

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador  
Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación  
Convocatoria 2019-2021

Tesis para obtener el título de Maestría de investigación en Relaciones Internacionales  
con mención en Negociación y Cooperación Internacional

Análisis de Agenda de Política Exterior con respecto a la crisis migratoria venezolana:  
diferencias y similitudes entre Colombia, Perú y Ecuador

Andrea Cecilia Piedra Heredia

Asesora: Cécile Mouly

Lectores

Ernesto Alfredo Vivares

Jesus Ramon Jaimes Becerra

Quito, noviembre de 2023

## **Dedicatoria**

Quisiera expresar mi agradecimiento a mis padres por haberme apoyado durante todo el proceso que duró esta investigación, gracias por la paciencia y por ser un ejemplo constante para mí. Este trabajo es de ustedes, los amo.

Quiero también dedicarle también este documento a mi fiel amiga Ariel. Gracias por tu compañía en estos 10 años, prometo irte a buscar al otro lado de las estrellas.

## Índice de contenidos

Introducción.....	7
Capítulo 1. Marco teórico.....	15
1.1. Estado del arte .....	15
1.2. Análisis de la política exterior.....	19
1.3. Proceso de toma de decisiones .....	21
1.4. Concepto de interés e interés nacional .....	24
1.5. Construcción de agenda.....	28
1.6. Conclusión.....	29
Capítulo 2. Intereses portados por actores que intervinieron en la creación de la agenda de política exterior de Ecuador y Perú frente a la crisis migratoria venezolana .....	31
2.1. Accionar de los actores que intervinieron en la creación de la agenda de política exterior ecuatoriana frente a la crisis migratoria venezolana. ....	32
2.2. Intereses de los actores que intervienen en la creación de la agenda de política exterior ecuatoriana, frente a la crisis migratoria venezolana. ....	38
2.3. Accionar de los actores que intervinieron en la construcción de la agenda de política exterior peruana frente a la crisis migratoria venezolana. ....	40
2.4. Intereses de los actores que intervienen en la creación de la agenda de política exterior peruana .....	45
2.5. Conclusiones.....	46
Capítulo 3. Similitudes y diferencias de los intereses portados por los principales actores que intervinieron en la creación de la agenda de política exterior frente a la crisis migratoria venezolana.....	48
3.1. Similitudes .....	48
3.2. Diferencias.....	50
3.3. Cuadro comparativo .....	51
3.4. Conclusiones.....	54
Conclusiones.....	55

Referencias ..... 57

## **Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis/tesina**

Yo, Andrea Cecilia Piedra Heredia, autora de la tesis titulada “Análisis de Agenda de Política Exterior con respecto a la crisis migratoria venezolana: diferencias y similitudes entre Colombia, Perú y Ecuador”, 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, noviembre de 2023.



---

Firma

Andrea Cecilia Piedra Heredia

## **Resumen**

La crisis migratoria venezolana que se está viviendo en América Latina ha hecho que varios Gobiernos de la región tomen medidas para evitar que esto impacte en su territorio. Esta tesis analiza las políticas implementadas en respuesta a esta crisis por Perú y Ecuador, dos países latinoamericanos que han sido escogidos por los migrantes venezolanos para establecerse, durante el periodo de 2017 a 2020.

El estudio empieza con un análisis del proceso de toma de decisiones, luego del establecimiento de la agenda de cada país en la materia y cómo esto ha influenciado en ambos países para estructurar las políticas que respondan a la situación. Una vez identificadas las políticas implementadas por ambos países, se examinan sus similitudes y diferencias. Se destaca el factor ideológico como el principal factor que explica estas similitudes y diferencias entre Ecuador y Perú durante el periodo de estudio entre los Gobiernos, puesto que influyó en la toma de decisiones.

## **Introducción**

Entre el 2010 al 2015, en la región latinoamericana se suscitaron eventos políticos, sociales y económicos que produjeron un aumento de los movimientos migratorios. La emigración de personas provenientes de la República Bolivariana de Venezuela debido a la crisis económica y humanitaria que se ha vivido en el país ha crecido considerablemente de 690.7 mil en el 2015 a 2.5 millones de emigrantes en el 2019 (Migration Data Portal 2020). Este dato toma en consideración a la migración venezolana, tanto a nivel regional, como fuera de la región latinoamericana. Por otro lado, datos indicados por el ACNUR<sup>1</sup> estiman que, hasta el 2018, se registraron 298.000 venezolanos como solicitantes de asilo, más de 567.000 accedieron a otro tipo de permiso legal en el país de acogida, por lo que se estima que más de un millón de ciudadanos venezolanos se encuentran en situación irregular en otro país.

Frente a este fenómeno, la respuesta por parte de los diferentes países sudamericanos ha sido variada, por lo que el objetivo principal de la presente tesis es explicar cómo los intereses portados por los principales actores involucrados en la política exterior de Ecuador y Perú incidieron en la construcción de la agenda de política exterior de ambos países con relación a la migración venezolana en el periodo 2017-2020.

La explicación de las agendas de política exterior migratoria de Ecuador y Perú, en el contexto de la crisis migratoria regional, permitirá conocer y entender las diferentes perspectivas que han tenido los países frente a este fenómeno. En concordancia, se dará un aporte académico al estudio de las relaciones internacionales en la región con respecto a la formación y explicación de las agendas de política exterior frente a la crisis migratoria venezolana. A su vez, aclara las dudas que existen en el sector internacional debido al resultado que se puede obtener contrastando las diferentes agendas de política exterior entre los dos países latinoamericanos. En este sentido, es pertinente indicar también que existen estudios que analizan el concepto de interés nacional, así como otros que abarcan los diferentes ámbitos de este complejo fenómeno latinoamericano.

---

<sup>1</sup> "Solicitantes de asilo desde Venezuela 2014-18". ACNUR. Consultado el 23 de marzo de 2020. <https://data2.unhcr.org/en/situations/vensit>.

## **Breve descripción del marco teórico**

Herrero De Castro parte desde el concepto etimológico de “interés” como “una preocupación natural y/o general, así como tener un derecho objetivo sobre algo”, por lo que define el interés nacional como “la defensa y promoción de objetivos naturales y esenciales de un Estado en el área política, económica, social y cultural” (Herrero De Castro 2010, 19). Asimismo, el autor hace un recorrido teórico sobre el concepto y los principios que involucran el interés nacional, mencionando a primeros pensadores como Rousseau (El Contrato Social 1792) y Maquiavelo (El Príncipe 1532), y concluyendo que “el ejercicio de la soberanía popular, la emergencia del sistema internacional de Estados- nación y la expansión de las relaciones internacionales económicas daban paso a la concepción moderna del interés nacional” (Herrero de Castro 2010, 23). Desde esta perspectiva, son importantes los procesos de percepción y de decisión en el orden correspondiente puesto que estos pueden llegar a afectar al interés nacional debido a variables geopolíticas actuales.

Para comprender las decisiones correspondientes al tema migratorio que proviene de cada uno de los países a estudiar, se debe hablar también de su autonomía. Ovando y Aranda (2013, 737) presentan el concepto de autonomía y sus interpretaciones partiendo de las diferentes teorías existentes en las relaciones internacionales, concluyendo finalmente que la autonomía ha sido de vital importancia y preocupación dentro de las política exteriores de los países latinoamericanos. Asimismo, se menciona que el marco de acción “tiene la forma de una estructura histórica” siendo esta una combinación de patrones de pensamiento, condiciones materiales e instituciones humanas (Ovando y Aranda 2013, 737).

