía de las naciones, la diplomacia abierta, la no agresión, la propia determinación y, además, la no intervención. Se puede decir que con este bloque de normas internacionales se hubiese podido frenar la oleada de gente desde Colombia hacia el Ecuador provocada por la violencia del narcotráfico y la injerencia militar extranjera en países latinoamericanos.

5.2 Retorno de ecuatorianos desde España por crisis inmobiliaria

Cabe recordar que la migración es un proceso de doble vía, considera inmigrantes y emigrantes, es decir que existe un país receptor y un emisor, por lo que es importante para el análisis de política exterior respecto al principio de ciudadanía universal el retorno de los ecuatorianos desde España para analizar un proceso inverso de migración. En este sentido, la política exterior del Ecuador en relación con el principio de ciudadanía universal no refiere a los derechos de los inmigrantes que llegan al Ecuador, sino de los ecuatorianos en el exterior, o sea de los emigrantes y su derecho de regresar.

En sus giras por Europa, dirigiendo la política exterior del Ecuador, Correa recalca que “su Gobierno va a ser el de los emigrantes” (Cana 2008). El principio de ciudadanía universal cobra sentido para él cuando se trata de los ecuatorianos en el mundo. El mandatario, de forma diplomática y respaldado por la Constitución ecuatoriana, establece garantizar la ciudadanía universal y fija la política exterior del Ecuador mediante el Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones 2007-2010:

Este Plan se centra en la persona y sus derechos: a regresar a su tierra y a su gente, tiene como propósito estimular la permanencia de los ecuatorianos en el país; así como construir las condiciones que hagan posible su retorno (Nasimba 2013, 60).

Para que suceda este fenómeno migratorio, el problema en el que se enmarcó la política exterior del Ecuador en relación con el principio de ciudadanía frente a la repatriación de ecuatorianos en España fue la crisis inmobiliaria y sus consecuencias. Durante la crisis del 2008 surgió un sinnúmero de problemas en la economía del individuo, las familias y la sociedad civil, no solo con los ecuatorianos, sino también de todos los españoles y ciudadanos de Europa y del mundo que soportaron y aguantaron la misma crisis, la cual se desató a nivel mundial.

De acuerdo con el APE, la problemática en la que se desata el fenómeno migratorio define las siguientes fases. En otras palabras, depende de cómo se plantea el problema, será como el Estado actué mediante la política exterior para solucionarlo. Es importante conocer los detalles de estos problemas que afectaron a los derechos humanos de los inmigrantes y los nacionales, que describen la fase 1 de APE para poder entender cómo se dan las siguientes

fases del APE, la oportunidad política y las decisiones coyunturales, que son las políticas explícitas que se dieron frente este hito, así como la política programática del APE.

El desarrollo inicial de este fenómeno migratorio se remota a finales de la década de 1990, cuando España estaba situada en un contexto socioeconómico de crecimiento y receptaba mano de obra barata de inmigrantes (Antón y Matarazzo 2015). Por su parte, en la misma época, Ecuador sufre una de las crisis más graves de su historia que afectó la vida sociopolítica, y económica (Antón y Matarazzo 2015). Entre los años 1999 y 2000 el sistema financiero nacional fue afectado por el cierre o transferencia al Estado de más de la mitad de los principales bancos del país, momento que se conoció como el feriado bancario, esta situación de crisis económica se traduce en un nuevo movimiento migratorio internacional que alcanzaría una magnitud sin precedentes con un destino específico: el Estado español (Antón y Matarazzo 2015).

Recordemos sobre el derecho al desarrollo y la migración internacional. La migración internacional, como consideración general, es la consecuencia de una fuerte desigualdad entre el país de origen y el país de destino, el cual puede atraer a los inmigrantes por diferentes causas que influyen en la decisión de emigrar (Antón y Matarazzo 2015). Cuando esta diferencia se reduce o se transforma, el fenómeno migratorio también se modifica (Antón y Matarazzo 2015).

Justamente, el fenómeno migratorio Sur-Norte global predominante se modifica invirtiendo la ruta de la migración de Ecuador-España a España-Ecuador. De acuerdo con Antón y Matarazzo (2015), en España los ciudadanos atravesaron desde 2007 una crisis económica que generó uno de los fenómenos más duros e incoherentes con la democracia: en el problema de los desahucios que los ecuatorianos también sufrieron las consecuencias, teniendo que dejar su casa y quedando atrapados en una deuda que no les permitía salir de la condición de “esclavitud”. Es decir, el principal motivo que obligó a los ecuatorianos a salir de España fue la crisis inmobiliaria.

La crisis en España se inició con la ruptura de la burbuja inmobiliaria y fue parte de una inestabilidad global en 2008, generando una desestabilización financiera que se convierte en crisis económica y afectó entornos productivos y llegó a los entornos sociales, en los que se vieron afectadas las relaciones humanas, e incluso, según Antón y Matarazzo (2015), “la

concepción de los ciudadanos mismos, generando una crisis institucional, de identidad y de valores”. La crisis que explotó en 2008 se dio por la especulación de bancos que otorgaban préstamos hipotecarios de alto riesgo, que los prestatarios, sean españoles o ecuatorianos, no podía pagar, y como consecuencia, tanto ciudadanos españoles como ecuatorianos perdieron su casa.

Desde el 2007, el número de hipotecas concedidas en España bajó drásticamente y aumentó la cantidad de desahucios, esto para los ciudadanos de este país, por un lado, significó la pérdida de confianza en el sistema de préstamo hipotecario, y por otro lado, ya no fue fácil acceder a un crédito sin tener la garantía de que será devuelto (Antón y Matarazzo 2015). Además, este cambio propició un aumento del desempleo en España (Antón y Matarazzo 2015). Contrario al flujo predominante de migración Sur-Norte, a partir de 2008, las llegadas de ecuatorianos a España empezaron a disminuir.

Según los datos del INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos del Ecuador, citados en Antón y Matarazzo 2015), en 2013 hubo un aumento en las entradas de ecuatorianos procedentes España después del 2008, al mismo tiempo el número de ecuatorianos que salían de Ecuador para dirigirse a España se ha mantenido siempre inferior a los que regresaban; podemos afirmar, entonces, que en ese momento esta tendencia es la que predomina en la transformación de los movimientos migratorios entre estos dos países. “Se observó un nuevo cambio en la permanencia del colectivo ecuatoriano en el territorio español”. (Antón y Matarazzo 2015).

Como se mencionó al inicio, cabe enfatizar que “este cambio no refiere solo a los flujos migratorios, sino también a los modelos de desarrollo económico-social, concretamente al modelo del “buen vivir” que es un elemento característico del proceso de cambio de la república del Ecuador” (Antón y Matarazzo 2015).

Habiendo expuesto el problema, pasamos a la fase dos del ciclo la oportunidad, nos referimos entonces a la prosperidad propiciada por el buen vivir que vivió el Ecuador en esa época como la segunda fase del APE, la oportunidad para que los ecuatorianos regresen. La crisis inmobiliaria y los desahucios de los ecuatorianos en España desencadenaron en una inestabilidad internacional, crisis que obligó al presidente Correa a organizar un modelo de “salvuarda”, empezando por un programa de retorno financiado por el mismo Gobierno

(Antón y Matarazzo 2015), el cual se configura como la fase tres del APE, en la que se toman decisiones, tanto coyunturales para el corto plazo, y programáticas para el mediano y largo plazo.

Por un lado, en la fase de decisión de la política exterior del Ecuador se proponen estos programas explícitos y puntuales con los migrantes del Ecuador en España, decisión sobre la que se configura una política exterior coyuntural, en relación con el principio de ciudadanía universal. Entre estos programas podemos citar los siguientes: Programa de dignificación del proceso migratorio; Programa Bienvenidos a Casa; Programa de atención al migrante y a su familia; Programa de recuperación del sentido de pertenencia a la nación y fomento a la cultura; Programa de incentivos para la inversión El Cucayo; Programa para la promoción de la interculturalidad y construcción de ciudadanía universal; Programa de ayuda, ahorro e inversión para los migrantes ecuatorianos y sus familias, propuestos por Decreto Ejecutivo 2181, publicado en el Registro Oficial, No. 435, de 11 de enero de 2007. Para puntualizar sobre los migrantes de Ecuador en España nos referiremos al Plan de Retorno Voluntario, Digno y Sostenible de emigrantes ecuatorianos y sus programas Bienvenido a casa 2008, y el programa de incentivos el Cucayo que forma parte del Plan de Desarrollo humano para las Migraciones 2007-2010, como la decisión coyuntural.

Por otro lado, en el Plan Nacional de Desarrollo se establece la política pública del Ecuador de 2009-2013 y de 2013-2017, agenda política doméstica que se refleja en el ámbito internacional y se configura de forma programática, como parte de los ejes del Gobierno bajo el mandato de Rafael Correa. A continuación, se presenta el contenido del Plan Nacional de Desarrollo en relación con los emigrantes ecuatorianos en el mundo, y también se describe los programas de apoyo a los migrantes ecuatorianos en España que se mencionaron. Esto se define como la fase de agenda, la de decisión y la de implementación del APE.

En el diagnóstico sobre Movilidad Humana y Derechos Humanos del Objetivo 5 del Plan de Desarrollo del Buen Vivir se reafirma la voluntad de Estado de defender a las y los ciudadanos en el exterior (Senplades 2009). Esto se refiere a “trabajar por crear condiciones adecuadas para el retorno voluntario de nuestros compatriotas” pero también “debe complementarse con esfuerzos por precautelar la seguridad integral de quienes voluntariamente quieran permanecer en el extranjero”, para ello, de acuerdo con el plan

político “se debe velar por el cumplimiento del derecho al retorno, así como de los derechos a no tener que migrar” (Senplades 2009, 259).

En la dimensión jurídica del Plan Nacional de Desarrollo del Buen Vivir, Correa propone como política 10.4 literal b), el empadronamiento permanente de los y las ecuatorianas en el exterior. Más allá de un registro, en cuanto al Objetivo 1, política 1.7, se propone “proteger y promover los derechos de las y los ecuatorianos en el exterior y de las y los extranjeros en el Ecuador y de sus diversas formas de familia”; para lo cual, entre sus lineamientos de política, en el literal f) está “establecer acciones diplomáticas y patrocinios legales, que protejan los derechos de nuestros connacionales en el exterior”. De acuerdo con Burbano (2013), “esta dimensión jurídica cobró mucha visibilidad por la situación de ecuatorianos con casas hipotecadas en España”.

Pero ¿qué fue lo que pasó, qué es exactamente la burbuja inmobiliaria y por qué afectó a la dimensión social de españoles y ecuatorianos en España? Los bancos que concedieron hipotecas fueron especuladores financieros, financiando préstamos con el objetivo de ganar dinero a través de los intereses que genera la hipoteca, y dado que no se analizó el riesgo que la persona tenía de pagar su casa, y no pudo hacerlo, por la pérdida de los empleos, las entidades bancarias persiguieron la deuda del hipotecado que perdió su vivienda, sin tener en cuenta, que el valor actual del inmueble ha bajado (Antón y Matarazzo 2015), y sin tener las mínimas consideraciones solidarias y humanas hacia una persona o una familia que no tiene donde vivir, que es extranjera y que tiene una deuda inapagable. Dados los acontecimientos, el Gobierno ecuatoriano de Rafael Correa toma decisiones políticas contra la persecución hipotecaria; fue así que, el Banco Pichincha España compró a Bankia 572 créditos al consumo por valor de 5,5 millones de euros, la operación se efectuó sin previo aviso y los clientes se enteraron por carta de que a partir de ese momento deberían cumplir con sus obligaciones de pago con una nueva entidad (Antón y Matarazzo 2015). El Banco Pichincha “utilizó” esta falta de conocimiento y la imposición de los plazos de reacción, teniendo muy claro que sin estos elementos los ciudadanos tendrían muchas dificultades a la hora de tomar una decisión para la salvaguarda de sus intereses (Antón y Matarazzo 2015).

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013, en cuanto a las dimensiones sociales respecto a los retornados, se propone facilitar la inserción social e inclusión

económica y financiera (Senplades 2009). El trabajo, que refiere al empleo, como uno de los derechos humanos para el desarrollo es fundamental, dado que si el individuo accede al trabajo es posible acceder a salud, educación y vivienda, en este sentido el retorno voluntario tuvo mucha acogida en España, con planes como fondo concursable El Cucayo y el Plan Bienvenidos a casa. El plan Cucayo se trataba de apoyo al tejido productivo local para los y las emigrantes retornadas, la Senami (Secretaría Nacional del Migrante o viceministerio de Movilidad Humana) entrega un capital semilla no reembolsable al migrante retornado, o a un grupo de migrantes retornados, a cambio de una contraparte, con el objeto de que los ecuatorianos o ecuatorianas emprendan un proyecto productivo (Moncayo 2011).

Por su parte, el plan Bienvenidos a Casa fue la principal estrategia institucional mediante la cual la Senami ejecuta su agenda política de migración, y está especialmente relacionado con la consolidación de los vínculos de los ecuatorianos en el exterior con el Estado ecuatoriano, y con la construcción de mecanismos que promuevan el retorno de los migrantes (Moncayo 2011). Entre estos mecanismos se encuentra el plan Cucayo. Cabe señalar que estos programas no solo beneficiaron a ciudadanos ecuatorianos, sino también a españoles o con doble nacional, por ejemplo, a familias conformadas por padres de origen ecuatoriano y español con hijos que tienen la doble ciudadanía y que decidieron regresar al Ecuador, lo que amplifica el alcance de la ciudadanía universal.

Esas políticas estuvieron en concordancia con el fundamento del Objetivo 6 del Plan Nacional de Buen Vivir, en el que se propone garantizar el trabajo estable, justo y digno en su diversidad de formas, y se hace mención a las condiciones laborales, por lo cual el Estado “preocupado por la emigración, asimismo, genera condiciones para que los ecuatorianos y ecuatorianas que retornan al país, como consecuencia de la actual crisis económica mundial, puedan hacerlo en condiciones dignas y no precarias” (Senplades 2009, 272).

En cuanto a la situación sanitaria, los migrantes ecuatorianos en España pueden optar por la afiliación voluntaria a la seguridad social ecuatoriana, de igual manera que los ecuatorianos en territorio (Burbano 2013). De acuerdo con las políticas propuestas en la agenda de Rafael Correa para la movilidad humana, si el migrante tiene entre 18 y 60 años de edad y viaja a Ecuador, podrá tener cobertura total en salud, lo mismo si los hijos viven en el país andino y son menores de 18 años y el cónyuge o conviviente es residente en Ecuador (Burbano 2013).

En el ámbito de la vivienda, dentro del Plan Nacional de Desarrollo (Senplades 2009) objetivo 1 numeral 1.1, literal f) las políticas migratorias pretenden “garantizar los derechos del buen vivir para la superación de todas las desigualdades”. para esto el Gobierno estableció mecanismos financieros y no financieros para adquisición de vivienda para los migrantes y sus familias, lo cual estuvo de la mano con la afiliación a la seguridad social, a través de la cual el migrante ecuatoriano podría comprar una casa en Ecuador mediante un préstamo hipotecario del banco del seguro social ecuatoriano con tasas de interés más bajas que la del mercado.

Dentro del ámbito educativo, la Secretara Nacional del Migrante de Ecuador en Madrid proporcionó talleres enfocados en el área educativa no formal, como cursos de kichwa, y puso a disposición libros ecuatorianos para los visitantes (Burbano 2013). De acuerdo con el Plan de Desarrollo de Correa, política 8.3, esta educación no formal se traduce en un interés de fomentar y reforzar la identidad ecuatoriana en un contexto transnacional (Senplades 2009). En cuanto a la dimensión cultural, de acuerdo al Objetivo 1 punto 1.7, literal c), se pretende promover las culturas ecuatorianas en el mundo en particular en los principales países de destino de los emigrantes (Senplades 2009).

En conclusión, este hito fue asumido por la política exterior del Ecuador en relación con el principio de ciudadanía universal de forma efectiva, aunque no existe una evaluación de estas por parte del Gobierno para cerrar el APE. Pero dados los hechos, las políticas y lineamientos del Plan Nacional del Buen Vivir, con respecto a los emigrantes ecuatorianos, abarcan tanto la dimensión jurídica y social; y, guardan coherencia con la Constitución y el principio de ciudadanía universal.

Pasando al análisis político filosófico correspondiente, la política exterior del Ecuador en relación con principio de ciudadanía universal frente a los emigrantes en España se asemeja a la visión moral comunitarista. Si bien es cierto que se garantiza el derecho cosmopolita para los emigrantes de Ecuador en España para repatriarlos, es decir, su libre movilidad y sus derechos humanos, en este hecho el Estado-nación tomó decisiones que la sociedad civil no podía tomar sola, en específico sobre la compra de la deuda hipotecaria de los ecuatorianos a los bancos en España, dado que, en ese momento, por la naturaleza de la crisis era una decisión no prevista ni esperada por los deudores. Aunque los ecuatorianos en España ante la crisis pudieron reaccionar naturalmente con regresar al Ecuador, a su patria, el respaldo y la

oportunidad para su repatriación como política exterior fue construida y ejecutada por parte del Gobierno ecuatoriano, no por la sociedad civil de la que ellos formaban parte, así que no fue exigido por ellos y fue más bien espontáneo por parte de su Estado al que ellos pertenecen como ciudadanos.

Lo anterior se puede explicar con el tipo de políticas que el Ecuador manejó frente a este hecho internacional refiriéndonos al haber generado las condiciones para la repatriación, que fue una política implícita en la política exterior del Ecuador frente a este hito, es decir, coyuntural, por las circunstancias, que, aunque estuvo dentro de la agenda política, es difícil considerarla como programática, aunque eso puede ser discutible, ya que fue parte del plan de desarrollo del Gobierno y del discurso del presidente.

En todo caso, es claro que los emigrantes ecuatorianos en España, o en otras partes del mundo, no solicitaron o no demandaron al Estado ecuatoriano su reparación, o las condiciones y el apoyo para volver a su país al quedar sin hogar y endeudados; como individuos no lo esperaban, y como sociedad civil no se organizaron para solicitarlo, sino que fue el Estado en su rol de punto de la unidad o naturaleza ética, la institucionalidad en la que los ciudadanos internalizaron la autoridad, que los enfrentó como una fuerza externa de la sociedad civil, generando las condiciones y tomando la decisión de repatriarlos, por ellos.

Bajo este argumento se sostiene que la política exterior del Ecuador analizada en este hito presenta matices comunitaristas, que rebasan la moral del individuo, sino que fue decidido desde la ética del Estado. Bajo la visión comunitarista en una decisión de este tipo la gente tiene que disfrutar los beneficios de su sociedad, y rendirse a su egoísmo, y estos beneficios solo pueden ser suscritos por el Gobierno. La moral comunitarista dice que un individuo no puede ser un individuo, sin otros individuos, entonces, el Estado no puede ser un Estado sin otros Estados. En este contexto, los ecuatorianos no pueden ser ciudadanos ecuatorianos sin el Estado ecuatoriano, y el Estado ecuatoriano no puede ser un Estado sin otros Estados como el Estado español, y sin Estados no puede haber individuos, o ciudadanos.

Ahora bien, es cierto que los ecuatorianos que dejaron el país a raíz de la crisis de 1999 y migraron hacia España nunca dejaron de ser ciudadanos ecuatorianos, y pocos lograron ser ciudadanos españoles al obtener una doble nacionalidad. O sea, es cierto que los ecuatorianos encontraron acogida en ese país, accediendo a trabajos, en su mayoría no profesionales,

brindando servicios de limpieza, y cuidando niños y ancianos, así como trabajando como agricultores, algunos accedieron a los servicios públicos en España, otros no, pero sin dudar, sufrieron de discriminación por no ser nacionales, y todos, al estar fuera de su país, se encontraron en una situación de vulnerabilidad. Los comunitaristas, según Rousseau, piensan que la satisfacción de la vida nace en estar en una relación de derechos en una comunidad (Brown 1992, 58), y esta comunidad para los ecuatorianos en España no fue la sociedad civil española, ni el Estado español, sino el Estado ecuatoriano, al que siempre pertenecieron aunque estuvieran haciendo su vida fuera del país.

En conclusión, el Estado ecuatoriano, para construir y ejecutar el principio de ciudadanía universal tomó decisiones que la sociedad civil no podía tomar por sí sola, anteponiéndose sobre el individuo y sus intereses personales, que como sabemos son diferentes y varían de individuo en individuo, ya que no todos los ciudadanos piensan igual, es el Estado el que resuelve estas diferencias por su naturaleza ética y sobre las consecuencias de los hechos, la crisis inmobiliaria que se desató, afectando los derechos humanos de los individuos.

Si consideramos como un hecho el retorno de los ecuatorianos desde España movidos por mejores oportunidades de empleo en Ecuador, esta política de retorno se podría considerar un logro del Gobierno de turno en materia migratoria y claramente garantizando el principio de ciudadanía universal a los ecuatorianos migrantes. No obstante, esta política no está libre de críticas: “Este nuevo escenario muestra un traspie al sueño migratorio, ya que miles de ecuatorianos salieron del país en busca de mejores condiciones para ellos y sus familias, pero regresan obligados por el desempleo que azotó España” (Antón y Matarazzo 2015). Esto significa que no todos los ecuatorianos en España quisieron regresar, sino que les tocó, su situación los obligó. Su individualidad fue superada por el despotismo del Estado, y nos referimos al Estado español y su no garantía del derecho cosmopolita fundado en el derecho al desarrollo de los trabajadores. \

Se puede analizar entonces la legislación de los dos países para comprender la principal dificultad de la ciudadanía universal en este hito político. Por una parte, el Artículo 30 de la Constitución del Ecuador de 2008 señala: “Las personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica”. Por otra parte, el Artículo 47 de la Constitución Española restringe el derecho a la vivienda a “todos los españoles” lo que puede interpretarse que la institución del Estado-

nación de España frente a la migración tiene políticas fundamentalista de occidente (Antón y Matarazzo 2015). La identidad dominante es la española, por lo que el derecho a la vivienda después de perder las casas en España es para los ciudadanos españoles. Por su parte, el Ecuador refiere a este derecho como cosmopolita, para todos, sin importar su nacionalidad. La reciprocidad no se contempla en este factor normativo de las relaciones internacionales, como los individuos no tienen la misma moral, los Estados tampoco tienen la misma ética.

La dificultad para construir una política exterior que garantice el principio de ciudadanía universal está en la decisión política del Estado receptor del migración de sólo garantizar vivienda a los ciudadanos españoles, y no a los migrantes que residen en España, lo que quiere decir es que estuvo fuera del alcance del Estado ecuatoriano esta normativa del Estado español, por lo que la ciudadanía universal no tiene un alcance internacional, sino más bien local.

Además, en lo internacional Rafael Correa es criticado por solo enfocar su política exterior en defensa de los emigrantes y omitir o retroceder cuando de los inmigrantes se trata. Otro aspecto es que los programas de repatriación contruidos y ejecutados por la Senami no fueron replicados, no existió otra migración a la inversa en la que el Estado intervino, por esto se considera que no es una política programática. La implementación de la política de repatriación se da de forma puntual, no institucionalizada y por las condiciones que el país tuvo en ese momento. Ecuador en 2008 era un país atractivo para regresar, había oportunidades de empleo, salud y vivienda, garantizadas de forma programática mediante la política pública desplegada por Gobierno, por lo tanto, su política exterior fue un reflejo de su política doméstica de crear las condiciones de repatriación de emigrantes en España, pero que no se ha repetido en otros ecuatorianos en el mundo, ni en esas magnitudes.

Una contradicción frente a la ciudadanía universal cosmopolita en este hito se presenta en la dimensión cultural del Plan Nacional de Desarrollo, se podría afirmar que esta reforzaría nuestra identidad como ciudadanos ecuatorianos por lo que refiere a la “preservación identitaria de la ecuatorianidad” (diagnóstico Objetivo 7) y al “fortalecimiento de la identidad ecuatoriana” (Política 8.3), expresiones de acuerdo con Burbano (2012), no libres de contradicciones, ya que reflejan una tensión entre una visión de cultura como esencia y una visión dinámica propiciada por el cambio de contexto que brinda la migración.

La problemática está enmarcada en la necesidad de reconocimiento que promovió el mandatario ecuatoriano para la población migrante, quien le agradece en sus discursos al migrante por haber salvado la dolarización. Mediante remesas los emigrantes ecuatorianos enviaron dinero al Ecuador, país que se dolarizó en el año 1999, por lo que esta liquidez de dinero permitió implementar y mantener la dolarización en el país. Es para los emigrantes que Rafael Correa pone empeño en una política exterior coyuntural, no programática, para retribuir este esfuerzo a los emigrantes por enviar remesas su política exterior, la cual condujo a la protección de estos ante los hechos que se dieron a partir de la crisis que azotó las economías del mundo en 2008.

En Ecuador, apegados al discurso de Rafael Correa sobre el buen vivir en el Plan Nacional de Desarrollo, la economía se recuperó, se obtuvo la institucionalidad con ministerios y secretarías como la de Planificación y Desarrollo, el viceministerio del MREMH, la Senami, que desplegaron el Plan de Gobierno del Buen Vivir y, por lo tanto, se crearon las condiciones para repatriar a los ecuatorianos de España. Esta situación no se relaciona con las identidades sino con la capacidad económica del país de absorber del regreso una ola migratoria.

La cultura ecuatoriana, y el fortalecimiento de esta cultura en el mundo, refuerza la idea de la identidad que pertenece a una cultura para ser un ciudadano ecuatoriano, pertenecer al Estado-nación y no un ciudadano del mundo, por lo que la dimensión cultural del Plan Nacional de Desarrollo no responde a la ciudadanía universal, ni al derecho cosmopolita sino a los derechos de los ecuatorianos de reforzar su identidad ecuatoriana en otros países del mundo. En sentido, se reafirma que la política pública del Ecuador, reflejada en su política exterior, esta basada en la visión comunitarista en la que un individuo pertenece a una cultura y a una nacionalidad, la ecuatoriana, y que en cualquier parte del mundo ellos, los emigrantes ecuatorianos, pueden ejercer sus derechos como ciudadanos, pero no como seres humanos en el mundo por la falta del principio de reciprocidad de las relaciones internacionales para garantizar el derecho cosmopolita.

6. Conclusión

Aunque el país durante años ha recibido migrantes de todas partes del mundo, fue a partir de 2008 y gracias al principio de ciudadanía universal que Ecuador se mostró en el panorama internacional como un país solidario, de fronteras abiertas, que promovía la libre movilidad humana, eliminar el estatus de extranjero de forma progresiva y la defensa de los derechos

humanos de los migrantes, por lo que ante los ojos de mundo nuestro país se convirtió en el lugar en el que las personas extranjeras tuvieron la libertad para ingresar y establecerse sin mayores restricciones ante los flujos migratorios y muchos accediendo tanto a los servicios públicos como a derechos políticos y de participación; incluso muchos extranjeros se sienten nacionales y que pertenecen a la sociedad civil, desarrollando lealtades y mostrando los rasgos de pertenencia e identidad que un ciudadano ecuatoriano tiene, han formado familias binacionales y comunidades transnacionales, haciendo del país uno intercultural.

Pero no todos los migrantes que llegaron al Ecuador de la ciudadanía universal corrieron con la misma suerte, es el caso de muchos refugiados colombianos, que fueron estigmatizados por la violencia del narcotráfico. Si bien la construcción de este principio está basado en la moral de la visión cosmopolita, fundamentado por la hospitalidad universal, el cosmopolitismo racional, la descolonización de los derechos humanos y la teoría del desarrollo, y la justicia social, el Ecuador como Estado solo en un inicio, después de su establecimiento en la Constitución, pudo garantizar la libre movilidad y el fin progresivo del estatus de extranjero, exigiendo los derechos humanos de los migrantes, abriendo sus fronteras y no solicitar documentación alguna. Esta apertura fue temporal, y de hecho muy corta e incompleta, porque no solo es garantizar la libre movilidad, sino también los derechos que atañen a la ciudadanía, por lo que integración de los extranjeros garantizando sus derechos fundamentales fue y será un reto con un Estado de escasos recursos e instituciones públicas debilitadas que toma decisiones contradictorias a lo que dictaminan sus normas.

Por esto, se critica al Gobierno de implementar este principio de ciudadanía universal en su Constitución para beneficiar a los emigrantes, siendo contradictorio con los inmigrantes, es el caso “exitoso” de las políticas de repatriación de los ecuatorianos que regresaron de España luego de la crisis inmobiliaria, cuando el gobierno garantiza la libre movilidad, y el derecho de los migrantes de volver a su país, generando las condiciones necesarias para su retorno con planes y programas como la compra de la deuda hipotecaria y fuentes de financiamiento, pero de ninguna manera logra la eliminación progresiva del estatus de extranjero, ya que los ecuatorianos en España siempre fueron ciudadanos de Ecuador, no son considerados ciudadanos españoles y menos aun ciudadanos del mundo. Esta es una de las principales dificultades por las que atraviesa el principio de ciudadanía universal, la falta de reciprocidad internacional, dado que la aplicación por parte de Ecuador de este principio debería estar ligada a un reconocimiento y aplicación de este por los otros estados de sistema internacional,

por lo menos de los países que más reciben ciudadanos ecuatorianos. Es decir que para garantizar la ciudadanía universal, el principio diplomático de reciprocidad es un requerimiento. Pero, no es así ni en la política del Ecuador, ni en la política de los países más cercanos al Ecuador.

Con base en todo lo expuesto en este capítulo, se puede sugerir que la ciudadanía universal nace en Ecuador como un principio constitucional, fundamentado en una clara posición cosmopolita, que ha sido difícil, por no decir imposible, de garantizar por parte del Estado ecuatoriano. Se han presentado, en cada caso de política exterior analizado en el período establecido (2009-2019), contradicciones y dificultades en la construcción y ejecución de la política exterior del Ecuador, no solo pragmáticas (intervención extranjera y falta de reciprocidad) sino también conceptuales (el derecho al desarrollo de los migrantes cuando la movilidad es intrarregional de periferia a periferia).

No obstante, aunque los problemas para la ciudadanía universal son varios y específicos para cada situación migratoria y provienen de política como tal, se puede concluir, con base en la teoría y normativas de las relaciones internacionales, que el conflicto central se explica por la polarización entre el cosmopolitismo, que es como se concibe el principio de ciudadanía universal, y el comunitarismo, como se ubican las visiones morales con las que los presidentes y cancilleres, y demás servidores públicos, construyeron y ejecutaron la política exterior del Ecuador, ya que estas posiciones siempre estarán en conflicto.

Capítulo 3

Interpretación político-filosófica de la política exterior del Ecuador en relación con el principio de ciudadanía universal durante el Gobierno de Lenín Moreno

Introducción

El presente capítulo describe e interpreta la política exterior del Ecuador en relación con el principio de ciudadanía universal en el periodo de Gobierno del presidente Lenín Moreno, del 2017 al 2019. Al frente del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, en el período de estudio, en solo dos años, estuvieron María Fernanda Espinosa (del 2017 al 2018), José Valencia Amores (del 2018 al 2019). Recordemos que, la política exterior es dirigida por el presidente de la República y ejecutada por Cancillería, junto con otras instituciones estatales, y que las decisiones de estos actores son parte del proceso de construcción y ejecución de la política exterior y por tanto un objeto central del APE.

Lenín Moreno gana las elecciones en 2017, con una campaña que apuntaba a un continuismo de lo que fueron las políticas de la Revolución Ciudadana, puesto que este político perteneció a este partido y fue vicepresidente de Rafael Correa en sus primeros periodos presidenciales, 2007 – 2009 y de 2009 a 2013. Posterior pasó a representar al gobierno en la ONU en Ginebra, y se mostraba como un político de izquierda, que por su carácter afable y dócil, reconciliaría las diferencias con la derecha que Correa marco en su gobierno. Su discurso en estos años antes de asumir la presidencia fue a favor de los discapacitados y de carácter humanista, la migración por su parte no fue un tema que el abordó antes de ser presidente, ya que no fue parte de sus competencias dentro del gobierno. Cuando Moreno asume la presidencia le da la espalda a Correa y no se dio la transición y el continuismo esperado sino un giro en el discurso frente a la migración y las relaciones internacionales.

En este capítulo que corresponde al período de Lenín Moreno, el análisis se enfoca en la participación de Ecuador en el Pacto Mundial de Migraciones y sobre la política de migración frente al éxodo de Venezuela hacia Ecuador. En este caso se expone la política exterior hacia afuera, frente a la política internacional de la ONU, y hacia dentro, en sus políticas domésticas para los migrantes en el Ecuador. De la misma manera que el capítulo anterior de Correa, en este se propone interpretar desde una perspectiva político-filosófica las relaciones internacionales del Ecuador con respecto a la migración. Esta interpretación consta de una descripción, que narra cómo sucedieron los hechos usando el APE, luego realiza su

interpretación filosófica política e identifica las contradicciones o las dificultades que se presentaron en la construcción y ejecución de la política exterior del Ecuador en relación con el principio de ciudadanía universal de los hitos establecidos.

Aunque es un período de análisis corto, en comparación con el anterior, han sucedido otros hitos migratorios, pero que son aislados y no tan impactantes, así que se toman estos dos hechos para precisar sobre la visión con la que fue planteada la política exterior en relación con el principio de ciudadanía universal, hacia afuera como política internacional de migración y hacia adentro como política exterior doméstica. Por la temporalidad del análisis de este período se hace el esfuerzo por cerrar el ciclo de la creación de la política, aunque la implementación y la evaluación final de la política pudieran cambiar en los dos años del Gobierno de Lenín Moreno entre los años 2020 y 2021 que no son analizados.

En la descripción de la construcción de la política migratoria de este gobierno es interesante las comparaciones que se hacen con el anterior mandatario en materia de política exterior, ya que se marca un distanciamiento de los dos políticos, de Lenín Moreno de su antecesor Rafael Correa, a pesar de haber pertenecido al mismo partido y al mismo Gobierno durante una década. A posterior de la descripción, en cada hito se realiza la interpretación político-filosófica de la política exterior del Ecuador en relación con el principio de ciudadanía universal; y se analiza las dificultades y contradicciones en su construcción y ejecución con base a la teoría normativa internacional. Finalmente, este capítulo se cierra con una corta conclusión.

7. Política exterior migratoria del Ecuador en el Gobierno de Lenín Moreno

Durante el mandato de Lenín Moreno existieron otros hitos migratorios, aunque haya sido un periodo de estudio corto, pero para esta interpretación se toman estos dos sucesos como referencia para precisar de manera puntual la visión con la que fue planteada la política exterior en relación con el principio de ciudadanía universal.

De la misma forma que se realizó la narración en el capítulo anterior, se presenta primero la descripción de la política exterior del Ecuador en el contexto de la migración internacional, utilizando las fases de evaluación que sugiere el APE y a posterior se realiza la interpretación político-filosófica de la política exterior del Ecuador en relación con el principio de

ciudadanía universal; y, al final se analiza las dificultades y contradicciones en su construcción y ejecución.

7.1 Participación del Ecuador en el “Pacto Mundial de las Migraciones”

La política tiene escenarios, la política pública se la aplica a nivel local y en este caso, para garantizar el principio de ciudadanía universal, de acuerdo con la teoría del desarrollo, mediante estas políticas locales el Estado tiene que crear las condiciones para evitar la migración y garantizar los derechos humanos de los migrantes. Por alineación, la política exterior debería ser un reflejo de la política pública, y a su vez la política exterior, para que sea consistente y legítima, debe seguir lo que su Constitución manda. Esta introducción pretende establecer que la política exterior puede tener dos escenarios, por un lado, es la decisión hacia dentro (local), hacia el país; y, por el otro es la decisión hacia afuera a nivel internacional y que en Ecuador existe una desalineación de estos dos escenarios con la Constitución de 2008. En este caso de la participación del Ecuador en el Pacto Mundial de Migración, se trata de una política exterior hacia afuera y responde a la política internacional de la ONU.