Los autores concluyen con la percepción de que en América Latina estaría surgiendo un sistema internacional de relacionamiento dispares, es decir, de roles distintos. Esto se debe a los diferentes roles que surgen dentro de un sistema de ideas divergentes entre los países que “orientan su política exterior desde una perspectiva relacional neoliberal de autonomía y los que se conducen desde una relación política posneoliberal autonomista” (Ovando y Aranda 2013, 738). Esto concuerda con lo mencionado por Acosta, Blouin y Freier (2019) cuando establecen que la mayoría de los países en la región “han adoptado durante las dos décadas marcos legislativos en materia migratoria y de refugio conformes o superiores a estándares internacionales” ,pero aún así, estos no han sido llevados a la práctica.



Para la realización de la investigación, se escogieron a los dos países de Sudamérica con mayor incremento de la población inmigrante proveniente de Venezuela entre 2017 y 2022, según informó ACNUR<sup>2</sup>.

Para lograr el objetivo de la investigación, se optó por una metodología cualitativa. Se usó como método de investigación el estudio de caso enfocado en los dos países andinos que, como fue mencionado anteriormente, han recibido más venezolanos durante la crisis migratoria del país: Perú y Ecuador. Asimismo, el estudio de caso de estos dos países se basará en un periodo de tiempo determinado, entre el 2017 al 2020. Al analizar estos cambios de políticas migratorias implementadas por los dos países tomados como casos de estudio, con respecto a la “crisis” migratoria regional, se indica que la tesis cabe en la línea de investigación de Política Exterior.

### **Objetivo central y objetivos subsidiarios de la tesis**

El objetivo central de la presente tesis es explicar cómo los intereses portados por Perú y Ecuador incidieron en las similitudes y diferencias en la construcción de agenda (*agenda building*) de Perú y Ecuador con respecto a la crisis migratoria venezolana en 2017-2020. Este objetivo se descompone en tres objetivos. El primer objetivo subsidiario busca identificar los intereses portados por los principales actores de la política exterior de Perú que explican su agenda de política exterior con relación a la migración venezolana en el periodo 2017-2020. Así mismo, la segunda pregunta subsidiaria busca los intereses portados por los principales actores de la política exterior de Ecuador que explican su agenda de política exterior con relación a la migración venezolana en el periodo 2017-2020. Finalmente, la tercera pregunta señala cómo las similitudes y diferencias de intereses portados por los principales actores que intervienen en la creación de la agenda de política exterior de Perú y Ecuador explican sus políticas migratorias similares y diferentes con relación a la migración venezolana en el periodo 2017-2020.

### **Pregunta central y preguntas subsidiarias de investigación**

Para el planteamiento de la pregunta de investigación, se debe resaltar lo mencionado por Hernández, Fernández y Baptista (2010, 37) cuando indican que las preguntas “deben resumir lo que habrá de ser la investigación” y, por lo tanto, estas guían la

---

<sup>2</sup> "Solicitantes de asilo desde Venezuela 2014-18". ACNUR. Consultado el 23 de marzo de 2020. <https://data2.unhcr.org/en/situations/vensit>.

respuesta que se busca de la investigación. Asimismo, el planteamiento de los objetivos tiene que guardar relación con la creación de las preguntas de investigación, pues “son aquellas que se pretende responder al finalizar el estudio para lograr los objetivos” (Hernández et al 2010, 365).

En la presente tesis, se busca responder a la siguiente interrogante:

- ¿Cuáles son los intereses portados por los principales actores de la política exterior de Perú y Ecuador que explican las diferencias y similitudes en la construcción de la agenda de política exterior de Perú y Ecuador con respecto a la crisis migratoria venezolana en 2017-2020?

Esta pregunta se descompone en las tres preguntas subsidiarias siguientes:

- 1) ¿Cuáles son los intereses portados por los principales actores de la política exterior de Perú que explican su agenda de política exterior con relación a la migración venezolana en el periodo 2017-2020?;
- 2) ¿Cuáles son los intereses portados por los principales actores de la política exterior de Ecuador que explican su agenda de política exterior con relación a la migración venezolana en el periodo 2017-2020?;
- 3) ¿Cómo las similitudes y diferencias de intereses portados por los principales actores que intervienen en la creación de la agenda de política exterior de Perú y Ecuador explican sus políticas migratorias similares y diferentes con relación a la migración venezolana en el periodo 2017-2020?

El marco socio- espacial se centra en los dos países tomados como casos de estudio: Perú y Ecuador. Asimismo, el marco temporal es entre el 2017 – 2020. También se ha identificado como variable dependiente la agenda de política exterior de Perú y Ecuador con relación a la crisis venezolana. La variable independiente son los intereses nacionales durante la creación de la agenda en la política exterior de Perú y Ecuador.

Se analizaron las variables identificadas y se hizo una exhaustiva revisión de la literatura con respecto al tema de investigación, lo que llevó a plantear la siguiente hipótesis: las agendas de política exterior de Perú y Ecuador con relación a la migración venezolana reflejan los intereses portados por los principales actores de la política exterior de estos países, en especial el interés nacional de evitar que este fenómeno les afecte, formando políticas migratorias que mitiguen su impacto, aunque estas lleguen a

ser egoístas y generen conflicto a nivel regional. También reflejan intereses distintos en base a su ideología lo cual explica las diferencias entre las agendas de política exterior de estos países respecto a la migración venezolana, las mismas que explican las diferencias entre las agendas de política exterior de estos países respecto a la migración venezolana.

### **Metodología**

Para lograr el objetivo de investigación y explicar las diferencias y similitudes en la construcción de agenda de política exterior de Perú y Ecuador con respecto a la crisis migratoria venezolana en 2017-2020, se propone usar la meso teoría de "proceso de toma de decisiones", cuyo término en inglés es "*foreign decision-making*", por que ayuda a analizar a la política exterior de manera más profunda. En el mismo sentido, se escogió una epistemología positivista, pues Lozano (2016) menciona que los objetivos de la teoría positivista son: la taxonomía, la explicación, la predicción y el control. También se considera que una vista objetiva del mundo es posible mediante la adaptación de la epistemología y la metodología de las ciencias naturales para explicar el mundo social (Viotti y Kauppi 2012).

Asimismo, es pertinente indicar que la presente investigación tiene como finalidad comparar la forma en que las agendas de política exterior de Perú y Ecuador fueron creadas con relación a la migración venezolana que forman las políticas migratorias de Perú y Ecuador. Por ende, los criterios de comparación se basan en las preguntas subsidiarias planteadas previamente e incluyen (1) los actores que intervienen en la creación de la agenda de política exterior, (2) las acciones de estos actores, (3) los intereses que estas acciones reflejan, para finalmente evidenciar cómo guardan relación con las distintas agendas de política exterior.

Con respecto al método y técnica de investigación y, como fue mencionado anteriormente, la metodología dentro de una investigación va de la mano con la ontología y epistemología establecida previamente.

Al ser una investigación de carácter cualitativa porque ayuda a "centrarnos en los significados y los procesos que conforman la política internacional" (Lamont 2015, 78). Sirve como estrategia de investigación que "enfatisa las palabras en lugar de la cuantificación en la recopilación y análisis de datos" (Bryman 2008).

En este sentido, el método de recolección de datos a usar es la revisión documental definida por Lamont (2015, 80) como la estrategia más común usada por los estudiantes para la investigación en el campo de las Relaciones Internacionales, debido a que “cualquier intento de estudiar conflictos internacionales, organizaciones internacionales, políticas ambientales o derechos humanos nos exige, en algún nivel, comprometernos con los documentos”. Lamont (2015) identifica dos tipos de fuentes documentales: fuentes primarias y fuentes secundarias. Las fuentes primarias son “los documentos originales, escritos por personas que tuvieron acceso directo a la información que describen o que experimentaron directamente un evento en particular” (Lamont 2015, 80). Por otro lado, las fuentes secundarias son “aquellos documentos que hacen referencia y analizan documentos fuente primarios” (2015, 80).