Durante el Gobierno de Moreno, en 2018 el Ecuador suscribió el Pacto Mundial de las Migraciones, promovido por la Organización de las Naciones Unidas, para una migración segura, ordenada y regular. El problema se enmarca en el ámbito internacional sobre la migración que no es regular, ordenada y segura. Entonces, es desde el inicio del ciclo del APE que se presenta el problema de la aplicación del principio de ciudadanía universal, dado que el problema en el que se enmarca la política internacional de migración no es, precisamente, la justicia social y la pertenencia de los no ciudadanos al país de destino, sino que refiere a ordenar y regular este proceso controlando los flujos migratorios, lo que está alejado de la libre movilidad y lo que establece el principio constitucional de ciudadanía universal.

Además, con relación al Pacto en el ámbito internacional, Ecuador durante el Gobierno del presidente Lenín Moreno asumió la Presidencia del Foro del Migración y Desarrollo, ya que es un país miembro de la Organización para las Naciones Unidas (ONU) y un ejemplo de solidaridad frente a la migración. Para las autoridades migratorias de Ecuador, la presidencia del Foro, se trata de una distinción resultado de la experiencia, avance legislativo y compromiso del país en el desarrollo de los temas relativos a la migración internacional y a la protección humanitaria (MREMH, 2018).

Asumida la presidencia del Foro, el Pacto Mundial de las Migraciones fue acordado en la sede de Naciones Unidas y aborda 23 objetivos. De acuerdo con Cancillería, entre los más importantes está gestionar los flujos migratorios de forma integral y a escala internacional; prevenir la muerte de niños migrantes; protegerlos del abuso y la explotación; y evitar la separación familiar, detención o expulsión forzada (MREMH, 2018). Los objetivos del pacto se constituyen en la agenda política de migración del Ecuador, a diferencia de las políticas de migración revisadas en el anterior período que basaban su política de migración en las agendas de desarrollo nacional y la Constitución.

De acuerdo con Cancillería, los principios de política exterior en movilidad humana mantenidos por el Ecuador lo han convertido en un referente en las negociaciones multilaterales que llevaron a la aprobación del Pacto Mundial de Migraciones y además permitieron al país presidir el Foro Global para Migración y Desarrollo (MREMH, 2019); sin embargo, no existe una alineación de estos principios constitucionales del Ecuador que rigen el trato a los extranjeros con lo propuesto por la ONU en su pacto no vinculante para ordenar y controlar las migraciones.

Sobre la ciudadanía en el contexto de las migraciones internacionales, en el documento del Pacto Mundial de Migraciones de forma clara expresa el mantenimiento de la ciudadanía tradicional, si bien los refugiados y los migrantes tienen los mismos derechos humanos universales y libertades fundamentales, que deben respetarse, protegerse y cumplirse en todo momento, constituyen dos grupos distintos que se rigen por marcos jurídicos separados (ONU, 2018).

En este sentido, la ONU, según el objetivo 4 del documento oficial sobre el Pacto Mundial de Migraciones, establece “velar porque todos los migrantes tengan pruebas de su identidad jurídica y documentación adecuada”. Este objetivo señala:

Nos comprometemos a cumplir el derecho de todas las personas a la identidad jurídica proporcionando a todos nuestros nacionales pruebas de su nacionalidad y la documentación pertinente, para que las autoridades nacionales y locales puedan determinar la identidad jurídica de los migrantes a su llegada, durante su estancia y para su regreso, así como

garantizar la eficacia de los procedimientos migratorios, la prestación eficiente de servicios y una mejor seguridad pública (ONU, 2018, 2).

Esto refuerza lo afirmado sobre que no existe una alineación de la política internacional del Ecuador con el principio de ciudadanía universal que promulga la progresiva eliminación de estatus de extranjero, sino que refuerza las identidades jurídicas de una ciudadanía tradicional y concibe que la migración es regular, segura y ordenada siempre y cuando se mantengan y se resalten quienes son nacionales y quienes no.

Asimismo, el Pacto Mundial de Migraciones, que se constituye en la agenda política de migración de Ecuador para este período, como fase dos del APE, se plantea otros desafíos ante otras realidades que afectan al planeta, es decir que se enmarcan en otros problemas, a parte de la regularización y el ordenamiento de los flujos migratorios, como el cambio climático y los desafíos ambientales, razón por la que se estima y se proyecta que la cifra global de personas migrantes aumentará de forma notable en los próximos años y décadas, situando a miles de personas en situación de vulnerabilidad y exigiendo redoblar esfuerzos coordinados para garantizar su protección y asistencia efectiva (CEAR 2019).

En este sentido, bajo esta problemática, el objetivo 2 del pacto se propone “minimizar los factores adversos y estructurales que obligan a las personas a abandonar su país de origen”, esto se refiere, además del problema estructural económico de desarrollo centro-periferia, a los casos específicos de desastres naturales, efectos adversos del cambio climático y a la degradación medioambiental. (CEAR 2019). La responsabilidad sobre estos hechos se asemeja a la responsabilidad del derecho al desarrollo de los países potencias mundiales, la misma responsabilidad que deben tener con respecto al cambio climático, ya que por sus niveles de industrialización y necesidad de explotación de recursos son los que mayor contaminación causan, y la contaminación y la degradación ambiental son de los motivos que se presentan en la movilidad humana.

Según la nota periodística de *El País* (2019), es una oportunidad perdida el hecho que el Pacto Mundial sobre Migraciones, a pesar de reconocer la existencia de movimientos migratorios causados por desastres naturales, efectos adversos del cambio climático y degradación medioambiental, inste “a los firmantes a minimizar los factores estructurales de dichos movimientos migratorios” (CEAR, 2009), porque no incluye la obligación de conceder

ningún status legal al migrante y solo contempla la asistencia humanitaria para atender la situación de vulnerabilidad de las personas afectadas por desastres naturales progresivos y desastres repentinos, a nivel subregional y regional. De acuerdo con el medio de comunicación internacional *El País* (2019), “la filosofía del Pacto descansa en priorizar las migraciones regulares como factor de desarrollo global, frente a la migración irregular y desordenada y en hacerlo de modo que se restrinjan las amenazas y el rechazo que a menudo pesan sobre los inmigrantes”. Esto resulta altamente criticable, más aún para un país que debería actuar bajo lo que su Constitución manda, la cual sí reconoce a todos los ciudadanos como ciudadanos del mundo y no a ciudadanos regulares y otros irregulares que requieren ayuda humanitaria.

De acuerdo con *El País* (2019), el Pacto considera que “los derechos humanos son para los humanos con derechos”. La idea, que resulta cuestionable, sienta las bases para legitimar la suspensión de los derechos humanos entre los migrantes (*El País* 2019). “Esta política de la deshumanización, que sitúa a los migrantes en un peldaño social inferior y los cataloga como un peligro, supone un choque frontal con el trato humano que demanda el Pacto para aquellos” (*El País* 2019). Entonces se critica que el Pacto tiene rasgos de la securitización que considera al migrante como una amenaza.

Asimismo, de forma crítica este medio de comunicación sobre el Pacto de migración de la ONU también señala que:

Pese a los intentos por mantener un cierto equilibrio entre las medidas protectoras de los migrantes y aquellas dirigidas a controlar la movilidad, el Pacto se ha encontrado con la oposición de un significativo grupo de países, incluso cuando este no tiene siquiera un carácter vinculante (*El País*, 2019).

Existen países renuentes a firmar el Pacto Mundial de Migraciones, Ecuador, sin embargo, no es parte de este grupo. El más relevante de quienes han manifestado su rechazo es Estados Unidos, y en el caso de América del Sur son Chile y República Dominicana. También han expresado rechazo Bulgaria, Croacia, Eslovaquia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia y República Checa, países gobernados en su mayoría por fuerzas políticas conservadoras o populistas y con bajas tasas de población inmigrante (*El País* 2019). Finalmente, Suiza, Austria e Italia han dejado pendiente la adhesión al Pacto (*El País* 2019).

Para la Comisión Española de Ayuda al Refugiado “el hecho de que no todos los Estados de la Comunidad Internacional hayan suscrito el Pacto supone una debilidad en términos de voluntad política y de cooperación internacional para abordar en actual contexto migratorio” (CEAR 2019).

La vinculación establece la obligatoriedad sobre el Pacto. Al ser no vinculante el Pacto Mundial del Migraciones de la ONU, es posible afirmar que los Estados están sobre la política internacional por lo que países que no han participado tiene la libertad o el derecho de no hacerlo, así como los países que participan no tienen la responsabilidad vinculante u obligatoria de cumplir con el Pacto, o no a pesar de sus esfuerzos por promover los objetivos internacionales para la regulación de la migración. El jefe de la delegación ecuatoriana manifestó en el Foro que las acciones en conjunto son la mejor estrategia para enfrentar la profunda crisis que cruza, esto a pesar de que países receptores de migración ecuatoriana como Estados Unidos no se ha vinculado al Pacto.

Por su parte, Ecuador en 2019 en el Foro Mundial de la Migración centró sus esfuerzos en las siguientes acciones: impulsar la concepción de responsabilidad compartida, basada en los derechos humanos de las personas en situación de movilidad; fortalecer la voz de los actores involucrados para un manejo integral y efectivo de la migración, en este sentido Ecuador propone integrar a la academia; promover el cambio de la narrativa sobre la movilidad humana, desterrando el enfoque xenófobo y racista, y promoviendo un lenguaje objetivo, respetuoso y positivo; recolección y procesamiento de datos e información sobre la migración para una mejor toma de decisiones; e implementación de los acuerdos alcanzados en el Pacto Global de Migraciones 2018 (MREMH, 2008). Sobre la implementación de estas medidas no existe una documentación, planificación o rendición de cuentas que evalúe las decisiones y sus resultados, por lo que esta política se queda en el discurso, y como veremos más adelante sobre las políticas migratorias frente al éxodo venezolano y la xenofobia por parte del Gobierno, en la demagogia.

En este sentido se dificulta el análisis de las decisiones que promuevan al cumplimiento de los objetivos planteados, pero la intención de esta investigación no es la efectividad con la que se ejecuta la política de migración con respecto a sus objetivos, sino la visión político-filosófica de la política. Por lo expuesto, se profundiza en las intenciones de los discursos de los

gobernantes, es decir, en las primeras fases del APE. Esto también por la temporalidad del estudio de este período que tiene una ventana estrecha de dos años.

De acuerdo con la Cancillería de Ecuador, a partir de estos compromisos, el país procurará fortalecer los procesos regionales y multilaterales en marcha, así como impulsar nuevas iniciativas, políticas y programas para el fomento de una migración segura, ordenada y regular (MREMH 2018). Además, avanzar en estrategias efectivas contra la xenofobia, la discriminación y la lucha contra la trata y tráfico de personas (MREMH 2018).

Si bien estas acciones implican una exigencia de los derechos humanos de los migrantes, no podemos afirmar, sin pruebas de mecanismos que los garanticen, que estas se alinean de alguna manera con el principio de ciudadanía universal, no en la parte de la libre movilidad, ya que si es libre no tiene por qué ser ordenada, segura y regular, sino en última parte de la declaración del principio que contempla la exigencia de los derechos humanos una vez integrados en la sociedad. Del discurso en este sentido se puede extraer cosas puntuales sobre sus intenciones pero no de sus acciones.

De su discurso, cabe resaltar la manera en la que se confunden los escenarios políticos con los que se introdujo este hito. “Ecuador, fiel a sus principios democráticos y de promoción de los derechos humanos, continuará trabajando en la esfera internacional para la reducir el impacto del fenómeno migratorio que ha afectado a millones de familias en todo el mundo”, afirmó el representante de Cancillería (MREMH 2018). En su calidad de presidente del Foro Mundial del Migraciones, Ecuador, hace referencias pasadas a una serie de sucesos que lo convierten en un modelo a seguir en cuestiones de refugio a nivel regional e internacional, como por ejemplo: Ecuador impulsó en 2015 la negociación de un compromiso político que responda a la crisis que se vivía en el Mediterráneo. Como resultado, los jefes de Estado y de Gobierno adoptaron la “Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes” en 2015 (*El Telégrafo*, 2018). Además, como se ha presentado en este estudio, Ecuador ha receptado la mayor parte de refugiados en la región y ha tenido un proceso importante de repatriación de migrantes desde Europa.

Estas políticas migratorias pasadas fueron impulsadas, sin duda, por la Constitución de 2008 y el principio de ciudadanía universal y fueron del exterior hacia adentro, generando las condiciones para ser hospitalario con el migrante; no obstante, es clave mencionar que lo

propuesto en el documento oficial de la ONU para el Pacto Mundial de las Migraciones, para una migración segura ordenada y regular: y, los objetivos del Foro que preside Ecuador no responden o no reconocen a la ciudadanía universal, y se mantienen en las restricciones migratorias que conocemos basadas en este instrumento jurídico político: la nacionalidad ligada a la ciudadanía, entonces no existe una alienación de la política exterior internacional y la política doméstica, que debería ser y haber para que funcione.

En este caso, la política exterior del Ecuador de Lenín Moreno responde a la política internacional de las Naciones Unidas, por lo que con respecto al principio de ciudadanía universal se expresa claramente el dilema entre la soberanía y la política internacional. Cabe recordar que la ciudadanía universal se garantiza como principio constitucional, por lo que esta dentro del poder de un Estado-nación y su garantía se ejecuta mediante la política exterior, mientras que los derechos humanos propuestos por el Pacto, (no el de libre movilidad, sino de la seguridad) son parte de la política internacional y tienen esta disyuntiva de si estos derechos de seguridad internacional se ubican o no arriba de los derechos de los Estados.

En conclusión, con base en el proceso de estudio que sugiere el APE, la problemática nace de la globalización, los retos que la migración ha presentado para los Estados-nación a nivel mundial no son problemas a ser solucionados con intenciones cosmopolitas que se persiguen desde un solo o desde muy pocos Estados, sino demanda de una acción colectiva global. Situaciones como la crisis de migrantes del África hacia Europa o la crisis de migración de Venezuela hacia la región suramericana muestran la necesidad de contar con este tipo de pactos mundiales para comprometer a los países a generar condiciones para promover una migración segura, ordenada y regular.

La siguiente fase de estudio sugerida por el APE consiste en enfocarse en las decisiones y en este caso corresponde a la decisión de adoptar este compromiso internacional del Pacto Mundial de Migración para afrontar el problema, mientras que la opción del Ecuador según la Constitución del 2008 era dirigir la política exterior con base en la ciudadanía universal, y no tomar la decisión de participar o en su defecto promover en el Foro global de Migración y Desarrollo una visión cosmopolita sobre los derechos de los no ciudadanos, migrantes internacionales, como establece la Constitución ecuatoriana.

No es posible por la temporalidad en la que se escribió esta investigación, ni necesario continuar con las fases del ciclo del APE de implementación y evaluación de la política internacional de la ONU, pero la decisión permite realizar la interpretación filosófica de la política ya que revela su intención. Además, bajo este Pacto es como se supone puede construir y ejecutar políticas para la migración segura, regular y ordenada del fenómeno de migración de Venezuela que se trata a continuación.

Sin embargo, cabe mencionar que estas políticas cierran el ciclo de estudio sugerido por el APE. dado que se podría observar resultados expuestos a nivel global debido a que la ONU con sus mecanismos realiza el seguimiento y monitoreo de las políticas del Pacto para medir el impacto de las acciones efectuadas y así se podría conocer sobre el cumplimiento de los objetivos en un estudio posterior Recordemos que no es vinculante por lo que no es obligatorio para las naciones lograr los objetivos planteados.

Por su parte, una vez descrita la política exterior del Ecuador en su participación internacional en el Pacto de Migraciones para la interpretación político filosófica, de la narración del hito migratorio presentado del análisis de las fases de la APE se confirma que la ciudadanía universal, aunque es mencionada en el discurso que lleva al Ecuador, con su ejemplo, a presidir el Foro internacional de migraciones, como principio de justicia social, pertenencia y libre movilidad, no ha sido aplicado.

Esto sucede dado que este principio de la Constitución ecuatoriana no se alinea con lo propuesto por el Pacto Mundial de las Migraciones, ni con los objetivos del Ecuador en el Foro Mundial. Es decir, esta política migratoria no se alinea con el principio de ciudadanía universal propuesta en la Constitución de 2008. Recordemos que se resolvió que el principio de ciudadanía universal como tal cabe en la visión cosmopolita de la teoría de normativa internacional.

Se sostiene esta interpretación ya que la política migratoria aquí expuesta es comunitarista, porque es adoptada por el Ecuador como Estado miembro de las Naciones Unidas. Entonces, los Estados actúan en función de una ética de pertenencia a una comunidad hacia adentro y no hacia afuera, por lo que los individuos inmigrantes son discriminados porque la institución del Estado como Gobierno está sobre ellos y su moral. En el caso de la migración, el elemento de

la pertenecía y la identidad reflejada en la nacionalidad de los Estados discrimina mucho más al no ciudadano, es decir al inmigrante, sobre todo al inmigrante irregular.

De acuerdo con la moral de Kant (citado en Brown 1992), basada en la razón pura, el imperio categórico no lo debería permitir esta discriminación al no ciudadano, ya que la hospitalidad universal debería ser una realidad, en la que la libertad de los individuos pertenezca al cosmos y supere al poder de la nacionalidad de un Estado. Por lo expuesto, la política exterior del Ecuador en el Pacto Mundial de migraciones se encuentra alineada con las visiones comunitaristas de la teoría normativa internacional y no al principio de cosmopolitismo.

Esto sucede porque entre los objetivos del Pacto no se observa a la ciudadanía universal sino la ayuda humanitaria a los migrantes no ciudadanos. De acuerdo con lo expuesto, el objetivo de la política exterior del Ecuador es colaborar con los objetivos del Pacto Mundial de Migraciones, y esto se puede afirmar al buscar alguna directriz programática sobre la migración en el Plan de Desarrollo Toda una Vida 2019-2021, del presidente Lenín Moreno, en el que no se encuentra alguna referencia sobre cómo se debe dirigir la política exterior en relación con el principio de ciudadanía universal, dejando que sean los objetivos del Pacto los que dirijan la política exterior del Ecuador en el ámbito de la movilidad humana.

Reforzando la argumentación sobre la interpretación inicial que situó al Pacto como una política basada en la visión comunitarista, el Pacto refiere que la migración es positiva y deseable siempre y cuando sea “regular, segura y ordenada”, por lo que sus objetivos están en función de estas características, dejando una vez más fuera a las migraciones que no cumplen con estas características, es decir a la migración internacional irregular. Esta discriminación no sería aceptada por una visión cosmopolita, aunque fuese decidido por una especie de gobierno global como son las Naciones Unidas. Si bien es cierto, Kant fue el pionero de elementos de las relaciones internacionales importantes como la diplomacia abierta, la no agresión, la propia determinación y no intervención, las ideas de Kant no sugirieron un orden global como el establecido por las Naciones Unidas en la actualidad, en el contexto de globalización y las migraciones internacionales. En este sentido, el principal argumento para situar esta política migratoria internacional en el comunitarismo es el pragmatismo en el que el cosmopolitismo se diluye en este fenómeno.

Kant (citado en Brown 1992, 32) es cosmopolita, y un Estado mundo sería una posible solución cosmopolita. Ahora bien, Kant sí desarrolla roles para un reino *-Recht-* cosmopolita, pero rechaza la idea de un Estado mundo, justificado por la diferencia de lenguas y religiones de los Estados, pues no sería ni posible ni deseable (Brown 1992, 33). No obstante, según Brown (1993, 110) los Estados existen y sus autoridades defenderían con lo mejor de sus habilidades el derecho a actuar de forma autónoma, y esto es un hecho que no puede solo dejarse de ver. En este sentido, en la praxis, una participación de un país como Ecuador en un foro internacional de migraciones de la ONU se realiza con la representación de los cancilleres y los gobernantes, los cuales debería actuar de manera autónoma. En este caso esta representación “autónoma” no fue consistente con lo que la Constitución establece con respecto al principio de ciudadanía universal.

La visión cosmopolita rechaza la idea de que los Estados tienen derecho a la autonomía, cuando esta pueda envolver la violación de los estándares universales del comportamiento (Brown 1993, 110). El punto es que el pensamiento cosmopolita no aceptaría que los Estados tengan autonomía, primero porque parecería extraño, dada la absoluta exclamación de Kant sobre el imperativo categórico, de que el pensamiento cosmopolita envuelva una aceptación pragmática del *statu quo*. Segundo, porque el pensamiento clásico cosmopolita no estaría formado por algún tipo de deber universal de los seres humanos que predomine sobre la autonomía de los Estados.

En el caso de estudio, la autonomía del Estado de Ecuador en sus relaciones internacionales debía ser guiada por sus principios constitucionales. Entonces, podríamos argumentar que uno de los problemas del principio de ciudadanía universal en la política internacional radicó en la falta de pragmatismo del pensamiento cosmopolita en su deontología o lo que debería ser, por lo que el Estado falla en garantizar lo que su Constitución establece. Entonces, la principal dificultad que atraviesa el principio de ciudadanía universal en el Pacto Mundial de migraciones, y en el Foro Mundial para las Migraciones y el Desarrollo, es la oposición que existe entre la soberanía bajo el supuesto de que el Ecuador garantice el principio de ciudadanía universal y los objetivos de seguridad, regularización y ordenamiento promovidos por el Pacto y el Foro.

Por lo expuesto, el problema en la ejecución y construcción de la política exterior en la praxis es la no garantía de derechos a quienes no pertenecen a la comunidad interna que conforma un

Estado. De acuerdo con Brown (1993), la visión del comunitarismo no está dispuesta a aceptar restricciones en el comportamiento del Estado que crezcan fuera de la comunidad por sí misma. Por último, se argumenta que la incompatibilidad de la política exterior del Ecuador en relación con el principio de ciudadanía universal y los objetivos del Pacto Mundial de Migraciones es el reflejo del cambio en el discurso político y en la posición ideológica de las relaciones internacionales del período de Rafael Correa y de su sucesor Lenín Moreno, quien es más abierto a obedecer este tipo de Pactos en lugar de sus propias políticas de migración que establecen la Constitución del Estado.

Con respecto a la política internacional, por ejemplo: el acercamiento con Estados Unidos por parte del Gobierno de Moreno es clientelar y directa, a diferencia de la posición de Correa, que en su discurso se plantea ser antimperialista. La hegemonía que ejerce Naciones Unidas en la política exterior del Ecuador es un hecho que marca la diferencia con la política exterior del Gobierno anterior, pero, en conclusión, es interesante cómo ambas políticas, aunque diferentes, tienen una visión comunitarista en las que un Estado despótico se impone sobre los derechos humanos de los migrantes que garantiza la base central del ordenamiento normativo nacional.

Dada esta realidad cruda, de que el Ecuador no ha sido capaz de garantizar un principio constitucional por su falta de pragmatismo, en el ámbito jurídico el debate gira en torno a la derogatoria del principio de ciudadanía universal, lo cual sería plenamente justificado por las visiones morales del comunitarismo de la teoría normativa de las relaciones internacionales.

7.2 El éxodo de Venezuela hacia el Ecuador 2017-2019

Este análisis se delimita a los dos años de gobierno de Lenín Moreno frente a este fenómeno migratorio, que sin lugar a dudas, es el suceso que más impactó al Ecuador y a la región en los últimos años. Conocemos que la fase que más influye en el APE es la primera, que consiste en enmarcar el problema migratorio en un contexto que explica las raíces del problema, por lo que la narrativa expuesta de esta fase aborda temas que explican la masiva migración de Venezuela tiempo atrás, antes de que explote la ola migratoria. Además, la primera fase del APE ayuda a comprender el giro político, ya mencionado en la anterior sección, que sufre la política exterior del Ecuador con respecto al principio de ciudadanía universal de un Gobierno a otro.

Antes de comenzar con la interpretación es importante recordar su complejidad, por lo que en este caso del éxodo venezolano se dan decisiones internacionales de la política exterior del Ecuador en forma de pactos, acuerdos y declaraciones internacionales; y también se dan decisiones en el ámbito interno, es decir, de la política doméstica mediante decretos y acuerdos ministeriales nacionales. Se recuerda que unas de las fuentes importantes de la política exterior de un Estado es su política doméstica.

La ola de migración actual de Venezuela es la más fuerte, no obstante, este proceso inició en el año 2000. El siglo XXI inicia con el Gobierno de Hugo Chávez cuando se da un primer flujo emigratorio en este siglo en Venezuela (Ramírez, Yoharlis, and Useche 2019). Este fenómeno se presenta como consecuencia del intento de derrocamiento del presidente, después de un paro industrial petrolero se produjo despidos en dicho sector, lo que ocasionó la migración de muchos trabajadores, sobre todo a Estados Unidos, Canadá y España (Niebrzydowski y De la Vega, 2008 citado en Ramírez, Yoharlis, and Useche 2019).

Habiendo señalado lo anterior, se evidencia que la primera ola de migración es de individuos considerados en el trabajo como mano de obra calificada. De acuerdo con estudios sobre el fenómeno migratorio venezolano, esto se confirma, ya que se indica que “hasta finales del 2010 se produjo un incremento de emigrantes calificados, sobre todo vinculados al área petrolera, ingenieros y médicos” (Ramírez, Yoharlis, and Useche 2019).

Ahora bien, la segunda oleada sucede luego de la muerte de Chávez en marzo de 2013, desde que Nicolás Maduro toma el poder en Venezuela y coincidentalmente en el momento en que los precios del petróleo caen (Ramírez, Yoharlis, and Useche 2019). “Por esta razón, empieza a percibirse un panorama de crisis económica en el país que depende exclusivamente de la exportación de petróleo” (Ramírez, Yoharlis, and Useche 2019: 5). Esta situación económica empeora no solo por los precios a la baja del petróleo sino por una penalización internacional impuesta por Estados Unidos, que impide que el petróleo de Venezuela sea comercializado en el exterior. Estas sanciones financieras internacionales han sido la justificación del Gobierno de Venezuela de la debacle económica que vive su país y que ha provocado la ola migratoria, cuando en realidad es parte de un problema mayor.

A lo mencionado anteriormente sobre la crisis en Venezuela se suman otros factores importantes, como un control de cambio que favorece a las mafias importadoras y cambiarias

a expensas del Estado, un aparato productivo nacional casi inexistente y altos índices de inflación, desabastecimiento y especulación que someten a los ciudadanos a una situación de precariedad y falta de condiciones mínimas de vida (Ramírez, Yoharlis, and Useche 2019). Todos estos factores han sido los detonantes que han obligado a los venezolanos a salir de su patria. Por eso algunos autores definen este tiempo como de “crisis humanitaria” o “crisis interna” (Vargas Rivas 2018).

Al ser definida como una crisis humanitaria y no económica interna, la migración de Venezuela se transforma de una migración en la que las personas se movilizan en busca de mejores oportunidades laborales a una migración en la que estas salen huyendo de su territorio, lo que cambia el estatus de migrante a refugiado. Considerando la migración de Venezuela como una crisis humanitaria, la ONU, por medio de la Acnur (Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados) ha desplegado sus acciones a Venezuela para brindarle ayuda humanitaria.

En la fase 1 del APE, cuando se enmarca el problema, se puede cuestionar que la crisis de Venezuela no es una crisis humanitaria sino económica interna, porque no es causada por violencia o por catástrofes naturales; la raíz de la vulnerabilidad de las personas que deciden migrar se da por condiciones económicas y políticas:

En la actualidad, el pueblo venezolano está sometido, desde el punto de vista socioeconómico, a los más altos niveles de escasez, una hiperinflación (la más alta de Latinoamérica), y la pérdida progresiva del poder adquisitivo. Todo ello ha llevado a tener cifras escandalosas de pobreza (87%) y extrema pobreza (61%), según la Encuesta de Condiciones de Vida (ENCOVI) de diciembre de 2017 (Ramírez, Yoharlis, and Useche 2019, 6).

Dado este contexto de crisis en Venezuela, entre el 2017 y 2018 inicia una segunda oleada migratoria de venezolanos pertenecientes a las clases económicas media y baja, que salen, insistimos, en busca de mejores oportunidades de desarrollo económico y profesional (Ramírez, Yoharlis, and Useche 2019), es decir que ya no se da una migración de mano de obra calificada Sur-Norte, sino de mano de obra no calificada dentro de la región Suramericana; es decir que en el inicio del período de Lenín Moreno al Ecuador no ingresan precisamente mano de obra calificada, como en la primera ola de migración hacia países desarrollados; al contrario, la ola migratoria de Venezuela al Ecuador durante el Gobierno de

Moreno es de personas que constituyen mano de obra no sofisticada, lo que diferencia la situación migratoria sobre la que se plantea la política exterior de migración y las relaciones internacionales entre el Gobierno de Moreno con Venezuela, y de las relaciones internacionales con Correa, cuando aún no se presentaba este fenómeno.

La mano de obra no calificada trabaja en el sector formal por salarios bajos y mayoritariamente en el sector informal. Es posible sospechar, por la clasificación del trabajo, que este grupo es conformado por migrantes indocumentados. Si bien muchos venezolanos encontraron en Ecuador hospitalidad universal, muchos otros no y es precisamente este grupo el que padece la discriminación de no ser ciudadanos ecuatorianos. Por lo expuesto, el problema sobre el que se enmarca la política exterior en su fase 1 es precisamente el tipo de migrante, pobre y sin un oficio sofisticado, que llegó de Venezuela y permaneció en el Ecuador afectando los niveles de seguridad interna. Como sabemos, esta tesis analiza las dificultades y problemas del principio de ciudadanía universal y su implementación, y estos serán tratados de forma transversal, conforme se presentan, y profundizados al final de la sección.

Continuando con la fase 2 del APE, que consiste en plantearse una agenda política que responda al problema identificado, como reconocimos en el análisis anterior, Lenín Moreno no garantizó el principio de ciudadanía universal como una decisión política en su agenda de desarrollo denominada Plan Toda una Vida 2009-2013 o en alguna agenda migratoria nacional en específico, en este contexto migratorio el presidente en su lugar plantea que el flujo migratorio venezolano representa una crisis de emergencia regional y que, para seguir brindando asistencia humanitaria a las y los migrantes venezolanos, es necesaria la cooperación técnica y financiera internacional (Ramírez, Yoharlis, and Useche 2019), por lo que en este contexto se adoptan acuerdos internacionales no vinculantes, como el Pacto de Migraciones de la ONU para una migración segura, ordenada y regular y otros marcos de cooperación, así como declaraciones internacionales frente al problema de migración de Venezuela.

Primero, en el documento Marco de Cooperación Internacional para la respuesta nacional del Gobierno de Lenín Moreno frente a la migración de Venezuela se muestra un análisis de la respuesta de emergencia realizada en 2018 y delinea prioridades de cara al futuro para asegurar una migración segura, ordenada y regular, que garantice los derechos de las personas

en movilidad humana sin afectar a las poblaciones de acogida, de acuerdo con el principio del Plan Nacional de Movilidad Humana que postula: “Defender la diversidad, integración y convivencia de las personas en movilidad” (MREMH, ACNUR, OIM, s. f.). Por lo expuesto, el Marco Cooperación de respuesta a la población venezolana en el Ecuador, no se basa en el principio de ciudadanía universal, sino en otro principio de una agenda política este Marco de Cooperación Internacional para la respuesta al Ecuador frente al éxodo de Venezuela, se sustenta en el Pacto Mundial de Migraciones y tiene un enfoque de seguridad nacional (MREMU, s. f.).

Segundo, para asegurar una migración segura, ordenada y regular que mitigue los riesgos de seguridad que se derivan de una migración irregular, el Gobierno de Lenín Moreno en materia migratoria emitió acuerdos ministeriales que “uniforman el ingreso de personas venezolanas”, política exterior doméstica que se describe con detalle más adelante: y, en el ámbito internacional elaboró el “Plan Integral para la Atención y Protección de Derechos en el Contexto del Incremento del Flujo Migratorio Venezolano en Ecuador con un enfoque de derechos humanos” (MREMU, Acnur y OIM, s. f.). La ciudadanía universal, como parte de esos derechos humanos del Plan de atención, no es contemplada, por lo que en este Gobierno de forma directa y abierta se reafirma el control de los flujos migratorios y restringe la libre movilidad humana haciéndola segura, ordenada y regular.

Tercero, además de los marcos de cooperación y planes de acción internacionales mencionados para afrontar la migración que proviene de Venezuela, se tomaron acciones de cooperación internacional lideradas por el Grupo de Lima, conformado el 8 de agosto del 2017 por doce países de América: Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay y Perú. Para encontrar salida a la crisis de Venezuela, Ecuador, por su parte, en la fase 3 del APE, que constituye la decisión, convocó a dos reuniones, de las que surgieron la Declaración de Quito los días 3 y 4 de septiembre de 2018 y en el Plan de Acción del Proceso de Quito del 22 y 23 de noviembre de 2018. La Declaración de Quito fue firmada por once Gobiernos de Latinoamérica: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay; de los cuales once (excepto México) reconocieron a Guaidó como presidente interino. El Plan de Acción de esta declaración no lo firmaron tres de los países anteriormente nombrados: México, Brasil y Panamá (Ramírez, Yoharlis, and Useche 2019). Estas decisiones del Estado ecuatoriano de participar de estos grupos y declaraciones para enfrentar la situación de

Venezuela son parte de las decisiones que impactan directamente como se direccionaría una política de inmigración internacional, aunque no parecen ser decisiones de política exterior sino de política doméstica, son claramente acciones de carácter internacional.

De acuerdo con otros estudios que hicieron seguimiento y monitoreo sobre esta política exterior que Ecuador adoptó durante el Gobierno de Lenín Moreno frente a la migración venezolana, se indica que no se ha cumplido con la mayoría de los acuerdos de la Declaración de Quito, sobre todo lo de dar facilidades al flujo migratorio de los venezolanos en los países de Suramérica, en tanto que resta por evaluar el Plan de Acción:

Que contempla tres ejes: permanencia regular de venezolanos en la región, cooperación regional con Venezuela y cooperación internacional con los países de la región. Vale la pena señalar el énfasis en el tema de cooperación. Ecuador ha estimado que requerirá de unos 550 millones de dólares para financiar la inserción de los migrantes venezolanos (Ver El Telégrafo, 2018), por tal motivo creó la Mesa Internacional de Donantes (Ramírez, Yoharlis, and Useche 2019. 8).

Por la temporalidad de la tesis no se puede evaluar las fases finales que sugiere el APE, es decir la fase de implementación de esta mesa de donantes o la rendición de cuentas del dinero de la cooperación, pero sí se puede afirmar, en la fase de evaluación del APE doméstica, que la regularización de los venezolanos en Ecuador no fue atendida adecuadamente por los sucesos criminales y los discursos del Gobierno de Lenín Moreno que se describen a continuación.

Regresando sobre el ciclo del APE a las decisiones de política exterior doméstica, es decir, hacia adentro, para el Gobierno de Moreno el posicionamiento político del Ecuador “da un giro en su política migratoria ante el incremento de llegadas de venezolanos” (MREMHU, 2018a). Por lo que estas decisiones de política exterior con base a acciones domésticas que se narran a continuación se consideran coyunturales y no programáticas, es decir que se dieron por las circunstancias en las que se presentó el fenómeno, tal es así que “hasta el tercer trimestre de 2018, específicamente hasta mediados de agosto, los migrantes venezolanos pudieron entrar sin mayores complicaciones, tal como establecía la Constitución y la Ley de Movilidad Humana” (MREMHU, 2018a).

Entonces, el Gobierno ecuatoriano declaró situación de emergencia del sector de movilidad humana en las provincias de Carchi, El Oro y Pichincha, justamente las de mayor tránsito migratorio, a través de la Resolución Ministerial Número 152 (MREMHU, 2018a). En dicha Resolución también se habla de “mantener el estado de alerta y operativos para realizar acciones inmediatas que se requieran; así como afrontar cualquier situación negativa que se pudiera generar por el flujo migratorio inusual” (MREMHU, 2018a). En este sentido es evidente que la seguridad nacional se sobrepone a los derechos humanos de los migrantes, repitiendo el proceso de securitización que también pasó con los refugiados colombianos en el gobierno de Correa, por lo que, aunque se considera un giro en la política, es la misma, pero sobre otro grupo de migrantes.