Las fuentes primarias para abordar el análisis con respecto a Ecuador son:

Acuerdo No. 242 del 2018,  
Acuerdo No. 001 del 2019,  
Ley de Movilidad Humana del 2018,  
Acuerdo No. 244 del 2018,  
Declaración de Quito del 2018,  
Mesas de Movilidad Humana (MMH) del 2018,  
Acuerdo No. 002 del 2019,  
Resolución No. 00131 del 2019.

Por otro lado, las fuentes primarias para el análisis del caso peruano son:

Decreto Supremo No. 001-2017-IN,  
Decreto Supremo No. 002-2017-IN,  
Ley de Migraciones del 2017,  
Política Nacional Migratoria 2017 – 2025,  
documento de constitución del Grupo de Lima del 2018,  
Declaración de Quito del 2018,  
Decreto Supremo No. 007-2018-IN y el  
Decreto Supremo No. 010-2020-IN.

Las fuentes secundarias utilizadas en la investigación se dividen en prensa impresa y online, y publicaciones diversas. Al referirnos a prensa, esta se enfoca en las noticias

publicadas en periódicos nacionales e internacionales con relación a la crisis migratoria venezolana y las respuestas por parte del Gobierno ecuatoriano y peruano. Asimismo, al referirnos a publicaciones diversas, estas se basan en lecturas de análisis efectuados por expertos en el tema basados en fuentes primarias.

Asimismo, se obtuvo información por medio de entrevistas, ya que éstas “pueden proporcionar un recurso rico para el análisis cualitativo y proporcionar nuevas ideas sobre casi cualquier aspecto de las Relaciones Internacionales” (Lamont 2015, 83).

En este caso en específico, al ser una investigación basada en el periodo 2017 - 2020, un periodo de tiempo relativamente reciente, se podría completar la información con entrevistas realizadas a expertos en la materia para que aporten con la información que no se logre identificar dentro de la revisión documental.

### **Esquema de la tesis**

La presente tesis está estructurada en cuatro partes. Como introducción se indica la justificación y el objetivo de la investigación, su metodología, ontología y, asimismo, la epistemología. Se detalla también el contexto regional sobre la crisis migratoria venezolana, su impacto a nivel regional y cómo ha ido evolucionando a lo largo de los años. Se indican datos y estadísticas de la crisis en general, así como también se menciona el porqué de los países escogidos como casos de estudio.

Dentro de la primera parte del documento, en el marco teórico se realizará una revisión literaria y se detallará los diversos aportes realizados desde diferentes ramas de las ciencias sociales. Asimismo, se especificará que la perspectiva de la presente investigación se basará en el análisis de política exterior, entre los cuales se detallarán aportes realizados desde las principales teorías de las Relaciones Internacionales, para finalmente evidenciar que la mesoteoría de toma de decisiones es la más idónea para hacer el presente análisis de política exterior.

La segunda parte del documento es el primer capítulo empírico donde se da un acercamiento a las acciones de los principales actores que intervienen en la creación de la agenda, además de tomar en consideración el concepto de “interés nacional” y su relación con los intereses identificados por los actores gubernamentales, cómo se construye, su clasificación y relación en la formación de políticas de un país.

Tomando en cuenta que se basa en dos países como casos de estudio, en esta sección se identifican los actores gubernamentales de cada uno de los países escogidos, se

indicarán los intereses nacionales identificados dentro del país y cómo influyeron los intereses nacionales en la creación de la agenda de política exterior del país a tratar.

En el tercer capítulo de la presente investigación se detalla y contrasta las agendas de política exterior con relación a la migración venezolana que forman las políticas migratorias de Perú y Ecuador. Los aspectos a comparar son:

- 1) los actores que intervienen en la creación de la agenda de política exterior;
- 2) las acciones de estos actores;
- 3) los intereses que estas acciones reflejan, para finalmente evidenciar cómo guardan relación con las distintas agendas de política exterior.

De esta manera, la conclusión llega a ser la cuarta parte del documento donde se mencionan las conclusiones a las que se ha llegado a través de la investigación, se responde la pregunta central de investigación y sus respectivas preguntas subsidiarias. A su vez, se verifica la hipótesis planteada al comienzo de la investigación.

## **Capítulo 1. Marco teórico**

El marco teórico de la tesis se divide en cinco partes. Primero se hace una revisión literaria de trabajos previos con relación a la presente investigación. Segundo, se detalla el enfoque de análisis de la política exterior y se justifica su uso. Tercero, se desarrolla la mesoteoría de “proceso de toma de decisiones” en política exterior. Cuarto, se examina el concepto de interés nacional. Quinto, se discute la construcción de la agenda (*agenda building* en inglés) de la política exterior.

### **1.1.Estado del arte**

En esta revisión literaria, se tomaron en consideración los objetivos subsidiarios de la tesis y sus conceptos claves y se buscaron textos que sirvan de referentes para presente investigación. Por ende, como ya fue mencionado anteriormente, el primer objetivo subsidiario busca identificar los intereses portados por actores gubernamentales con relación a la migración venezolana, por lo que a continuación se detallarán textos que hablen acerca que los intereses nacionales, intereses de actores gubernamentales y cómo esto relacionan con la creación de la agenda de política exterior con relación a la crisis migratoria venezolana.

Desde la perspectiva de Domenech (2017, 30), el término de “ilegalidad migratoria” se entiende como una construcción social y política que está “sujeta a determinadas estructuras, contextos y coyunturas sociohistóricas”. El Estado es el principal actor que plantea a la migración como “problema social” pues, los intereses estatales se pueden ver afectados por este fenómeno en la sociedad de acogida. En efecto, la migración ocasiona un restablecimiento del orden social, económico, político y de demás aspectos a nivel nacional (Domenech 2017).

Con respecto a lo mencionado, las políticas político-administrativas dependen de los intereses estatales en relación con el enfoque que se le dé al “problema” de la migración. Así lo establece Alejandra León Rojas (2020, 218) cuando indica que las políticas implementadas por algunos países latinoamericanos han sido restrictivas y “aparecen como las medidas más adecuadas para controlar la migración a través de la militarización fronteriza”. En efecto, estos han adoptado posturas de tendencia global como asumir las migraciones como un problema. En el caso de Perú, después de casi tres décadas de experimentación, la política exterior en el nuevo milenio “volvió a más intereses y preocupaciones tradicionales” (St. John 2017, 106), lo cual se refleja en el

informe de la organización Amnistía Internacional sobre las políticas migratorias aplicadas por Perú hacia los migrantes venezolanos:

Su constante insistencia en negar la protección internacional pese a la definición ampliada de la Declaración de Cartagena y a las recomendaciones de ACNUR y la CIDH en sentido contrario constituye un incumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos y menoscaba gravemente la capacidad de las personas venezolanas de conseguir seguridad (Amnistía Internacional 2020, 30).

Uno de los casos de estudio más prominente en la literatura sobre migración es el de Estados Unidos con respecto a la migración de mexicanos. En este caso, se dio una reestructuración de los intereses nacionales de Estados Unidos en 2017, debido al discurso y acciones implementadas por el presidente Trump. En este sentido, la política migratoria estadounidense dio especial importancia y urgencia a las acciones de defensa del interés nacional y de los derechos humanos (Grupo Nuevo Cruso de Desarrollo 2017). Esto hizo que Estados Unidos solicitara al Estado mexicano ejecutar medidas adecuadas en materia de migración y empleo para reducir el flujo de migrantes mexicanos a Estados Unidos.