Acotando sobre el giro político de un gobierno a otro, el proceso de securitización del migrante venezolano, sin embargo, es más abierto y con tintes de xenofobia directos del Gobierno de Moreno que el proceso de la securitización del régimen de Correa, ya que al menos en el discurso de este último se pretendía ser el Gobierno que defiende los derechos humanos de los migrantes y mantuvo la seguridad nacional de la frontera con Colombia y la migración de refugiados colombianos separadas en competencias distintas en las instituciones de Gobierno. Sin embargo, los mecanismos de política migratoria son los mismos, el control de flujos migratorios en los dos Gobiernos y en el mundo. En el régimen de Moreno la declaratoria de emergencia por la ola de migración proveniente de Venezuela motivó a un nuevo Acuerdo Ministerial de Cancillería Número 242, en el cual “se establece como requisito previo al ingreso a territorio ecuatoriano la presentación del pasaporte con una vigencia mínima de seis meses previa a su caducidad a los ciudadanos de la República Bolivariana de Venezuela” (MREMHU, 2018b).

Llama la atención las fechas en las que Ecuador adoptó estas acciones de política de control de flujos en el ámbito migratorio frente al fenómeno de Venezuela: el 9 de agosto de 2018 el Estado ecuatoriano estableció medidas con apoyo internacional con base en una emergencia migratoria por los flujos inusuales de ciudadanos venezolanos (MREMU, Acnur y OIM, s. f.). Al día siguiente Lenín Moreno emitió la primera Declaratoria de Emergencia Migratoria, del 10 de agosto al 31 de septiembre, mediante la Resolución No. 000152 y el Acuerdo Ministerial MREMH No. 000242. Un día antes de finalizar la emergencia, el 30 de septiembre se extendió la emergencia hasta el 30 de noviembre de 2018 (MREMU, Acnur y OIM s. f.). Dicha declaratoria de emergencia del sector de movilidad humana fue ampliada

varias veces, la última vez la Cancillería señaló que va hasta el 31 de enero del 2019 (Ramírez, Yoharlis, and Useche 2019).

Como se puede observar, estas decisiones de política exterior, a través de instrumentos como los acuerdos y resoluciones ministeriales, frente a la migración de Venezuela que se extendieron hasta 2019 en el Ecuador, se dieron en agosto y septiembre del 2018, en el lapso de un mes y medio. Existen situaciones, que reflejan la rapidez con las que se adoptaron medidas para frenar la migración venezolana como las que expone Ramírez, Yoharlis, and Useche (2019: página): “incluso el 16 de agosto del año 2018, el Presidente de la República se reunió en el palacio de gobierno con un grupo de personas venezolanas para ‘solidarizarse’ con ellos. Sin embargo, a la salida de la reunión, el Ministro del Interior anunció las medias anteriormente señaladas”.

Las críticas a estas decisiones hipócritas han sido directas por parte de la academia, que ha documentado y analizado todas las implicaciones de estas políticas de seguridad para la migración adoptadas por Lenín Moreno y que violan los derechos humanos. En este sentido se argumenta lo siguiente:

En un despliegue gubernamental nunca antes visto que incluyó a varias carteras de Estado y al propio Presidente Moreno. En un solo día, dieron un giro a las políticas migratorias que se venían construyendo con un enfoque de derechos, violando lo establecido tanto en la Constitución, en la Ley de Movilidad Humana, así como en Acuerdos Multilaterales firmados en el seno de la CAN y MERCOSUR referente al derecho a migrar, a la ciudadanía suramericana y a la movilidad intrarregional (Ramírez, Yoharlis, and Useche 2019, 20) .

Estamos de acuerdo con las críticas de la académica expresadas, ya que estas medidas están alejadas de lo que establece la Constitución de 2008 y el principio de ciudadanía universal, provocando reacciones de organizaciones de derechos humanos, que se pronunciaron en contra del Gobierno e interpusieron medidas cautelares, que lograron eliminar tal requisito de entrar solo con pasaporte, que es un documento muy complicado de conseguir en Venezuela (Ramírez, Yoharlis, and Useche 2019). No obstante, la Cancillería ecuatoriana emitió un nuevo Acuerdo Ministerial, Número 244, en el que se señala que los ciudadanos venezolanos podrán ingresar a Ecuador con cédula de identidad siempre y cuando cumplan con uno de los tipos de validación (Ramírez, Yoharlis, and Useche 2019).

La fase de implementación de estas medidas de política exterior domésticas consiguió la restricción de la libre movilidad humana, utilizando mecanismos como el pasaporte, que según Torpey (2000) es un invento del Estado, o de la cédula para controlar los flujos migratorios. En la fase de evaluación del APE, los efectos de estas medidas no fueron precisamente el descenso de los ingresos de venezolanos al Ecuador, como quizá de forma ilusa se esperaba. Así, los datos de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM 2018) muestran que un 9 % ingresó a territorio ecuatoriano por un cruce informal que puede haber sido un efecto de las medidas tomadas, es decir, no disminuyó el flujo de migración, pero sí produjo que un porcentaje por pasos fronterizos clandestinos (Ramírez, Yoharlis, and Useche 2019).

Estos ingresos clandestinos refuerzan el sentido de seguridad que adquiere la política exterior de Moreno en materia de migración, que se asemeja a la política de Correa frente a los refugiados colombianos, exigiendo a los venezolanos pasados judiciales para asegurar a la población ecuatoriana que el migrante que ingresa es una persona de bien. La xenofobia puede ser similar a la discriminación que sufre el refugiado colombiano, pero el imaginario negativo sobre los venezolanos en el Ecuador ha sido mucho más fuerte y marcado que sobre otras poblaciones inmigrantes.

A continuación, se exponen los motivos que justifican la exigencia del pasado judicial para el ingreso de venezolanos al Ecuador. La decisión más polémica del gobierno de Moreno frente al éxodo de Venezuela se dio a inicios del 2019, cuando el régimen ecuatoriano continuó con su política de seguridad frente a la migración y culpó a los migrantes venezolanos del incremento de feminicidios por un caso ocurrido en la ciudad de Ibarra, el cual fue grabado y transmitido en vivo por redes sociales. Es importante el cómo esta difusión de información influye en el imaginario de las personas y refuerza los procesos de securitización de la migración.

Entrando en detalles, durante aproximadamente 45 minutos un hombre tuvo de rehén a su pareja, una mujer amenazada con un cuchillo, mientras observaba la policía y la ciudadanía (Ramírez, Yoharlis, and Useche 2019). Después de ocurrido este crimen, se supo que el marido de la víctima era de nacionalidad venezolana y tras las declaraciones del presidente de la República de “conformar brigadas para controlar la situación legal de los inmigrantes

venezolanos”, la población de Ibarra literalmente fue a la “caza” de ellos en hostales, hoteles, quemando sus pertenencias, insultando, golpeando y apedreando a todo venezolano (Ramírez, Yoharlis, and Useche 2019). Las redes sociales como los medios de comunicación juegan un papel clave en la securitización de la migración. El presidente de la República en su cuenta de twitter señaló: “He dispuesto la conformación inmediata de brigadas para controlar la situación legal de los inmigrantes venezolanos en las calles, en los lugares de trabajo y en la frontera. Analizamos la posibilidad de crear un permiso especial de ingreso al país” (Ramírez, Yoharlis, and Useche 2019,).

El discurso de Moreno y su posición frente a Venezuela ha sido hostil, y no muestra hospitalidad con el venezolano, a quien lo criminaliza, y se muestra en oposición al Gobierno de Maduro. Esto al contrario del caso de Correa, que fue cercano a Chávez y Maduro. El APE considera al discurso de los mandatarios como transversal en las fases, ya que el discurso trata de legitimar las acciones del Gobierno, por lo que las expresiones del mandatario pesan y son difundidas por las redes sociales o los medios de comunicación.

El resultado de este pronunciamiento xenófobo de Moreno, que serían las implicaciones de esta barbarie denominada por los ibarreños como “limpieza social”, fue la salida masiva de venezolanos de aquella ciudad, el reforzamiento de políticas para impedir su llegada con la declaración de nuevos acuerdos y reforzamientos de controles en la frontera, una nueva escalada de tensiones diplomáticas entre Ecuador y Venezuela (Ramírez, Yoharlis, y Useche 2019). Anteriores estudios, a este hecho criminal en Ibarra perpetuado por un ciudadano venezolano, delineaban ya un perfil de la sociedad ecuatoriana cerrada y con una actitud de rechazo a los migrantes que raya en la xenofobia (Ramírez y Zepeda 2015, p 168, citado en Ramírez, Yoharlis, y Useche 2019).

Este discurso justificó la toma de nuevas decisiones alrededor de la ciudadanía. Un día después del feminicidio el Ministerio del Interior y la Cancillería ecuatoriana sacan un nuevo acuerdo interministerial (Número 001) en cuyos considerandos se recuerda la facultad del Estado de registrar ingresos y salidas, inadmitir a personas extranjeras “que sean consideradas una amenaza o riesgo para la seguridad interna” (Ramírez, Yoharlis, and Useche 2019: página), obviando completamente lo establecido por la Constitución de 2008 y el principio de ciudadanía universal, ya que en este acuerdo considera a un indocumentado venezolano como un riesgo para la seguridad interna del país.

Este acuerdo es el primero en este tipo, que mezcla las competencias de migración y movilidad humana con los asuntos de seguridad nacional del Ministerio del Interior. En el acuerdo entre Cancillería y el Ministerio del Interior, entre otras cosas, se establece: “requerir a los ciudadanos venezolanos que deseen ingresar a territorio del Ecuador, además de los documentos establecidos en el Acuerdo Ministerial No. 244, del 22 de agosto del 2018, la presentación del Certificado de Antecedentes Penales del país de origen, del país de residencia durante los últimos cinco años, debidamente apostillado o legalizado” (MREMHU y Ministerio del Interior, 2019).

Se observa en todos estos informes técnicos, oficios y acuerdos ministeriales, tanto del Ministerio del Interior como de Cancillería, que hay un reforzamiento del enfoque de control y seguridad migratoria, que según Ramírez (2018) también se puede ver en el incremento de deportaciones e inadmisiones en lo que va del Gobierno de Moreno, amparados, como es de costumbre, en el discurso de precautelar la migración riesgosa (Castro, 2018). Cabe destacar que la participación del Ministerio del Interior es nueva por parte de la política de Moreno, quien en su Gobierno desintegra la Senami, secretaría creada por Correa después de que fue viceministerio de Movilidad Humana que coordinaba al Ejecutivo con Cancillería, para integrar al Ministerio del Interior, ministerio encargado de la seguridad nacional, para este acuerdo interinstitucional.

Considerando la migración como amenaza es como la política migratoria pasa a ser competencial del Ministerio del Interior, lo que es establecido como el principal problema que afrontó la ciudadanía universal en este caso, pero también se genera alrededor del problema económico que atraviesan los países en desarrollo y su migración de trabajadores no calificados. Se finalizará profundizando sobre esta explicación.

Sobre la interpretación político-filosófica de las medidas adoptadas por el Gobierno de Moreno frente al éxodo de Venezuela, se ubica que la política migratoria frente a este hito es abiertamente comunitarista y alejada del principio de ciudadanía universal, es decir que se construye y ejecuta a costa de este. En primer lugar, porque, al igual que con el Pacto mundial de migración se enfrenta la política exterior del Ecuador en el marco de las políticas internacionales y no de una agenda propia que podría contemplar este principio.

En este caso, dado el éxodo venezolano y el aumento de la inseguridad, la criminalidad y la violencia en Ecuador, asociada a los nuevos residentes, se puede observar que el ciudadano ecuatoriano desarrolla un grado de lealtad afectivo hacia “su” sociedad, lo que de acuerdo con la visión moral comunitarista de Hegel (citado en Brown 1992) es una respuesta racional a la formación del individuo. Es decir que ser ecuatoriano e identificarse como ciudadano que goza de derechos garantizados por el Estado ecuatoriano es una respuesta natural frente al sentimiento de pertenencia e identidad, y en este sentimiento existe a la par el sentir de que el otro es diferente porque pertenece a otro lugar, y por lo tanto, tiene una identidad diferente, una nacional diferente y una ciudadanía diferente.

Es decir, el valor proviene de la comunidad ecuatoriana, ya que el individuo encuentra el significado de la vida por la virtud de su membresía a esta comunidad política. Es cuestionable que el valor de los que no pertenecen a esta comunidad es disminuido o es nulo, pero es lo que está alineado con lo señalado por Jean-Jacques Rousseau (citado en Brown 1992), la satisfacción de la vida nace en estar en una relación de derechos en una comunidad, lo que excluye a los no ciudadanos, en este caso se excluye de los derechos de ciudadanía a los migrantes que salieron de Venezuela hacia el Ecuador. Por lógica tampoco pueden ejercer su ciudadanía en Venezuela, porque ya no están ahí, por lo que quedan desamparados de la virtud de pertenecer a una comunidad.

Recordemos que la ciudadanía tradicional excluye dos elementos del concepto: la pertenencia y la identidad, que la ciudadanía universal sí contempla, por lo que con las políticas migratorias frente a este hito y a pesar de lo que establece la Constitución sobre ciudadanía universal, la no pertenencia e identidad se convierte en los elementos jurídicos para la exclusión, a su vez, esta exclusión es ejercida mediante mecanismos de control de flujos migratorios, como es el pasaporte, la cédula y el pasado judicial o antecedentes penales.

Al alejarse de la ciudadanía universal se argumenta que para la comunidad es imposible pensar en los individuos de esta manera, o sea como ciudadanos del mundo, aislados de la comunidad que los ha formado y constituido como individuos. Este argumento se construye siguiendo a Herder (citado en Brown 1992) y las ideas nacionalistas, la identidad y la pertenencia al Estado. Volviendo con Hegel para la interpretación, la moral de los individuos tiene su representación en la ética del Estado, para él la ética es la concreta moralidad del orden social y racional en el que las instituciones racionales y las leyes proveen un contenido

de convicción consentida. En este sentido, tanto la Constitución como la Ley de Movilidad Humana establecen el principio de ciudadanía universal, pero las instituciones racionales han implementado reglas o políticas migratorias de restricción migratoria por problemas de seguridad, mismas que son externas al individuo. Estas políticas están alejadas del progresivo fin del estatus de extranjero.

Con base en esta visión comunitarista de la teoría normativa de las relaciones internacionales el Estado es la culminación histórica superior a todas las formas sociales anteriores, porque de acuerdo con Hegel (citado en Brown 1992) es solo dentro del Estado moderno que una vida ética pueda realizarse. En esta visión la idea ética es un absoluto fin inamovible por sí mismo, lo que significa que el final último del Estado, restringir la migración venezolana por problemas de seguridad, tiene derecho supremo en contra del individuo y los derechos humanos del migrante. En este caso el individuo también es el ciudadano ecuatoriano, del que su supremo deber es ser miembro del Estado, y también el individuo venezolano, que al no acceder a la ciudadanía ecuatoriana por su no pertenencia al Estado por tener diferente identidad sufre de exclusión en la garantía de los derechos fundamentales de los seres humanos.

Esta exclusión del migrante venezolano, de acuerdo con la normativa ecuatoriana y el principio de ciudadanía universal, no debería ser así, es inconsecuente, pero es lo que es, ya que el individuo siempre ha sido lo que es: para ser un buen patriota tiene que convertirse en enemigo de resto del mundo (Voltaire, citado en Brown 1992), su naturaleza es perversa y no siempre está guiada por un imperativo categórico sino por otras realidades, por lo que la ley es requerida bajo el ala del Estado.

Al Estado lo constituyen sus ciudadanos como verdaderos individuos, no por su unidad en estar de acuerdo si se le debe hospitalidad universal al extranjero venezolano, o no, que es por una fuerza externa, pero sí por su propia lógica. Es decir que, bajo la visión comunitarista sobre la que se ubica esta política migratoria frente al fenómeno venezolano, la individualidad de los ciudadanos demanda la preservación de la individualidad del Estado, y el fin del Estado se encuentra en proteger su propia y sustantiva individualidad, en lugar de la seguridad individual y la prosperidad, garantizando los derechos humanos a los migrantes, los cuales han sido demandados del nacer de la sociedad civil, no del Estado en su aspecto interno. Para Hegel, la naturaleza ética del Estado no es necesariamente un Estado nacional, y tampoco es

el Estado nacional necesariamente ético (Brown 1992, 73). La naturaleza ética del Estado recae sobre su rol en el punto de la unidad, en el que los ciudadanos internalizan la autoridad, que los enfrenta como una fuerza externa de la sociedad civil.

O sea que los ecuatorianos con base en su moral, algunos pensarán que todos tienen derechos humanos porque todos son iguales en cualquier parte del mundo, mientras que otros no, apoyarán la idea de que solo los ciudadanos tienen los derechos que el Estado puede ofrecer. Como no todos los ecuatorianos están de acuerdo con lo uno o con lo otro, una actitud cosmopolita hospitalaria universal frente al migrante venezolano siempre dependerá del ecuatoriano en tener un trato regido por su moral con su hermano venezolano, pero como no existe unidad en este punto, y otros son hostiles con el extranjero, existe un Estado que ejerce esta fuerza ética que supera las diferencias en la sociedad civil practicando una política exterior comunitarista.

El comunitarismo se enfoca sobre todo en la cultura y la identidad nacional como puntos medulares de la comunidad, los ecuatorianos son ecuatorianos y los venezolanos son venezolanos y esta población tiene una imagen negativa frente a un ecuatoriano que desarrolla este sentido de pertenencia a su Estado y su territorio que lo diferencia del otro. Para los comunitaristas, la ciudadanía se define por medio de las virtudes cívicas como el respeto por los otros y la importancia del trabajo público (Gaventa, 2002). Al estar en un contexto en el que no hay respeto, sino criminalidad y desempleo, es difícil considerar a todos como ciudadanos del mundo, aunque no todos hayan faltado el respeto a los ecuatorianos y por supuesto aunque no todos los venezolanos son criminales, el comunitarismo no permite razonar que los derechos son para todas las personas morales de la nacionalidad que sean.

En este sentido sobre la importancia de trabajo se presenta la dificultad que pasa el principio de ciudadanía universal frente al hito de la migración de Venezuela en el Ecuador, ya que este tiene que ver con la mano calificada y no calificada y la capacidad del tejido productivo ecuatoriano de absorberla.

En este contexto de criminalidad y violencia y falta de empleo, conforme ha ido creciendo la presencia de venezolanos en el país se ha hecho visible el malestar de parte de la población ecuatoriana (Ramírez, Yoharlis, and Useche 2019). Según una reciente encuesta de opinión realizada por el Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica (Celag) en noviembre de

2018, la migración venezolana es considerada por la población ecuatoriana como uno de los principales problemas del país, superado por los temas del empleo, la inseguridad, los ingresos económicos y la corrupción (Ramírez, Yoharlis, and Useche 2019). Pero estos problemas que aquejan a la sociedad ecuatoriana están relacionados con el tema económico que es, desde el punto de vista de esta investigación, la primera dimensión del problema de xenofobia hacia los venezolanos, pues la percepción que se maneja es que los migrantes llegan a ocupar puestos de trabajo y le quitan la oportunidad a un nacional de obtener un empleo, ya que el venezolano, por su condición de extranjero, acepta el trabajo por un salario inferior a lo estipulado por la ley y esto es una ventaja para el empleador (Ramírez, Yoharlis, and Useche 2019), pero una violación directa a los derechos humanos del migrante.

Asimismo, como sucedería con cualquier otra nacionalidad, se culpa a los venezolanos de perjudicar a los ecuatorianos que se dedican al comercio informal, porque estos han visto sus ventas disminuidas por la presencia masiva de migrantes que tratan de solventar su situación económica como vendedores ambulantes (Ramírez, Yoharlis, and Useche 2019). En ambos casos, en el mercado laboral formal e informal se señala al migrante como el culpable de una situación que responde a una sociedad marcada por la desigualdad y un sistema económico que siempre está en detrimento de los más vulnerables (Ramírez, Yoharlis, and Useche 2019). En este sentido, la teoría del desarrollo plantea la ciudadanía universal con base en una relación de justicia social Norte-Sur global, la cual no se asemeja a la realidad de un fenómeno migratorio Sur-Sur. En esta migración regional se matiza la pertenencia, ya que las personas provenientes de la región Latinoamérica a la que pertenecen Venezuela y Ecuador tiene rasgos culturales y de identidad común. Es decir que existen vacíos en el concepto de ciudadanía universal, así como en las bases de la teoría cosmopolita. Kant (citado en Brown 1992) plantea una ciudadanía universal en la que el imperativo categórico o lo que debería ser la hospitalidad universal frente al extranjero está ligada a la propiedad y a su participación en la sociedad.

Si bien es cierto la migración en el tiempo de Kant (citado en Brown 1992) favorecía a la burguesía, en Ecuador esta hospitalidad universal que brinda un principio constitucional como el de ciudadanía universal está ligada a habilidad de la persona para el trabajo y su aporte al desarrollo. Por lo que se puede decir que mientras la migración de mano de obra calificada beneficia al Ecuador, la de mano de obra no calificada perjudica al país y la ciudadanía estaría atada a estas habilidades y aporte en el trabajo, lo que no necesariamente se relaciona con los

valores morales que estas personas tengan; ya que independientemente del grupo en el que estén, el mercado laboral está saturado. Siguiendo la lógica de supervivencia, a los migrantes que no ingresan al mercado laboral les queda el robo, la estafa, el crimen etc., lo que causa una imagen negativa sobre ellos.

La dificultad radica en el problema de que el aparato productivo ecuatoriano no está en la capacidad de absorber toda la mano de obra proveniente de Venezuela, y esto se presenta como un vacío en la teoría del derecho al desarrollo como fundamento de la ciudadanía universal. La realidad es que gran parte de la mano de obra no calificada trabaja en la informalidad, y es esta población la más vulnerable a cometer delincuencia por sus necesidades no cubiertas, por su falta de oportunidades de empleo, por su bajo desempeño y escolarización, la exclusión y el abuso que en comparación con trabajadores que son escolarizados y de grupos más pudientes, por lo que la xenofobia es una causa subyacente a la marginalización de estos grupos. Bajo este contexto, en la visión de los ecuatorianos surge una especie de nacionalismo, que de acuerdo con una visión comunitarista, debería priorizar el trabajo de los nacionales sobre las oportunidades de trabajo para los no ciudadanos ecuatorianos, los venezolanos.

Por último, para terminar con el análisis de las dificultades de la ciudadanía universal en este caso, se puede plantear como dificultad de la garantía del principio de ciudadanía universal que Venezuela no promueve el derecho a no migrar en el período señalado, aunque en la actualidad el Gobierno de Nicolás Maduro ha diseñado una política de retorno que ha sido prácticamente y en buena parte promovida por la pandemia y la disponibilidad de vacunas contra el covid-19.

Esto quiere decir que la migración es vista como una amenaza que se convierte en un problema de seguridad nacional, proceso que la academia de las relaciones internacionales denomina securitización y que se convierte en el proceso que dificulta que se considere a los seres humanos ciudadanos del mundo, por la posibilidad del que no nacional sea peligroso. Para que suceda este proceso de securitización y se legitime en la población ecuatoriana sucedieron eventos criminales en el Ecuador, como el de Ibarra, hechos que permitirán explicar a fondo el problema de aplicar la ciudadanía universal en este contexto migratorio.

En conclusión, la libre movilidad y la eliminación progresiva del estatus de extranjero en el Ecuador de los ciudadanos venezolanos tiene dificultades en su implementación por la falta de oportunidades de generación de empleo y tejido social productivo en el país de acogida, sumada al aumento de la criminalidad asociada a los migrantes que han generado xenofobia frente al ciudadano venezolano que emigró al Ecuador.

8. Conclusión

Al contrario de ser lo que deberían ser un país guiado por el principio de ciudadanía universal cosmopolita, las políticas analizadas sobre el Pacto Mundial para las Migraciones y el éxodo de Venezuela son políticas que se justifican desde una visión comunitarista, que, específicamente para el inmigrante, en los dos casos, fallan en garantizar que todos sean ciudadanos del mundo, es más, ni siquiera hay doble intención o doble moral para dar paso a la libre movilidad o la defensa de los derechos humanos de los migrantes, sino una directa inclinación por la política migratoria que regula los flujos de personas y restringe la libre movilidad humana, que es comunitarista porque de acuerdo con esta visión filosófica, ante todas las cosas las personas son ciudadanas del país al que pertenecen, por lo que este elemento se convierte en la piedra angular o punto de inflexión que no permite, porque no quiere, bajo la tutela del Estado de Lenín Moreno, en la práctica transformar la ciudadanía tradicional en una ciudadanía universal.

Frente a la ONU, se podría decir que la construcción y ejecución de política exterior del Ecuador en relación con la ciudadanía universal carece de los fundamentos que un régimen de desarrollo propio requiere. La Constitución es idealista en el sentido cosmopolita, así que la ciudadanía universal es lo que el imperativo categórico nos determina ser y debería ser así, pero no lo es. Si bien la teoría resulta utópica, que la Constitución lo sea no está bien, la ley es la ley y un país que tiene una norma que no puede cumplirse porque el Estado por ley se impone con la nacionalidad frente a los migrantes, es porque esta teoría cosmopolita, la teoría política de desarrollo propio, así como el concepto de ciudadanía universal, no han sido, todavía, bien fundamentados, ya que tiene vacíos teóricos con respecto a las normas que los enfrenta a la realidad.

La realidad, la ontología de las relaciones internacionales es que los individuos pertenecen a los Estados y estos al sistema mundo, bajo un régimen de producción capitalista de libre movilidad de recursos, bienes y capitales, pero no de las personas. Dada esta realidad

migratoria en esta era de la globalización lo que le quedaría a la ciudadanía universal es proponerse, no como política exterior de una Nación, porque este simple hecho de la ética del Estado como fin último del individuo hace imposible que esto suceda, sino como una política internacional basada en los derechos humanos y no en el orden, la seguridad y la regulación. Estos son planteamientos que ya se han hecho por parte de Estévez (2016).

En este sentido, por ejemplo se podría afrontar de forma geopolítica y efectiva la migración internacional de ciudadanos venezolanos, ya que la responsabilidad de la migración incluiría a países como Estados Unidos, que como Estado podrían levantar el bloqueo y permitir que Venezuela le venda petróleo al mundo, y así que los venezolanos tengan el derecho al desarrollo en su país porque su economía lo permite, y aunque incluso este no es el único problema de Venezuela, los derechos humanos de su población mejorarían al menos un poco más que considerándolos refugiados que se desbordan en la región ya que al menos algunos no tendrían razón para salir de su territorio. Y esta es una crítica que también se realizó frente a la situación de refugio que afrontó el Ecuador desde Colombia, país intervenido con motivo de la guerra de las drogas por Estados Unidos. Es decir las luchas y las condiciones en la región de América Latina son consecuentes con su condición de periferias. Si bien la lucha contra las drogas es importante y una motivación para las relaciones internacionales militares con la potencia regional de Estados Unidos, la responsabilidad de los migrantes que este conflicto armado generan debería también ser responsabilidad geopolítica de Estados Unidos, para que ayude a reducir la migración.

El caso de Venezuela, sin embargo, es diferente, porque el bloqueo no es por una violencia generada por el narcotráfico, sino por las condiciones económicas precarias en las que viven los venezolanos en su territorio, lo que a escala mundial se presenta como una guerra ideológica, contra el chavismo, la cual por el bien de los derechos humanos debería terminar. Por supuesto que esto no bastará si Venezuela no construye políticas económicas que le permitan tener un régimen de desarrollo propio no tan dependiente de un solo producto, el petróleo. Aquí, frente a las violaciones a los derechos humanos es que las relaciones internacionales pueden recuperar las ideas de Kant, que sería la deontología de las relaciones internacionales. Recordemos que él es un cosmopolita que establece los principios de las relaciones internacionales como la no intervención y el derecho a la autodeterminación que permitiría a los Estados ejercer una política de desarrollo propia, al igual que políticas de migración propias con base a la constitución del Estado, sin embargo si la sociedad civil

rechaza a los migrantes y no es consecuente con las normas establecidas por ellos mismos, esta se puede considerar como una fuerza legítima en la que se fundamentan los Estados para excluir al no ciudadano, como está pasando con en el Ecuador con los venezolanos. En este caso los ciudadanos ecuatorianos no están siguiendo el imperativo categórico sino los intereses propios, o tal vez los impuestos por la hegemonía, y el Estado es un reflejo de su sociedad.

Cabe resaltar que una teoría de desarrollo propia es un reto frente a esta geopolítica dominante descrita, sin embargo, la realidad no debe desanimar a la academia de seguir construyendo conceptos y modelando teorías que pueden funcionar en países como el nuestro, como es de hecho la teoría de la migración circular en la que gana el país de origen, el individuo, y el país de destino bajo la lógica capitalista y una migración periferia-centro, o de una posible responsabilidad en la justicia social de la migración dentro de la periferia por la fuerza que se ejerce desde el centro, como son las potencias hegemónicas o las organizaciones internacionales.

Conclusiones y recomendaciones

El concepto de ciudadanía ha ido evolucionando y con esta se han ido ampliado los derechos que tenemos las personas que pertenecemos a un Estado; sin embargo, los elementos que comprenden la ciudadanía universal no son contemplados por la ciudadanía tradicional, a pesar de esta ampliación de derechos. Por lo tanto, hay una transformación en la epistemología de la ciudadanía tradicional a la ciudadanía universal. Mientras que la ciudadanía tradicional amplía sus derechos a los no ciudadanos, tomando en cuenta el derecho al reconocimiento legal y a la participación política, la ciudadanía universal centra la atención por mas allá de lo dicho, y amplía los elementos a la pertenencia y la identidad. El no pertenecer a ninguna parte es la causa por la que los migrantes alrededor del mundo han sido discriminados, esto se debe a la falta de un Estado que les garantice sus derechos, porque en el lugar en el que están trabajando y viviendo tienen el estatus de extranjeros y no están presentes en el Estado en el que nacieron y al que pertenecen. Esta transformación en la definición es importante para saber qué se busca con la ciudadanía universal en relación con la ciudadanía tradicional y se constituye en el marco conceptual que se encuentra desarrollado en la sección uno de presente trabajo de investigación.

Con base en estos elementos conceptuales de la ciudadanía universal, sustentada en la justicia social que es parte del derecho al desarrollo que tienen todas las personas que trabajan en una relación migratoria Sur-Norte global, el Ecuador, haciendo frente a las consecuencias que la globalización trajo con respecto a las migraciones internacionales, establece en la Constitución de 2008 el principio de ciudadanía universal que proclama la elección progresiva del estatus de extranjero, la libre movilidad humana dentro y fuera del Ecuador y la exigencia de los derechos humanos. Esto en un contexto mundial que controla los flujos migratorios como pilar de las políticas migratorias, ya que la migración se ve, en esencia, como negativa. Esto es contradictorio en un mundo en el que la libre movilidad de capitales es deseable pero no la libre movilidad humana.

Dada la importancia de la ciudadanía universal para el Ecuador se propuso con esta tesis estudiar la política exterior del país andino, no solo como decisión política, sino como un proceso completo que revela el carácter normativo internacional de estas políticas migratorias, en contraste con el principio de ciudadanía universal insertada en la normativa constitucional del Estado ecuatoriano en el 2008. Con base al trabajo realizado se puede concluir que se ha

presentado dificultades y contradicciones éticas y morales de justicia social con base en la teoría normativa internacional de la política exterior del Ecuador en relación con el principio de ciudadanía universal hasta el punto de ser contradictorias en su construcción cosmopolita y ejecución comunitarista.

Esta propuesta/enfoque teórico propuesta subyace una teoría general de las Relaciones Internacionales, conocida como la teoría normativa. Dentro de esta teoría normativa, por un lado, la visión comunitarista sostiene que la ética del Estado está sobre la moral del individuo, y este se debe solo a sus ciudadanos; y, por otro lado, la cosmopolitita sustenta que es el individuo y su moral quien debería estar sobre la ética del Estado, puesto que este pertenece al cosmos y es un ciudadano del mundo. Esta teoría presenta dos subteorías con las que se puede analizar la política exterior del Ecuador en relación con el principio de ciudadanía universal: la teoría cosmopolita y la teoría comunitarista, como se sugiere en el primer capítulo de esta tesis.

Hoy en día, nociones filosóficas como las de Kant parecen caducas y utópicas, pero es interesante cómo este pensador determina las reglas básicas de las relaciones internacionales actuales y establece sólidas bases de la teoría cosmopolita. El comunitarismo, al contrario del cosmopolitismo, esta basado en las nociones de nacionalidad de Herder, que han evolucionado hasta el punto de tener en la praxis un sistema de Estados-nación que representan de forma política a los ciudadanos, pero no necesariamente una base teórica sólida que justifique la ética de los Estados sobre la moral de los individuos, en este caso para que el nacionalismo se imponga sobre los derechos humanos de los no ciudadanos o extranjeros indocumentados.

Esta investigación desafía a los análisis de política exterior realizados en el marco del realismo u otro pragmatismo de las relaciones internacionales, ya que no existen justificaciones teóricas sólidas que justifiquen que la ética del Estado y sus decisiones sobre la moral de los individuos, aceptadas por el realismo, e incluso por el constructivismo que crea nuevos significados para cambiar lo establecido, sino que retoma la deontología y el consecuencialismo que son las bases de la teoría normativa de las relaciones internacionales. Los aportes teóricos al cosmopolitismo son importantes hasta la fecha, mientras que los aportes al comunitarismo son escasos, y han sido omitidos al aceptar el *statu quo* de las relaciones internacionales actuales, en consecuencia, los estudios de política exterior aceptan de forma

directa el pragmatismo del realismo o del positivo, y así delimitado ha sido como la academia ha tratado a las relaciones internacionales y a la política exterior para describir la forma en la que funciona el mundo, olvidando el cómo deberían ser las relaciones internacionales.

En este sentido, se cumple con el aporte de la academia a las relaciones internacionales puesto que este estudio hace un análisis desde el Análisis de Política Exterior (APE), usando para la interpretación las visiones morales que explican la deontología y el consecuencialismo de las relaciones internacionales frente al problema estructural de la migración mediante el APE . Es decir que esta investigación es un aporte para la literatura de las relaciones internacionales, sobre todo de la literatura del APE en su abordaje a temáticas sobre las migraciones

En el Capítulo 1, esta tesis se planteó como objetivo central entender y dilucidar la posición político-filosófica de la construcción y ejecución de la política exterior del Ecuador en relación con el principio de ciudadanía universal, con base en la teoría normativa de las relaciones internacionales, tanto de la migración como la emigración, en los dos regímenes de Gobierno del Ecuador del 2009 al 2019. Para cumplir con esto, se propuso como marco metodológico, detallado en la sección dos, el análisis de política exterior del Ecuador guiado por un ciclo conformado por fases que detallan cómo se enmarca, planifica, decide, implementa y evalúa una política durante el periodo 2009 – 2019. El análisis de política exterior para la interpretación de la política exterior del Ecuador en relación con el principio de ciudadanía se hizo tanto para los inmigrantes como para los emigrantes y se contempla que la política exterior tiene su escenario internacional y su escenario doméstico.

Cabe mencionar que la política exterior no es rígida y esquematizada, es mucho más compleja, y esto permite que se pueda saltar y regresar entre fases. Además, se presenta como limitación que en general el Estado falla en documentar la implementación y la evaluación de estas políticas de forma oficial, de manera que nos ayude a determinar la efectividad de las medidas de acuerdo con los objetivos que dirigieron las decisiones. Sin embargo, como solución a esta carencia, para las investigaciones se han tomado como referencias a otros trabajos académicos que han estudiado la implementación y la evaluación de la política migratoria del Ecuador en los hitos propuestos, por lo que su aporte es importante.

Al desarrollar esta investigación se puede sugerir que, son varios los fenómenos migratorios que ha vivido el Ecuador, pero para el presente estudio de política exterior se delimitó el APE a cuatro hitos migratorios: el refugio de colombianos en el Ecuador (5.1), la repatriación de

los ecuatorianos en España (5.2), la participación del país en el Pacto Mundial de Migración (7.1); y, el éxodo de venezolanos (7.2), hitos que sucedieron en un período de diez años en dos Gobiernos opuestos políticamente, pero que no pudieron garantizar el principio y promovieron sus políticas de migración comunitaristas mediante el control del flujo de migrantes, fallando en integrarlos, discriminándolos y criminalizándolos. Estos hitos fueron seleccionados con el criterio de que son los fenómenos de mayor impacto en el Ecuador en el ámbito migratorio en los últimos tiempos y se pueden encontrar desarrollados en los capítulos dos y tres.