Según Cernadas (2011) las políticas migratorias latinoamericanas han ido en la dirección del discurso regional y han cuestionado a migrantes de países pertenecientes a otras regiones. Asimismo, se ha usado con frecuencia eufemismos para aludir a ciertos mecanismos de control migratorio en la región (Cernadas 2011, 74). Dicho esto, en ciertos países se han dado avances dentro de las leyes migratorias, como en Ecuador, con la introducción de la nueva temática sobre la movilidad humana, reconociendo de manera expresa los derechos de las personas migrantes, con independencia de su condición migratoria. Esto va de la mano junto a los cambios en materia de legislación y políticas migratorias, el diseño de políticas públicas es determinante para reducir o no las causas estructurales de la migración, es decir, la pobreza, desigualdad, desempleo, entre otras (Cernadas 2011).

Según Gissi, Ramírez, Ospina, Cardoso y Polo (2020, 220) existe coherencia que existe entre el proceso de toma de decisiones y la estructuración de las políticas migratorias debido a que estas deben ser integrales con “visión de equidad, complementariedad e interculturalidad” en las políticas migratorias con enfoque en los derechos humanos. Por otro lado, refiriéndose a las políticas securitistas, los autores indican que estas son



fundamentadas en el “control y la seguridad del país”, pues se ve a la migración como un problema para los países receptores de migrantes (Gissi et al. 2020, 220).

Asimismo, actualmente se ha establecido una agenda migratoria denominada “enfoque instrumental o de gobernabilidad migratoria” (Gissi et al.2020, 221). Este enfoque se considera como un “equilibrio entre el derecho a migrar de las personas y la soberanía nacional de los Gobiernos” puesto que es imposible controlar los flujos migratorios y se respalda en una lógica de costo-beneficio (Gissi et al.2020, 221). En esta línea, se considera a los grupos migrantes como “ventajas” debido a la transformación y crecimiento económico que esta puede causar en el país, pero sin dejar de lado las deficiencias socioeconómicas que estas revelan en los países de acogida por lo que se busca “identificar alternativas en las políticas de protección social como puerta de entrada para la garantía de derechos de las personas migrantes” (Gissi et al.2020, 221).

Los estudios mencionados hasta ahora se han centrado en la influencia de los intereses nacionales y extranjeros en la creación de las agendas de política exterior con relación a la crisis migratoria venezolana. Para entender más a fondo la influencia de los intereses nacionales de los países tomados como casos de estudio, es útil discutir los patrones migratorios dentro de los países que conforman Latinoamérica y, en especial, países que pertenecen al MERCOSUR y cómo este grupo regional influyó en los cambios económicos y políticos en sus Estados miembros (Maguid 2007).

Los factores socioeconómicos han jugado un papel importante en la estructuración de las políticas migratorias de los países miembros del MERCOSUR (Maguid 2007).

Mientras tanto, según Burbano, Zaldivar y Vera (2019), en el caso ecuatoriano estas políticas han sido erráticas. Esto ha sido el caso en particular en el periodo del 2018 al 2019, en el cual “se evidencia la construcción e improvisación de políticas de movilidad humana de acuerdo con la coyuntura del momento, saltándose el ordenamiento jurídico vigente” (Burbano et al. 2019, 133).

Con base en lo anteriormente mencionado, Ramírez evidencia los debates existentes y las diversas propuestas presentadas por los países de UNASUR con relación al proyecto integral de ciudadanía suramericana. En el marco del Grupo de Trabajo sobre ciudadanía suramericana, los Estados han presentado una propuesta para “consolidar una ciudadanía suramericana que favorezca el sentimiento de identidad que permita una verdadera integración regional” (Ramírez 2016, 133). Esto sucede con base en el concepto de la Secretaría General de UNASUR que señala al término ciudadanía

suramericana como no sustitutiva a las ciudadanía nacionales de los países de la región pero si una “condición de identidad, pertenencia y arraigo a la tierra suramericana”, lo cual incluye tradiciones, costumbres, culturas y demás, teniendo como fundamento primario “la historia compartida de los países miembros de la UNASUR” (UNASUR 2014).

De esta manera, con respecto al tercer objetivo subsidiario donde se busca explicar los objetivos de las políticas migratorias implementadas con relación a los intereses nacionales respecto a la migración venezolana, los textos previamente mencionados ayudan a entender el contexto en el que algunos de los países de la región están ejecutando sus políticas migratorias. No obstante, más allá de eso, existen diferentes respuestas por parte de los países escogidos para el análisis y que, en algunos casos, no han sido enfocadas desde una perspectiva de derechos humanos. Por ejemplo, Perú y Brasil adoptaron preceptos legales en sus marcos normativos que no favorecieron la condición migratoria de los venezolanos que llegaron a sus territorios.

La organización Oxfam (2019) mencionó en un informe que, en Perú y Ecuador, los migrantes venezolanos han sido objetos de xenofobia y las narrativas antimigratorias de estos Estados no han permitido soluciones a la problemática, perpetuando la desatención a estos migrantes. De hecho, en el informe previamente mencionado de la organización Amnistía Internacional, se hace referencia a ambos países indicando que “los cambios en los procedimientos de asilo en la frontera entre Perú y Ecuador, que no se han comunicado jamás oficialmente, parecen constituir una política deliberada de rechazo de nuevas llegadas de Venezuela” (Amnistía Internacional 2020, 30).

Como lo muestran estos estudios, el interés nacional ha influido en las políticas migratorias. También, se puede evidenciar la relación que existe entre los diferentes actores involucrados al hablar sobre la política exterior de los países, los mismos que deben ser tomados en cuenta para el análisis de la construcción de una agenda de política exterior, además de los factores externos. Por ello, el enfoque que se le da a la presente tesis es desde una perspectiva de análisis de política exterior, pues “se centra en la interacción continua entre actores y su entorno” (Morin y Paquin 2018, 1) y, aunque esta perspectiva no tiene un nivel de análisis específico, los autores Morin y Paquin mencionan que este puede definirse por una variable dependiente, como la política exterior en sí (2018).

En el siguiente apartado se detalla el análisis de política exterior, cuyas teorías principales son el realismo, liberalismo, constructivismo y una variedad de mesoteorías, de entre las cuales se escogió el enfoque de “toma de decisiones” para analizar la construcción de agenda de política exterior con respecto a la crisis migratoria venezolana de Perú y Ecuador.

## **1.2. Análisis de la política exterior**

Las teorías sirven de marco para entender o analizar un conjunto de hechos o comportamientos (Savigny y Marsden 2011). Para contestar la pregunta central de investigación, se propone usar el análisis de política exterior precisamente por su contribución a los estudios internacionales. Como también lo explica la autora Valerie M. Hudson, en su texto:

La contribución más importante de la APE a la teoría de las RI es identificar el punto de intersección teórica entre los determinantes más importantes del comportamiento estatal: factores materiales e ideacionales. El punto de intersección no es el Estado, son los tomadores de decisiones humanos (Hudson 2007, 7).

En concordancia con lo establecido por Valerie Hudson, para la presente tesis se propone usar la mesoteoría de "proceso de toma de decisiones", cuyo término en inglés es "*foreign decision making*". Hace referencia a las “elecciones que hacen los individuos, los grupos y las coaliciones que afectan las acciones de una nación en el escenario internacional” (Mintz, Alex y DeRouen Jr. 2010, 3). En este sentido, es pertinente indicar por qué las otras teorías de las Relaciones Internacionales no ayudan a explicar el fenómeno objeto de estudio.

Desde la perspectiva realista, se observa al Estado como un actor racional, unitario, unificado, es el actor más importante dentro del sistema internacional (Lozana Vásquez 2016). Este sistema internacional tiene una estructura anárquica, lo que obliga que los países estén en constante conflicto y, por lo tanto, “a competir por seguridad, poder y supervivencia, a través del poder militar para garantizar y proteger su soberanía” (Lozana Vásquez 2016, 51). Aunque no se hayan dado casos de militarización de frontera específicamente en respuesta a la crisis migratoria venezolana, sí se ha logrado evidenciar conflictos entre los países de la región.

Desde el realismo se ve a la migración venezolana como un asunto de seguridad nacional y amenaza a la estabilidad del Estado. Por ello no se considera una teoría

adecuada para el análisis de las medidas tomadas por el Gobierno ecuatoriano porque, si bien estas políticas han sido guiadas con base en consideraciones de seguridad, también son producto de otras consideraciones, como relaciones diplomáticas entre los Estados de la región, contexto económico, contexto político nacional, etc.

Desde la perspectiva liberal, se observa al Estado como un actor racional, que comparte protagonismo con una diversidad de actores no estatales (Lozana Vásquez 2016).

Además, para los liberales es posible la cooperación porque “las personas, sociedades e inclusive países, al compartir intereses comunes en múltiples aspectos, son proclives a colaborar unos con otros” (Prado Lallande 2016, 369). Entonces, desde esta perspectiva se cree que el interés colectivo prevalece por sobre las actitudes conflictivas y egoístas.

En el presente caso de estudio, no se evidenciaron mayores esfuerzos de cooperación para tratar el fenómeno de la migración venezolana entre los países tomados como casos de estudio y tampoco la influencia de instituciones como actores principales en la gestión de políticas migratorias regionales. Entonces, si bien la teoría liberal aporta elementos interesantes, no permite explicar la creación de la agenda de política exterior de Ecuador y Perú respecto a la migración venezolana.

El constructivismo ayuda a explicar mejor las similitudes y diferencias entre los intereses nacionales de los dos países escogidos como casos de estudio entre los periodos mencionados debido a que esta perspectiva problematiza los intereses del Estado al definirlos como variables puesto que de esa manera “pueden observarse de manera más clara los distintos intereses entre los diferentes Estados” (Bravo Vergara y Sigala Gómez 2016, 413). Con respecto al punto de vista epistemológico, Kubalkova (2015) señala que, además de ser una teoría, el constructivismo puede ser usado como herramienta para analizar los fenómenos que surgen dentro del sistema internacional o entender por qué el mundo está cambiando. Pese a ello, no se logra un análisis profundo del proceso complejo de toma de decisiones en materia de política exterior por parte de los Estados, por lo que el constructivismo no es de mucha ayuda para la presente investigación.

Una vez realizada la revisión literaria sobre las principales teorías de las Relaciones Internacionales pertinentes para la tesis, se puede evidenciar que ninguna de las tres teorías ortodoxas ayuda a responder la pregunta principal de la presente investigación y, de la misma manera, se refuerza también la decisión de considerar a la mesoteoría de

“toma de decisiones” como la más óptima para el presente documento, la misma que se desarrollará en el apartado siguiente.

### **1.3. Proceso de toma de decisiones**

Una vez relacionada la “toma de decisiones” como mesoteoría para explicar la construcción de agendas de política exterior, es pertinente indicar que el estudio de la toma de decisiones en la política exterior se basa en “descubrir los procesos cognitivos que conducen a la formulación de la política exterior y "entrar en la mente" de los líderes que toman las decisiones” (Mintz, Alex y DeRouen Jr. 2010, 5). Por ello, permite explicar las políticas adoptadas por el Gobierno ecuatoriano y su par peruano frente a la crisis migratoria venezolana. En particular, ayuda en la comprensión de lo complejo que es la creación de la agenda de política exterior de un Estado, al tomar en consideración los diferentes factores como las ideas de los líderes de la política exterior que influyen en este proceso y son ignorados por las teorías ortodoxas mencionadas anteriormente.

Asimismo, Mintz y De Rouen (2010, 4) indican que la esencia de muchas decisiones de política exterior emana de un proceso de toma de decisión que se da “en un entorno interactivo y que consta de una secuencia de decisiones” y que consiste de cuatro componentes:

1. identificar el problema de decisión,
2. buscar alternativas,
3. elegir una alternativa,
4. ejecutar una alternativa.

Mintz, Alex y De Rouen Jr (2010) establecen varios parámetros para analizar la toma de decisiones en materia de política exterior. A continuación, se resaltan brevemente los puntos más importantes a ser considerados en la presente investigación para efectuar el análisis de los procesos de creación de las agendas de política exterior de Perú y Ecuador frente a la migración venezolana.

Se toman diversos tipos de decisiones con respecto a la política exterior de un país. En el caso de Perú y Ecuador respectivamente entre el 2016 al 2020, las decisiones de política exterior corresponden en su mayoría a la categoría de decisiones secuenciales (*sequential decisions*) debido a que se interrelacionan entre sí (Mintz, Alex y DeRouen Jr. 2010). Dicho esto, no todas las decisiones en un periodo de tiempo son secuenciales

y se encuentran decisiones que fueron “simples” y no guardan relación con las demás medidas escogidas. Por ello, el análisis de cada una de las políticas implementadas en los países anteriormente mencionados se lo hará en un apartado posterior a este.

Las decisiones secuenciales guardan relación como su nombre lo indica, y son decisiones interrelacionadas entre sí, unas tras otras, y también una en consecuencia de la otra. En este sentido se pueden identificar las decisiones secuenciales que tienden a ser interactivas, es decir que, pueden causar reacción por parte de otro país y así guardarían relación entre ambas. Partiendo de esta premisa, es importante identificar el tipo de decisiones de las políticas implementadas por Ecuador y Perú y si estas resultan ser interactivas, secuenciales o ambas.

Además, para la creación de estas agendas de política exterior en materia de migración, las decisiones tomadas por Ecuador y Perú pueden ser consideradas de carácter “unilateral”, según la tipología de Mintz y De Rouen, debido a que la política exterior fue estructurada y ejecutada por un solo “jugador”, que en el primer caso fue el Gobierno ecuatoriano y en el segundo el Gobierno peruano. No se puede hablar de una “decisión negociada” porque no se identifica interacción con algún otro jugador de la arena internacional en ambos casos. Por ello, se puede considerar también a estas políticas como decisiones semiestructuradas porque “implican más riesgo y no están estructuradas en uno o más de los factores” (Mintz y De Rouen Jr 2010, 17). Esto guarda relación con el tipo de decisiones que se mencionó previamente. Por eso, una vez identificado, ayuda a visualizar si existió interrelación o factores externos de algún tipo en los países tomados como casos de estudio.

Asimismo, en el análisis del proceso de toma de decisiones, en el caso ecuatoriano se pueden evidenciar políticas implementadas por medio de acuerdos ministeriales entre el 2018 y 2019. Al ser un acuerdo ministerial, se entiende que esta política involucra al “tomador de decisiones” y demás actores como: asesores, ministros, equipo de investigación, entre otros. En este sentido, se entiende por “tomador de decisiones” como la persona que tiene la última palabra y es la designada a escoger una elección. Por ende, el análisis se enfocaría a nivel grupal.

Según Mintz y De Rouen Jr (2010, 19), el análisis a nivel “grupal” se divide en “pensamiento de grupo, pensamiento múltiple, polarización de grupo e influencia de grupo asesor”. Estas categorías “muestran la importancia de la dinámica de grupos pequeños en la toma de decisiones de política exterior” (Mintz y De Rouen Jr 2010, 19).

En este sentido, se puede ver cómo toman importancia y protagonismo los ministros de aquel entonces, influyendo en la toma de decisiones a nivel nacional con respecto a la crisis migratoria venezolana que se estaba dando en aquel momento.