En función del APE, el primer hito, que es la situación de los refugiados colombianos en el Ecuador, en primera instancia fue ubicado bajo las visiones del cosmopolitismo, ya que Ecuador en el período de estudio fue el país con el mayor número de refugiados de la región, en un momento en el que el mundo vivió la peor crisis migratoria de los últimos tiempos: en el Mediterráneo en la migración Sur-Norte global del Oriente Medio y el África hacia Europa, por lo que la crisis de los refugiados se dio a escala internacional y el Ecuador se mostró solidario. La cantidad de refugiados que recibió el Ecuador del vecino país Colombia se vio reflejada en las leyes que la sociedad civil promovió a través del Gobierno con la Constitución de 2008. El principio de ciudadanía, no solo por su concepto de su hospitalidad universal, sino también por su origen, se considera cosmopolita, porque se construye con base en la moral de los individuos y con la representación de sus gobernantes solo como instrumento para llegar a un fin. Esto se puede afirmar porque existió un referendo para la elaboración de un nuevo texto constitucional y se tomó la decisión de aprobación del texto por la vía democrática del voto, el cual establecía el principio de ciudadanía universal y el progresivo fin del estatus de extranjero, exigiendo los derechos humanos de los migrantes. Pero en la praxis la política que garantizaba este principio de ciudadanía universal frente a la realidad del Ecuador como país de acogida de refugiados de Colombia, en segunda instancia, no pudo ser mantenida por el Estado ecuatoriano, por motivos de seguridad relacionados con la violencia generada por el narcotráfico en los territorios fronterizos entre los dos países. Posterior a recibir una cantidad de refugiados desde el país vecino de Colombia, la situación desbordó la capacidad del país para recibir a estas personas, de manera que las medidas adoptadas por el Gobierno y la Cancillería de Rafael Correa restringieron la migración proveniente de Colombia mediante el control fronterizo y la exigencia de documentos de refugio, visas y residencias, decisiones por la que se reubicó la política exterior del Ecuador frente a este hito en las visiones normativas del comunitarismo.

Entre las principales dificultades que atravesó el principio de ciudadanía universal frente a la situación de refugio de los colombianos está, de forma definitiva, el narcotráfico, al que se lo puede asociar con problemas de violencia y seguridad, especialmente en territorios fronterizos; la intervención de Estados Unidos en Colombia, y la falta de un mercado laboral en el Ecuador que pueda absorber toda la mano de obra colombiana, así como una sociedad civil que pueda ofrecer buen vivir a sus ciudadanos y no ciudadanos sin discriminación, entre otras cosas propias de la seguridad de un Estado Nación que dificultan cumplir con lo que establece el principio de ciudadanía universal y que se justifican bajo la visión normativa del comunitarismo de las relaciones internacionales.

Otra dificultad que cabe mencionar para la construcción y ejecución de la ciudadanía universal es de carácter conceptual teórico y su enlace con lo empírico. Conocemos que el concepto de ciudadanía universal está basado en la teoría del derecho al desarrollo y la descolonización, pero esta noción de la justicia social es planteada en un escenario en el que la migración sucede del Sur global al Norte global, como acontecía en el mundo con la migración del África hacia Europa, en el mismo tiempo que los refugiados colombianos huyeron hacia el Ecuador. Por ejemplo: crisis migratoria que se vivió en el Mediterráneo era injustificada, dada la historia de colonización de Europa sobre este continente y la situación de violencia en Oriente Medio, dirigida por motivos geopolíticos en los que los responsables son las potencias hegemónicas, o injustificada como en la región desde México a los Estados Unidos donde existe una clara relación de centro periferia, pero en el caso de Colombia y Ecuador no existe esta relación en la que la justicia social desempeñe un rol importante para exigir los derechos humanos de los migrantes por la responsabilidad del país de destino de recibirlos.

Colombia y Ecuador son países vecinos del Sur global. Este vacío conceptual no permite que se pueda fundamentar el principio de ciudadanía universal porque la migración sucede en un contexto intrarregional en América del Sur. Esta situación en la que existe un vacío en la teoría se repite en el actual fenómeno migratorio proveniente de Venezuela, pero se han hecho propuestas en el marco de la integración regional de la ciudadanía suramericana, que estaría basada en otras teorías, ya que, en definitiva, sería otro concepto.

Con relación al APE, el segundo hito importante que se analizó es el fenómeno de migración inverso desde el Norte global al Sur global, en el caso de la repatriación de compatriotas

ecuatorianos que vivían en España cuando la burbuja inmobiliaria explotó dejando a los ecuatorianos y a españoles desahuciados de sus viviendas por deuda hipotecaria. El Estado toma decisiones sobre el individuo o ciudadano ecuatoriano, quien, abrumado por la situación de crisis, de manera individual no puede reaccionar como individuo, ni como sociedad civil con la fuerza que lo hace el Estado ecuatoriano, institución que con su política exterior en relación con el principio de ciudadanía universal compró las deudas hipotecarias de los ecuatorianos. De forma simultánea, el Estado, mediante la política pública, creó las condiciones locales necesarias para garantizar los derechos a los repatriados; y, a la par, ejecutó proyectos y programas de repatriación mediante su política exterior.

En la repatriación de los ecuatorianos de España, el principio de ciudadanía universal cumplió su cometido, al contrario que la mayoría de los fenómenos inmigratorios en los que su garantía se ha vuelto casi imposible y atraviesa serias dificultades en la práctica y conceptuales. En este caso de política exterior diseñada bajo este principio constitucional el Estado ecuatoriano pudo promover exitosamente este programa de repatriación. Es criticable esta posición del Estado de Ecuador que garantiza el principio de ciudadanía universal para los ecuatorianos en España, pero no para los extranjeros que viven en Ecuador, y se presenta más como una contradicción que como una dificultad.

Sobre la interpretación político-filosófica de este segundo hito, aunque la mejora en las condiciones económicas del país permitió que se pueda regresar a los ecuatorianos a su patria, garantizando la libre movilidad humana y los derechos humanos de los migrantes, estas condiciones, políticas y programas para la repatriación se las crea para los ciudadanos ecuatorianos en el exterior y no necesariamente para los ciudadanos extranjeros en Ecuador, o para los ciudadanos españoles que se quedaron sin vivienda, por lo que de ninguna forma elimina el estatus de extranjero de los compatriotas ecuatorianos, más bien lo refuerza. Ahora bien, la formación natural de familias transnacionales hizo que se garantizaran derechos a los españoles miembros de las familias ecuatorianas, con un tipo de doble nacionalidad para los conyugues y los hijos, aunque no hayan nacido en territorio ecuatoriano pero que guardan alguna relación que les permite cobijarse bajo los beneficios para la población ecuatoriana. Después del APE del segundo hito, se concluye que esta política se ubica dentro de las visiones comunitaristas de la teoría normativa de las relaciones internacionales, porque aunque haya salido bien y se concretó gracias al principio de ciudadanía universal que es cosmopolita, el comunitarismo se enfoca en la cultura y la identidad nacional como puntos

medulares de la comunidad, ya que fue a una comunidad ecuatoriana en España a la que se repatrió por la pertenecían al Estado ecuatoriano y tener la nacionalidad ecuatoriana. No se compró la deuda ni se trajo al Ecuador a españoles que no tuvieran relación directa con una familia de ciudadanos ecuatorianos en España que perdieron su vivienda, ni a otros extranjeros. La política se dio para ecuatorianos, no para todos los ciudadanos del mundo. Los dos primeros hitos se describen con detalle en capítulo dos, correspondiente al período de Gobierno del Presidente Rafael Correa (2009 – 2017). En el capítulo tres, por su parte corresponde al período de Gobierno del Presidente Lenín Moreno (2017 – 2019).

Por su parte, el tercer hito, o el primer del capítulo tres se presenta en la política internacional del Ecuador frente a la ONU como Estado miembro y trata sobre su participación y su alineación con lo establecido en la Constitución con el principio de ciudadanía universal con los objetivos del Pacto Mundial de Migraciones y lo expresado en el Foro Mundial de Migración y Desarrollo. Después de la revisión de coincidencias, se concluye que las normas ecuatorianas no están relacionadas con la política internacional propuesta por los mecanismos de pactos y foros mencionados, por lo que, en la política exterior migratoria del Ecuador, en este caso, se presenta el problema de la soberanía, que debería garantizar la ciudadanía universal y los derechos de humanos de los migrantes, pero basado en la seguridad del país de destino y no de las personas.

En este caso, no necesariamente los derechos humanos de los migrantes son los óptimos, dado que la ciudadanía universal parece ser más conveniente para un migrante, ya que no antepone la seguridad sobre los derechos humanos, porque el Pacto compromete una migración segura, ordenada y regular. Pensando que existe una confrontación entre la soberanía del principio de ciudadanía universal y la política internacional para los derechos humanos de los migrantes de la OIM o de los refugiados Acnur, de forma soberana el Ecuador tenía la opción política de decidir no participar en el Pacto de la ONU mientras siga habiendo el estatus de extranjero, porque los derechos humanos deben ser para todos los ciudadanos del mundo y por supuesto debe haber libre movilidad sin condiciones. De esta manera, de forma ideal cosmopolita del principio de soberanía universal, la soberanía podría imponerse sobre el pacto de la ONU, sobre los derechos humanos de los migrantes y los refugiados establecida como segura, ordenada y regular de una manera positiva, incluyente y cosmopolita, si bien es cierto que el Ecuador no es una potencia que decide en el ámbito internacional, su decisión de no participar o vincularse al Pacto Mundial de Migraciones sería más coherente con su propia normativa.

Pero este solo es un supuesto de cómo se hubiese garantizado el principio de seguir la moral cosmopolita que la soberanía del país debió exigir o debería ser la política exterior del Ecuador.

Las dificultades que atraviesa el principio de ciudadanía universal frente a este hito es la falta de voluntad política para ejercer la soberanía nacional en el ámbito internacional a través de una política exterior que se construya y se ejecute con base en la normativa ecuatoriana y no se sustente en las vinculaciones hegemónicas de la ONU. Al no ser mencionado el principio de ciudadanía universal en el Pacto, o si es mencionado es de forma escueta en los discursos de Ecuador liderando el Foro Mundial de Migración y Desarrollo, sin comprender su significado, se concluye que la dificultad para garantizar el principio es la adopción de Pactos no vinculantes que remplazan la decisión soberana del Estado frente al migrante, a quien supuestamente debe garantizarle la libre movilidad y la progresiva eliminación de su estatus de extranjero y exigir sus derechos humanos. Entonces, lo que dice el principio de ciudadanía universal no se alinea con los objetivos del Pacto Mundial de Migraciones del que se espera una migración segura ordenada y regular, con base en una ciudadanía tradicional.

Posterior a realizar el APE, la participación del Ecuador en el Pacto Mundial de Migraciones y del Foro como política internacional fue ubicada en las visiones normativas comunitaristas, porque el Estado toma la decisión de participar con base en su ética, sobreponiéndose a la moral de los individuos ecuatorianos que habíamos escogido que la ciudadanía sea universal el principio constitucional que dirija la política exterior. Con esta perspectiva filosófica, sobre la ética del Estado superior a la de los individuos, y de un sistema mundial regido por la ONU, sería posible justificar la derogatoria de un principio que únicamente adorna la Constitución y el discurso del Estado y que se omite en el momento en que el Estado adopta una política internacional hegemónica de migración que restringe y limita la libre movilidad humana y se aleja del principio de ciudadanía universal.

Finalmente, el cuarto hito, o segundo hito del Capítulo tres trata sobre la migración de los venezolanos al Ecuador que se desató en el Gobierno de Moreno y que cambió la forma en la que habitualmente el Estado ecuatoriano recibía a los extranjeros, al menos en sus discursos con hospitalidad, siendo ejemplo en el mundo y la región mediante su política exterior migratoria, como fue con el refugio colombiano y otras diásporas de refugiados como los haitianos. En este hito se presenta la manera en la que el Estado se sobrepone, de forma clara

y directa, sobre el individuo no ciudadano y sus derechos humanos, y se legitima a sí mismo a través del discurso, creando un imaginario en las personas sobre el extranjero esencialmente negativa, lo mismo que pasó con el refugio consecuencia del narcotráfico, justificando adoptar medidas de política exterior que vulneren los derechos humanos, pero que garanticen la seguridad nacional.

El principio de ciudadanía universal en este hito, luego de diez años de haber sido promulgado por la Constitución del Ecuador, se diluye frente a la realidad migratoria del Ecuador y de la región suramericana. Igual que otros fenómenos migratorios que han sucedido, la cantidad de migrantes venezolanos superó la capacidad del Estado para garantizar los derechos humanos de los migrantes, como pasó con los derechos de protección de los refugiados colombianos, que en el territorio ecuatoriano sufren de trata y abuso sexual en la frontera, todo esto ligado al narcotráfico, situaciones por las que el Estado ecuatoriano se vio obligado a frenar el refugio, por su falta de capacidad para protegerlo de lo que viene huyendo; en el caso migratorio de Venezuela, que el Estado no haya podido afrontar su necesidad económica de la que venía huyendo, ha sido, de forma particular, crudo por la xenofobia, directa y abierta de los ciudadanos ecuatorianos, así como reafirmada por el discurso del presidente de la República hacia los ciudadanos venezolanos.

Existe un estigma en contra de Venezuela en el discurso político hegemónico en favor de Estados Unidos del Gobierno de Moreno, quien, sin reparo en su discurso, menciona a Venezuela, de forma repetitiva, como un mal presagio para el Ecuador al seguir una política progresista de izquierda. La idea política anterior sobre Venezuela y el chavismo, sumado a la violencia ligada a la migración joven de dicho país, en su mayoría de ciudadanos sin estudios ni cualificaciones, que no pueden ser absorbidos por el mercado laboral informal, lo que tiene un sinnúmero de consecuencias como la criminalidad, así como los discursos que ha manejado Moreno, los que han causado en la población ecuatoriana un rechazo al individuo que proviene de Venezuela.

Como se mencionó en el primer hito del capítulo anterior, este se trata de un fenómeno migratorio regional de un país del Sur global hacia otro país del Sur global, es decir, de dos países en desarrollo, por lo que la dificultad en la construcción y ejecución de la política exterior del Ecuador de la ciudadanía universal es la capacidad de los Estados en desarrollo para proveer las condiciones que los Estados desarrollados del Norte global sí podrían brindar

a sus migrantes para reconocer su trabajo. Esto en la teoría del derecho al desarrollo y el tejido productivo, es inclusivo si se hacen políticas que no excluyan a los informales, de esta manera quienes realmente quedarían fuera sería pocos que en efecto son criminales y son un peligro para la sociedad por su naturaleza criminal. Así, en teoría la ciudadanía universal, en efecto incluiría a muchos indocumentados que han migrado, encontraron un trabajo y la garantía de sus derechos humanos en el país de acogida.

Ahora bien, la teoría del derecho al desarrollo no se cumple para la aplicación del principio de ciudadanía universal en el Ecuador, es posible que así sea porque la escritora que conecta la ciudadanía universal a estas teorías es de nacionalidad mexicana, por lo que sus ideas se basan en la relación migratoria de México con Estados Unidos, esta teoría exige inclusión a los derechos a los trabajadores mexicanos en Estados Unidos ya sean poco cualificados o con altas cualificaciones, ya que Estados Unidos por su tejido social y productivo puede asumir este rol de justicia con los migrantes.

El problema de la región suramericana de saturación y competencia del mercado laboral, tanto formal como informal, dificulta que en Ecuador se pueda garantizar el principio de ciudadanía universal a los ciudadanos venezolanos, puesto que el desempleo ha crecido en el país durante el Gobierno de Moreno, tanto en el sector privado como en público han habido despidos, esto se exagera con la austeridad que el Estado debe cumplir por los compromisos adquiridos por el mandatario con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la emergencia sanitaria provocada por la pandemia del covid-19 que se desató en 2020.

En un contexto como el descrito en Ecuador, en estos momentos es imposible garantizar el principio de ciudadanía universal, ya que el Gobierno ha sido incapaz de garantizar el derecho al trabajo a los propios ciudadanos ecuatorianos, por correspondencia falla en garantizar el derecho al trabajo a los ciudadanos del mundo. En este caso, esta incapacidad ha generado xenofobia en la población ecuatoriana por la competencia laboral que se genera tanto en el sector formal como en el informal con los migrantes venezolanos, además de otros problemas sociales y culturales, a pesar de ser dos naciones latinoamericanas que tiene rasgos socioculturales comunes, la criminalidad y la violencia de los migrantes genera el rechazo de la población del país de acogida, y se considera que este es un sentir normal hacia el que no pertenece al desarrollar una fidelidad a una comunidad.

Por último, una vez realizado el APE sobre este hito se concluye que esta política exterior migratoria del Ecuador frente al éxodo de venezolanos, sin discusión, se alinea con las visiones comunitaristas de la teoría normativa de las relaciones internacionales. La política exterior del Gobierno de Moreno se basa, fundamentalmente, en las ideas del nacionalismo de Heder, del Estado de Hegel y del utilitarismo de Mill; sin contradicciones con las del pensamiento cosmopolita que propuso Rafael Correa y que no pudo cumplir, en esta visión el Estado es el que tiene que garantizar el máximo beneficio a la sociedad, basados en la ética del Estado, imponiéndose sobre las personas su moral y sus derechos humanos, en especial el derecho humano a la libre movilidad y la defensa de los derechos humanos de los migrantes. Para complementar con el estudio, se recomienda revisar el concepto de ciudadanía con respecto a sus teorías para encontrar los vacíos que no permiten su aplicación en una relación de migración regional, o en dirección periferia-periferia, y se motive a la construcción de nuevos entendimientos sobre la integración de los migrantes en las sociedades receptoras. En el caso del éxodo de población venezolana, aunque el Ecuador tenga mejores condiciones económicas, no es exactamente una potencia que pueda absorber la mano de obra en su mercado laboral. En este sentido, antes existió un concepto denominado ciudadanía suramericana, que nació como iniciativa de la disuelta Unasur, lo que nos orienta a decir que es posible una construcción regional de la categoría jurídico-política de la ciudadanía que contemple la libre movilidad por la región y que garantice los derechos humanos de los migrantes suramericanos que se movilizan dentro de la región.