El ambiente durante el periodo que se está tomando la decisión también es un factor a considerar para el análisis de la toma de decisiones. Este ambiente guarda relación con la opinión pública. En este sentido, en el caso ecuatoriano es importante mencionar que previo al anuncio del Acuerdo Ministerial No 244, el ministerio del Interior realizó una investigación sobre la crisis migratoria venezolana y cómo el país se estaba viendo afectado en aquel momento. Entonces, dos de los factores ambientales que se identificaron e influyeron en la toma de decisión fueron el riesgo y el estrés. Con respecto al riesgo, se lo puede entender como “la probabilidad de que un actor lo asocia con recibir un resultado negativo” (Mintz y De Rouen Jr 2010, 30). Por ello, se logra entender y explicar las modificaciones realizadas a los Acuerdos No. 242 y 001 debido a la reacción negativa por parte de la ciudadanía y organizaciones sociales que se dieron posteriores a la publicación y anuncio de ambos acuerdos.

Con respecto al factor de estrés, Mintz y DeRouen Jr. (2010, 28) lo conceptualizan como “un exceso de exigencias sobre la capacidad”. Este factor explicaría por qué las decisiones tomadas por parte del Gobierno ecuatoriano se fueron en contra de la Ley de Movilidad Humana y de cierta manera también en contra de la Constitución ecuatoriana del 2008. Lo explica debido a que el estrés “conduce a una disminución del enfoque, una regresión a estilos de decisión primitivos o muy elementales, un aumento de errores y tendencias hacia el comportamiento aleatorio”, que fue lo que ocurrió en el caso ecuatoriano, como se discutirá en los siguientes capítulos (Mintz y DeRouen Jr 2010, 29).

Otro elemento para comprender el contexto en el que se tomó la decisión es el modelo de actor o tomador de decisión racional. En este modelo, Mintz y DeRouen Jr. (2010, 57) plantean que el actor racional es “capaz de identificar alternativas y sus consecuencias y seleccionar entre estas alternativas en un esfuerzo por maximizar la satisfacción”. De esta forma, se llega a alcanzar las metas establecidas de la mejor manera. Pese a que esta teoría sirve para analizar decisiones económicas, los autores mencionan tres supuestos de la racionalidad que se pueden identificar en el presente estudio. El primero es el supuesto de que “los actores emplean una acción intencionada

motivada por un comportamiento orientado a objetivos y no por hábitos o expectativas sociales” (Mintz y DeRouen Jr 2010, 58).

Como segundo supuesto se menciona que “los actores muestran preferencias consistentes que se manifiestan en la capacidad de clasificar las preferencias en orden transitivo” (Mintz y DeRouen Jr 2010, 58). Desde esta perspectiva, en varios de los acuerdos analizados en ambos países, se denota como factor común la ausencia de diálogo con los grupos vulnerables y organizaciones sociales para la formular políticas que ayuden para resolver la problemática. Al ser decisiones publicadas en su mayoría por los ministerios que guardan relación con la problemática, se puede mencionar que el diálogo fue de carácter interno en ambas ocasiones.

#### **1.4. Concepto de interés e interés nacional**

En esta sección, se discuten los intereses portados por los principales actores, ya sean nacionales o extranjeros, que intervienen en la creación de la agenda de política exterior con relación a la migración venezolana. Para ello es fundamental recapitular la definición del “interés nacional” que fue mencionado anteriormente. En este sentido, se retoma el texto de Herrero De Castro donde precisa el término de “interés nacional” como “la defensa y promoción de objetivos naturales y esenciales de un Estado en el área política, económica, social y cultural” (Herrero De Castro 2010, 19).

Para desarrollar de mejor manera el concepto de “interés nacional”, se puede citar a Morgenthau cuando indica que “el interés es el estándar perenne por el que la acción política debe ser juzgada y dirigida” (Morgenthau 1954, 9). De la misma manera, Morgenthau (1954, 528) afirma que el objetivo de una política exterior y resalta que esta “debe definirse en términos de interés nacional”. Entonces, desde esta perspectiva, cualquier accionar por parte del Estado se lo puede identificar como parte de su interés nacional, pero de la misma manera, este interés que determina la acción política “depende del contexto político y cultural en el que la política exterior es formulada” (Morgenthau 1954, 528).

De la misma manera, Tomassini (2011, 7) hace un breve recorrido histórico y concluye que el interés nacional “ha sido el perenne patrón de acuerdo con el cual la acción política debe ser juzgada y dirigida” repitiendo y haciendo referencia a lo mencionado anteriormente por Morgenthau. En su análisis, Tomassini (2011, 10) considera al concepto de interés nacional como no operacional, pues no proporciona criterios para



“identificar intereses específicos, compararlos y establecer una jerarquía entre ellos”. Bajo esta premisa, el interés nacional “es definido de acuerdo con los intereses del grupo gobernante o incluso de aquellos a quienes en un momento corresponde tomar las decisiones” (1987, 11).

Desde la perspectiva de Tomassini (2011, 11), se describe al concepto de interés nacional como ambiguo y no operacional, teniendo el defecto de “excluir del análisis la posibilidad de emplear formas de diplomacia colectiva para resolver o regular determinadas situaciones o procesos”. De la misma manera, Muñoz-Alonso (2006, 142) menciona una crisis debido al vínculo existente entre el realismo político con base en el rechazo por parte de quienes no aceptan al interés nacional “como criterio para determinar las políticas exteriores y de defensa”. Esto ocurre debido a que “lo asocian con un supuesto unilateralismo, basado en una visión egoísta y nacionales de las relaciones internacionales” (Muñoz-Alonso 2006, 142).

Por otro lado, Pardo y Tokatlian reflexionan sobre la visión del “interés nacional” como el conjunto de deseos, demandas y objetivos de núcleos sociales reducidos y, por otro lado, el actuar del Estado como la representación de la defensa prioritaria de intereses sectoriales que desarrolla acciones para preservarlos. Por lo tanto, se presenta la relación existente entre el interés nacional, la preservación de la paz y el tipo de política exterior, de la siguiente manera:

Tanto el consenso interno como externo se apoyan en el mantenimiento de un tipo determinado de *status quo*, que comienza a ser impugnado por nuevas fuerzas sociales. Si al Estado le cabe mitigar las contradicciones emergentes para preservar una paz interna que comienza a agrietarse sensiblemente, también le corresponde proyectar un nuevo consenso en ambas dimensiones -la interna y la externa- que permita obtener estabilidad y legitimidad política y activar una política exterior dirigida a tal fin (Pardo y Tokatlian 2011).

De la misma manera, Herrera Vega relaciona el concepto de “razón de Estado” acuñado por Guicciardini (1483-1540) a lo que actualmente se conoce como interés nacional. Una de las fuertes críticas que realizada por el autor es que el interés nacional “es totalmente inútil para ayudar a operar en el día a día de los problemas que enfrentan los gobiernos” (Herrera 2014, 7). Asimismo, una de las debilidades del concepto de interés nacional que se identifica en el texto es el determinar si una política específica es favorable, neutra o equivocada será “una cuestión de opinión y no una cuestión de

hecho” (Herrera 2014,16). Por ende, será apoyada por los beneficiarios y rechazada por las personas que se vean perjudicadas.

Por lo tanto, el concepto de interés nacional sirve más para justificar una política exterior que para elaborarla. Asimismo, resalta que el interés nacional se crea a partir de la ideología, creencia o posición de los individuos, pero en especial “de los partidos políticos y quienes ocupan el poder ejecutivo, el congreso, y la diplomacia que ejecuta las políticas” (Herrera 2014, 18). Herrera (2014, 19) hace una aclaración con respecto a los problemas o asuntos coyunturales debido a que “quienes tienen a su cargo el manejo de la política exterior, tengan visiones y enfoques diversos en función de las ideologías, y diferentes proyectos alternativos”.

En este punto es importante aclarar que el concepto de ideología se entiende como el “proceso de producción de prácticas y sentidos cuya función es la producción y legitimación de las relaciones de poder” (Schuster y Morales 2015, 49). Por ende, se puede entender a la creación de políticas públicas como un medio para poder materializar esta legitimación del poder.

De la misma manera, se puede relacionar lo escrito por Herrera con el texto propuesto por Von Wolff cuando menciona que la noción de interés nacional se puede basar en tres dimensiones: vital, tradición diplomática y como criterio de evaluación de políticas. Cuando el autor resalta el interés nacional como interés vital, lo describe como la “percepción dominante entre los actores relevantes en el sentido que ciertos intereses del estado son fundamentales para consolidar, mejorar o preservar la posición de este como actor en el sistema internacional” (Von Wolff 2010, 562).

Con respecto a la dimensión de tradición diplomática, se la entiende como el rango de políticas que “se estiman necesarias, apropiadas y convenientes para el fortalecimiento del actor nacional” (Von Wolff 2010, 564). No obstante, esta dimensión presenta limitaciones a los nuevos Estados que carecen de trayectorias diplomáticas significativas y más aún cuando se trata de ampliar la agenda de política exterior con temas de alta especialización o complejidad, como el control de armas o fondos marinos.

La tercera dimensión descrita por el autor consiste en especificar determinados valores como criterios de evaluación de políticas concretas. Estos valores pueden ser la supervivencia o conservación, la seguridad, así como también el desarrollo económico o

social para los países pequeños y el liderazgo económico internacional para los países desarrollados. A manera de conclusión frente a esta dimensión, el interés nacional puede definirse en algunos países “de tal modo que incluya la proyección de algunos valores políticos en el exterior” (Von Wolff 2010, 567).

Retomando lo mencionado, Von Wolff hace la siguiente referencia:

Mientras mayor sea el nivel de consenso político acerca de las exigencias del interés nacional, mayor será la convergencia de posiciones al evaluar alternativas de política exterior en función de dichas exigencias. En cambio, una amplia dispersión de puntos de vista en materias relativas al interés nacional será siempre fuente de las más serias dificultades para los gobiernos (Von Wolff 2010, 567, 568).

Para Alvaro Salinas (1995, 173) menciona que el interés nacional “tiende a proteger, conservar o potenciar cualquiera de los elementos constitutivos del Estado” (1995, 173). En este punto, hay que recordar los tres elementos fundamentales para un Estado: territorio, población y soberanía. Por ello, para Salinas (1995), el diseño de una política exterior debe considerar 1) los escenarios de interés, 2) el grado de control en ellos pretendido y 3) el tiempo de duración del control pretendido.

De acuerdo a su importancia, Salinas hace una división de los intereses en: vitales y secundarios. Cuando se refiere a vitales, Salinas (1995, 175) los define como los intereses por los que un Estado “está dispuesto a desarrollar sus esfuerzos máximos, incluso a luchar con las armas”. Por otro lado, los intereses secundarios son “las metas principales de las negociaciones corrientes entre los estados para obtener ventajas en sus escenarios de interés” puesto que estos no pueden llegar a alcanzarse por medios violentos y el Estado tampoco está dispuesto a desarrollar algún tipo de esfuerzo en alcanzarlo (Salinas 1995, 175).

Asimismo, con respecto al interés internacional, se trata de la proyección de los intereses nacionales en el escenario global “sin que por lo general se den niveles de consenso análogos a los que prevalecen en los Estados que poseen instituciones políticas representativas” (Von Wolff 2010, 568). Pero se considera que es complicado alcanzar consenso cuando se trata de líneas de acción, ya sea a nivel global o regional (Von Wolff 2010).

Bajo esta premisa, el concepto de “agenda internacional” es promisorio debido a que responde a la percepción de un mundo más globalizado e interdependiente, tomando en

consideración que los intereses nacionales se vuelven mucho más sectorizados y específicos, mientras que la agenda internacional pasa a representar un eje en la planificación de la política exterior de un país. En este sentido, para el fortalecimiento de la agenda se debe incluir la identificación de los temas que podrían integrarla, la selección de los más relevantes y la definición de estos (Tomassini 2011).

### **1.5. Construcción de agenda**

Entender la construcción de una política es importante debido a la relación que esta guarda con el establecimiento de una agenda y cómo se pueden satisfacer demandas sociales para que, a su vez, se preserve la estabilidad de una nación. Una de las características que se puede resaltar en una política es el involucramiento de diferentes grupos durante el proceso de formulación o estructuración de esta. Por ello, la perspectiva de la *agenda building* ayuda en el análisis comparativo que se realiza en la presente investigación, partiendo desde la premisa de que “todas las comunidades deben decidir qué problema será gestionado por los tomadores de decisión” (Cobb, Ross y Ross 1976).

En este sentido, cada sistema debe tener una “agenda” donde se prioricen los problemas que se le presentan y así poder decidir por dónde empezar. Por lo tanto, una de las primeras acciones que debe hacer un gobierno es elegir los asuntos y prioridades a trabajar. David Wasieleski (2016, 117) define a la *agenda building* como “el proceso mediante el cual los temas se llevan a una agenda institucional formal y se transforman en instituciones políticas”.

Dos tipos de agendas se pueden distinguir según Cobb, Ross y Ross (1976): (1) la agenda pública que consiste en los problemas que han logrado un gran nivel de interés público y visibilidad, y (2) la que se refiere a una agenda más formal dónde se encuentran una lista de temas aceptados por los tomadores de decisión en base a consideraciones importantes (para ellos).

Con base en lo anteriormente mencionado, Hong Tien Vu (2020) recopila el modelo de construcción de la agenda en cuatro pasos propuesta por Gladys Engel Lang y Kurt Lang en 1981 y 1991. Menciona que el primer paso se basa en cuando los medios enfocan su atención en eventos, grupos o actividades. Después, el segundo paso se centra en cómo los medios enmarcan la situación enfatizándola y convirtiéndola en un “problema” o “preocupación”. Como tercer paso, Vu (2020, 3) menciona que la

situación debe ser vinculada para “convertirse en parte del paisaje político”. Finalmente, el último paso se centra en la capacidad de las figuras políticas de llamar la atención de los medios para que la situación se mantenga como tema destacado en las noticias, resaltando el hecho de que se deben dar varios vínculos para que la situación se convierta o sea tratada en la agenda pública (Vu 2020).

Asimismo, se puede mencionar el marco establecido por Cobb y Elder (1971) donde identifican tres pasos importantes en la construcción de la agenda: creación del tema, expansión del tema y entrada en la agenda. Desde la perspectiva de Cobb y Elder, como primer paso se encuentra el iniciador o persona encargada de que un problema o queja sea conocido en la esfera pública. Una vez que esto suceda, se da el segundo paso que es la expansión del tema. Mientras más conciencia pública o apoyo exista, las probabilidades de ingresar a la agenda aumentan.

En este punto, Cobb y Elder (1971) mencionan cuatro niveles de conciencia pública para entender la ubicación del tema en la agenda:

1. El nivel más bajo: Son los grupos de identificación o grupos que originalmente crearon el problema. Es el grupo que más se ve afectado por el conflicto.
2. Grupo de atención o coalición de grupos de interés que se unen por una causa.
3. Grupo de público atento: es el grupo informado sobre cuestiones de política.
4. Grupo de público en general.

Por ello, para lograr entender la construcción de la agenda, es importante comprender a los subgrupos de la población y cómo participan en los conflictos políticos. Hay dos tipos de agendas: la agenda pública y la agenda institucional. Cobb, Ross y Ross (1976) mencionan que la agenda pública “se compone de temas que han alcanzado un alto nivel de interés público y visibilidad” (1976, 126), mientras que la agenda formal “es la lista de puntos que los tomadores de decisiones han aceptado formalmente para consideración” (1976, 126).