Por último, se recomienda continuar con este tipo de análisis con respecto a la ética y la moral de las decisiones de los Estados, para así cuestionar su poder de discriminar a las personas en ciudadanos y no ciudadanos, y sobre otros aspectos en los que esta fuerza ética podría ser injustificable, como es el caso de la guerra, que ha sido tratada ampliamente por esta teoría normativa internacional, de manera que se promueva desde la academia lo que las relaciones internacionales deberían ser, a pesar de lo que son, para no perder el rumbo normativo.

Lista de referencias

- Agudelo, Óscar y Paola Riaño. 2016. “Ciudadanía y Nación: Políticas de Control Fronterizo e Inmigración”. *Novum Jus* 10 (2): 57-75.
<https://doi.org/10.14718/NovumJus.2016.10.2.3>.
- Andrade, Susana. 2010. “El reto de la interculturalidad: Interculturalidad, plurinacionalidad y ciencias sociales en el Ecuador”. *Revista Cuadernos de Investigación* 8.
<http://revistas.arqueo-ecuatoriana.ec/es/cuadernos-de-investigación/cuadernos-de-investigación-8/195-el-reto-de-la-interculturalidad-interculturalidad-plurinacionalidad-y-ciencias-sociales-en-el-ecuador>.
- Antón, Fina y Claudia Matarazzo. 2015. “Invirtiendo La Ruta: Procesos de Retorno de Los Ecuatorianos en España”. *Universitas Revista de Ciencias Sociales y Humanas*, 23: 35-64. <https://doi.org/10.17163/uni.n23.2015.02>.
- Arcentales, Javier. 2009. “Derechos de las Personas en Movilidad en 2009”. En *¿Estado Constitucional de Derechos? Informe Sobre Derechos Humanos Ecuador 2009*, compilado por Programa Andino de Derechos Humanos, 331-344. Quito: Abya-Yala, 331-44.
- Ayllón, Bruno, y Michele Docetti-Marcolino. 2015. “Revolución Ciudadana y Refundación Constitucional En Ecuador: Políticas Públicas y Cooperación Para El Buen Vivir”. *Estado & Comunes. Revista de Políticas y Problemas Públicos*, 2: 33-51.
- Beach, Derek. 2021. *Analyzing Foreign Policy*. Palgrave Macmillan.
- Beitz, Charles. 1983. “Cosmopolitan ideals and national sentiment”. *Journal of Philosophy*, 80.
- Bermudo, José. 2001. “Ciudadanía e Inmigración” *Coloquio Internacional de Geocrítica “Migración y Cambio Social*, 9–33.
- Besserer, Federico. 1999. “Estudios Transnacionales y Ciudadanía Transnacional” En *Fronteras Fragmentadas*, 215–38. Michoacan: El Colegio.
- Brown, Chris. 1992. *International Relations Theory, new normative approaches*. New York: Columbia University Press.
- Bryman, Alan. 2008. *Social research methods*. 3rd Edition, New York: Oxford University Press.
- Burbano, Mauricio. 2012. Movilidad Humana e Integración Social. En *Ecuador de Acuerdo al Plan Nacional Para El Buen Vivir 2009-2013*. Madrid: Universidad Pontificia Comillas.

- Cana, Ricardo. 2008. "La política migrante se estanca en el retorno". En *ALAI*, <http://alainet.org/active/24525&lang=es>.
- Carter, April. 2001. *The Political Theory of Global Citizenship, Routledge Innovations in Political Theory*, Londres: Routledge.
- Carreño, Ángela. 2012. "Situación de refugiados Colombianos en Ecuador" *Justicia* 22: 20-46.
- Castillo, Manuel. 2007. "Migración, derechos humanos y ciudadanía". En *El país transnacional: migración mexicana y cambio social a través de la frontera*, editado por Marina Ariza y Alejandro Portes, 227. México D.F: UNAM-IIS.
- Castles, Stephen. 2007. "Twenty First Century Migration as a Challenge to Sociology" *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 33(3):175-203.
- Castro, Yercó. 2018. "Migración y fronteras en el fetichismo de la ley". En *Revista Urvio FLACSO Ecuador*, 23:29-43. <http://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/issue/view/167>
- Charvet, J. 1984. *Feminism*, London: Dent
- Chernillo, Daniel. 2007. Universalismo y cosmopolitismo en la teoría de Jürgen Habermas. *Estudios públicos*, 106:175-203.
- Chávez S., Alejandro. 2016. "Teoría Normativa Internacional." En *Teorías de Relaciones Internacionales En El Siglo XXI. Interpretaciones Críticas Desde México*, editado Schiavon Uriegas Jorge Alberto, Ortega Ramírez Adriana Sletza, López-Vallejo Olvera Marcela, and Flores Rafael Velázquez, Second edition, 209-30. México D.F: Asociación Mexicana de Estudios Internacionales, A.C. (AMEI-A.C)
- Cohen, Jean L. 1999. "Changing Paradigms of Citizenship and the Exclusiveness of the Demos". *International Sociology*, 14 (3): 245-268.
- Consultora Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), 2009. *Sobre el pacto mundial de migraciones*. CEAR <https://www.cear.es>
- Cuéllar, Miriam. 2010. "La vulnerabilidad de los grupos migrantes en México". *Migraciones internacionales*, 5(3): 233-239.
- Giménez, Carlos. 2003. ¿Qué es la inmigración. ¿Problema u oportunidad? ¿Cómo lograr la integración de los inmigrantes? ¿Multiculturalismo o interculturalidad? Barcelona: RBA Libros, S.A.
- Gaventa, John. 2012. "Introduction: Exploring Citizenship, Participation and Accountability". *IDS Bulletin*, 33(2): 1-11.
- De Sousa Santos, Boaventura. (1995). "Desigualdad, exclusión y globalización: hacia la construcción multicultural de la igualdad y la diferencia". En *Conferencia dictada en el*

- VII Congreso Brasileiro de Sociología. UFRJ.
- _____. 1999. La globalización del derecho. En *Los Nuevos Caminos de la Regulación y la Emancipación*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- _____. 2003. La caída del Ángelus Novus: Ensayos para una nueva teoría social. Bogotá: ILSA.
- _____. 2008. “Las paradojas de nuestro tiempo y la plurinacionalidad”. En *Ponencia presentada en la Asamblea Constituyente del Ecuador. Montecristi- Ecuador: Asamblea Constituyente*.
- Dussel, Enrique. 2006. *Ética de la liberación en la edad de la globalización y la exclusión*. Tercera edición. Madrid: Trotta.
- Dussel, Enrique. 2007. *La originalidad de la filosofía latinoamericana*. México D.F: Facultad de Filosofía y Letras Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Estévez, Ariadna. 2008. *Migración, Globalización y Derechos Humanos Construyendo La Ciudadanía Universal*. México, D.F: Universidad Nacional Autónoma de México.
- _____. 2016. “¿Derechos Humanos o Ciudadanía Universal? Aproximación Al Debate de Derechos En La Migración”. *Revista Mexicana de Sociología*, 78(1): 61-87.
- Ferrajoli, Luigi. 2001. *Los Fundamentos de los Derechos Fundamentales*. Madrid: Trotta.
- F. de Valderrama, Cristina Blanco. 2007. “Transnacionalismo . Emergencia y Fundamentos de Una Nueva Perspectiva Migratoria.” *Papers* 85: 13–29.
- Frost, Mervyn. 1986. *Towards a normative Theory of International Relations*. Cambridge: University Press of Cambridge.
- Gaventa, John. 2002 “Introduction: Exploring Citizenship, Participation and Accountability”, *IDS Bulletin* 33(2): 1-11.
- Grimson, Alejandro. 2011. “Doce equívocos sobre las migraciones”. *Nueva Sociedad* 233:34-43
- Poats, Susan (2010). “Una reflexión sobre la interculturalidad desde la Antropología”. En *Dossier Letras Verdes*, vol. 7.
- Habermas, Jürgen. 1998. *Facticidad y validez*. Madrid: Trotta.
- Hanrieder, Wolfram F. 1967. “Compatibility and consensus: a proposal for the conceptual linkage of external and internal dimensions of foreign policy”. *American Political Science Review*, 61(4): 971-82.
- Hill, Christopher. 2016. *Foreign Policy in the Twenty-First Century*. Segunda edición. London: Palgrave Macmillan.

- Hudson, Valerie M. 2014. *Foreign Policy Analysis Classic and Contemporary Theory*. Segunda edición. New York, Toront. Lanham, Boulder, o, Plymouth UK: Rowman & Lifflefield.
- Joppke, Christian 2007 “Transformation of Citizenship: Status, Rights, Identity”, *Citizenship Studies* 11(1): 37-48.
- Kant, I. 1998a. *Filosofía de la historia*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica
 ———. 1998b. *Sobre la Paz Perpetua*. Madrid: Tecnos.
- Larrea, Ana María (2010). “La disputa de sentidos por el Buen Vivir como proceso contrahegemónico”. En *Los nuevos retos de América Latina: Socialismo y Sumak Kawsay*, 15-28. Quito: Senplades.
- Lamont, Christopher. 2015. *Research Methods in International Relations*. London: Sage.
- Lozano, Alberto. 2016. “Debates y diálogo entre positivismo y pospositivismo en relaciones internacionales”. En *Teorías de Relaciones Internacionales En El Siglo XXI. Interpretaciones Críticas Desde México*, editado por: Schiavon Uriegas Jorge Alberto, Ortega Ramírez, Adriana Slet, López-Vallejo Olvera Marcela, y Flores Rafael Velázquez, segunda edición, 26 - 45. Mexico D.F: Asociación Mexicana de Estudios Internacionales, A.C. (AMEI-A.C)
- Lister, Ruth, ed. 2003 *Citizenship: Feminist Perspectives*. Segunda edición. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- . 2007 “Inclusive Citizenship: Realizing the Potential”. *Citizenship Studies*, 11(1): 49-61.
- McNevin, Anne. 2006. “Political Belonging in a Neoliberal Era: The Struggle of the Sans Papiers”. *Citizenship Studies*, 10(2).
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración (MRECI). 2008a. “Eliminación de visas de turismo para ingresar al Ecuador”, En *Boletín de Prensa* No. 398, de 11 de junio de 2008.
- . 2008b. *Seguridad, Política del Ecuador en materia de refugio*. Quito: MRECI
- . 2009. “Ecuador amplía su solidaridad con población colombiana que pide refugio”. *Boletín de Prensa* Nro. 282, de 5 de junio de 2009.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH). 2013. *Informe de rendición de cuentas 2013*. Quito: MREMH
- . 2018. Ecuador promueve la adopción del primer “Pacto Mundial de las Migraciones” y asume Presidencia del Foro Global de Migración y Desarrollo. En *Boletín de Prensa*, de 4 de diciembre de 2018.
<https://www.cancilleria.gob.ec/2018/12/04/ecuador-promueve-la-adopcion-del-primer->

pacto-mundial-de-las-migraciones-y-asume-presidencia-del-foro-global-de-migracion-y-desarrollo/

- . 2019. Lanzamiento oficial de la Presidencia 2019 del Ecuador “Foro Global de Migración y Desarrollo”. En *Boletín de Prensa, del 17 de enero del 2019*.
<https://www.cancilleria.gob.ec/2019/01/17/lanzamiento-oficial-de-la-presidencia-2019-del-ecuador-foro-global-de-migracion-y-desarrollo/>
- MREMH, ACNUR y OIM. s.f. *Marco de Cooperación Internacional para la respuesta nacional a las personas venezolanas en situación de movilidad humana en Ecuador*. Quito: MREMH
- Moncayo, María Isabel. 2011. “Migración y Retorno en el Ecuador: Entre el discurso político y la política del gobierno.” En *tesis de maestría*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO Sede Ecuador.
- Morin, Jean Frédéric, y Jonathan Paquin. 2018. *Foreign Policy Analysis a Toolbox*. London New York: Palgrave Macmillan.
- Nasimba, Rocío. 2013. *La política de inmigración en el gobierno de Rafael Correa entre el deber ser y el ser*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Ochoa Luis, Schiavon Alberto, Tawil Marta y Velázquez Rafael. 2016. “El surgimiento y el Desarrollo de la Disciplina de las relaciones internacionales”. En *Teorías de Relaciones Internacionales En El Siglo XXI. Interpretaciones Críticas Desde México*, editor por Schiavon Uriegas Jorge Alberto, Ortega Ramírez Adriana Sletza, López-Vallejo Olvera Marcela, and Flores Rafael Velázquez. Segunda edición, 26 - 45. Mexico D.F: Asociación Mexicana de Estudios Internacionales, A.C. (AMEI-A.C).
- Olvera, A. e Insunza, E. (2004). Rendición de cuentas: los fundamentos teóricos de una práctica de la ciudadanía. En *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, coordinado por Ziccardi. Ciudad de México: IIS-UNAM, INDESOL, COMECOSO.
- Organización de la Naciones Unidas (ONU). 2006. Human Rights and Refugees En *Fact Sheet* No. 20 United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights.
<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet20en.pdf>
- . 2009. “Situación de la niñez y de la adolescencia”. En *Junta ejecutiva en período de sesiones anual del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia*. de 8 a 10 de junio de 2009.
<http://www.unicef.org/spanish/about/execboard/files/N0929134.pdf>
- . 2018. *Pacto Mundial sobre Migración*. New York: UN

- Organización Internacional para la Migración (OIM). 2008. Fortalecimiento de la cooperación Internacional y la gobernanza de la migración con miras a la adopción de un Pacto Mundial para una migración segura, ordenada fomentada y regular en 2018. En *Diálogo internacional sobre la migración vol.27*
- Peña, Javier. 2001. "La formación histórica de la idea moderna de ciudadanía". En *Ponencia presentada en el Seminario UNED* 2 al 6 de Abril de 2001 en Madrid.
- Ramírez, Jacques. 2018^a. "De la era de la migración al siglo de la seguridad: el surgimiento de políticas de control con rostro (in)humano" En *Urvio FLACSO Ecuador*, Vol. 23:10-28 <http://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/article/view/3745>
- Ramírez, Jacques, Yoharlis Linares, and Emilio Useche. 2019. "Geopolíticas Migratorias, Inserción Laboral y Xenofobia: Migrantes Venezolanos en Ecuador". En *Después de la llegada: Realidades de La Migración Venezolana*, 1-29. Lima: Themis PUCP
- Rainer, Bauböck. 2003. "Towards a Political Theory of Migrant Transnationalism". *International Migration Review*, 37(3).
- Redin, Giuliana y Orides Mezzaroba. 2012. "Protección jurídica del inmigrante económico internacional en la dinámica birregional iberoamericana. Un diálogo a partir del espacio público y de los derechos humanos". En *Problemáticas de los derechos humanos, en Problemáticas de los derechos humanos fundamentales en América latina y Europa*, editado por Narciso Báez, 435. Madrid: Marcial Pons
- Rodríguez, Agudelo, y Julián Navarro. 2014. "La Implementación del principio de ciudadanía universal en la Constitución de Ecuador de 2008." *Revista VIA INVENIENDI ET IUDICANDI*, 8(2): 53-78.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. 2009. "Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013". En *Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades).
- Schreier, Margrit. 2012. *Qualitative Content Analysis in Practice*. Los Angeles: Sage Publications Ltd.
- United Nations. 2002. *Human Rights. A Compilation of International Instruments vol. I*. Nueva York: UN.
- Verdesoto, Luis y, Beatriz Zepeda. 2011. *Ecuador, las Américas y el mundo 2010. Opinión pública y política exterior*. Quito: FLACSO – Ecuador
- Vertovec, Steven. 2007. "Circular Migration: The Way Forward in Global Policy?". *IMI Working papers*, 4: 2-9.

William, Felice. 1996. *Taking Suffering Seriously: The Importance of Collective Human Rights*. Albany: State University of New York Press.

Documentos Legales

Constitución de la República del Ecuador, 2008.

DE 2181, publicado en el RO No. 435, 11 de enero de 2007

DE 1635, publicado en el RO No. 565, de 7 de abril de 2009

DE 1635, publicado en el RO No. 565, de 7 de abril de 2009

DE 1522, publicado en el RO no. 509, de 19 de enero de 2009.

DE 1182, publicado en el RO no. 727, de 19 de junio de 2012.

Ley de Movilidad Humana

MREMHU. 2018Aa. Acuerdo Ministerial No 152. Viceministerio de Movilidad Humana, 9 de agosto del 2018, Quito.

MREMHU. 2018b. Acuerdo Ministerial No 242. Viceministerio de Movilidad Humana, 16 de agosto del 2018, Quito.

MREMHU. 2018c. Acuerdo Ministerial No 244. Viceministerio de Movilidad Humana, 26 de agosto del 2018, Quito.

MREMHU y Ministerio del Interior (2019) Acuerdo Interministerial No. 001, 21 de enero del 2019, Quito.

Notas de prensa

Diario El Comercio. “Correa dice que Ecuador endureció requisitos para conceder estatus de refugiado”. 18 de junio de 2011.

<https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/correa-dice-que-ecuador-endurecio.html>.

El Telégrafo Ecuador. “Ecuador promueve pacto y asume presidencia del Foro Global de Migración”. 4 de diciembre de 2018.

<https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/ecuador/2/ecuador-pacto-migracion>

El País. “Malos tiempos para el Pacto Mundial de las Migraciones”. 8 de febrero de 2019.

https://elpais.com/elpais/2019/02/08/migrados/1549621099_365901.html.

France 24. “Foro mundial sobre migración de ONU inicia en Ecuador con desafío a países de acogida”. 22 de enero de 2020. <https://www.france24.com/es/20200121-foro-mundial->

sobre-migraci3%B3n-de-onu-inicia-en-ecuador-con-desaf3%ADo-a-
pa3%ADses-de-acogida.