## **1.6. Conclusión**

Los niveles mencionados anteriormente, ayudan a establecer las estrategias para lograr entrar a una agenda institucional puesto que, una vez que el conflicto llega a la atención del público en masa, es visto como legítimo y se lo coloca en la agenda de una organización automáticamente, completando así los tres pasos establecidos para la construcción de la agenda (Cobb y Elder 1971).

Por ende, la *agenda building* ayudará a realizar la comparación entre las políticas implementadas por los dos países de estudio. Perú y Ecuador, frente a la crisis migratoria. En este sentido, en los siguientes capítulos se podrá identificar cómo el tema de la crisis migratoria venezolana ha influenciado en la *agenda building* de ambos países y en su proceso de toma de decisiones, con base en los intereses que se ha identificado en cada uno de los casos de estudio.

## **Capítulo 2. Intereses portados por actores que intervinieron en la creación de la agenda de política exterior de Ecuador y Perú frente a la crisis migratoria venezolana**

Como antecedentes de la crisis migratoria venezolana se puede mencionar que el aumento de la emigración de las personas provenientes de Venezuela coincidió con el final del *boom* petrolero. Acosta, Blouin y Freier (2019) detallan que en este periodo aumentó la represión política y comenzó la escasez de alimentos y medicinas en Venezuela. Poco tiempo después, tras la muerte de Hugo Chávez y la elección de Nicolás Maduro. En el 2015 se dio una “migración de desesperación” donde llegaron a emigrar cerca de tres millones de venezolanos, como respuesta a la situación de austeridad que se estaba dando en el país (Acosta, Blouin y Freier 2019).

Entre el 2015 y el 2019, la cantidad de personas que emigraban de Venezuela aumentó drásticamente. *Migration Data Portal* (2020) registró cerca de 690.7 mil emigrantes en el 2015 y 2.5 millones de emigrantes en el 2019. Pero de las personas que han emigrado de Venezuela, según datos de la ACNUR<sup>3</sup> se tiene registrado que hasta el 2018 cerca de 298.000 venezolanos habían solicitado asilo y más de 567.000 accedieron a otro tipo de permiso legal en el país de acogida, por lo que se considera que en 2019 más de un millón de personas venezolanas se encontraban en situación irregular.

A continuación, se detalla el accionar y los intereses de los actores que intervinieron en la creación de la agenda de política exterior ecuatoriana y peruana. Primero, se examina el caso de Ecuador. Una vez mencionado el contexto en el caso ecuatoriano entre el 2018 - 2020, se procede a identificar los intereses de los actores que intervinieron en la creación de la agenda de política exterior frente a la crisis migratoria. Estos intereses serán utilizados para el análisis posterior. Segundo, se aborda el caso peruano. Se menciona el accionar de los actores que intervinieron en la política exterior en el segundo país de estudio. Perú, frente a la crisis migratoria venezolana. Se detallan los hechos que llevaron a la estructuración e implementación de políticas en Perú dentro del periodo 2018 – 2020 y se identifican los intereses de los actores que intervinieron en el proceso.

---

<sup>3</sup> "Solicitantes de asilo desde Venezuela 2014-18". ACNUR. Consultado el 23 de marzo de 2020. <https://data2.unhcr.org/en/situations/vensit>.

## **2.1. Accionar de los actores que intervinieron en la creación de la agenda de política exterior ecuatoriana frente a la crisis migratoria venezolana.**

Lenin Moreno ganó las elecciones presidenciales del 2017 en representación del Movimiento político Alianza PAÍS, liderado en aquel momento por el ex presidente Rafael Correa. Correa fue presidente de Ecuador por 10 años y, Moreno al ganar las elecciones, le estaba dando continuidad a los 10 años de la llamada “revolución ciudadana” en Ecuador. Durante el primer año de gobierno, Moreno comenzó a distanciarse de las políticas implementadas en el gobierno anterior y comenzó a adoptar una agenda neoliberal (Ospina y Ramírez 2021).

Hasta el tercer trimestre del 2018, el ingreso de los migrantes venezolanos se dio sin mayores complicaciones, siguiendo los lineamientos establecidos en la Constitución ecuatoriana del 2008 y la Ley de Movilidad Humana. Pero, en agosto del mismo año, la política migratoria ecuatoriana dio un giro. Se declaró en situación de emergencia al sector de movilidad humana en las provincias de Carchi, El Oro y Pichincha. Frente a esta situación, se anunció el Acuerdo Ministerial de Cancillería No. 242 donde se establece como requisito previo para ingresar al territorio ecuatoriano “la presentación del pasaporte con una vigencia mínima de seis meses previa a su caducidad a los ciudadanos de la República Bolivariana de Venezuela” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana 2018).

Con el objetivo de movilizar recursos frente a la crisis establecida, tres de las principales acciones específicas fueron:

- El Ministerio del Interior incrementó su personal para el control migratorio y seguridad.
- El Ministerio de Salud fortaleció la atención con mayor número de médicos.
- El Ministerio de Inclusión Económica y Social –MIES, pone a disposición un equipo de trabajadores sociales y psicólogos, en especial para grupos vulnerables (niños, niñas, adolescentes y mujeres). Así también, se ofrece transporte gratuito para movilizarse de Rumichaca a Huaquillas (frontera con Perú), los primeros días salieron 4 buses diarios, pero después lo hacía uno pasando un día; según el MIES se movilizó de manera gratuita a 2948 personas venezolanas. Para acceder a este servicio las personas debían entrar de forma regular e inscribirse en la frontera. Los viajeros reciben un kit de alimentos



(galletas, jugos y pan para adultos; leche y frutas para niños) y otro de aseo (pasta dental, papel higiénico, y pañales de requerir)<sup>4</sup>.

Frente a las críticas por parte de organizaciones sociales y organizaciones internacionales que defienden los derechos humanos, el Gobierno ecuatoriano anunció el Acuerdo Ministerial No. 244 por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, cuyo registro se dio el 22 de agosto del 2018 y en el cual se buscaba regular el ingreso de ciudadanos venezolanos, pero que eliminó el requisito de entrar solo con pasaporte que se estableció previamente en el Acuerdo Ministerial No. 242. Posteriormente se señaló que los ciudadanos venezolanos podrían entrar a Ecuador con cédula de identidad con la presentación de un certificado de validez de la cédula de identidad emitido en cualquiera de las dos formas:

1. Organismo regional o internacional reconocido por el Gobierno de Ecuador.
2. Entidades autorizadas al efecto por el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela, debidamente apostillado <sup>5</sup>.

Asimismo, en septiembre del 2018, se dio la iniciativa regional del llamado “Proceso de Quito” a raíz de la “Declaración de Quito sobre la Movilidad Humana de ciudadanos venezolanos en la región”. El 23 de noviembre del mismo año Ecuador firmó el “Plan de Quito” que comprende mecanismos para la cooperación financiera internacional y la articulación con organismos internacionales, todo con relación a la crisis migratoria venezolana.

Por otro lado, en el mismo año se establecieron Mesas de Movilidad Humana (MMH) para socializar las políticas públicas adoptadas por Ecuador en materia migratoria y recibir aportes para solucionar temas migratorios (Cancillería Ecuador 2020). Hasta agosto de 2020, se tuvieron registradas dieciocho mesas de diálogo que se desarrollaron en tres niveles: mesas nacionales, mesas intersectoriales y mesas zonales.

Más adelante, en enero del 2019 Ecuador continuó con cambios en la política migratoria hacia la comunidad venezolana. Este nuevo giro se dio luego de que el presidente Lenin Moreno “culpó a los migrantes venezolanos del incremento de feminicidios por un caso ocurrido en la ciudad de Ibarra” donde una mujer embarazada fue asesinada en plena luz del día por un hombre de nacionalidad venezolana (Ramírez, Linares y Useche

---

<sup>4</sup> Acuerdo Ministerial de Cancillería No. 242, 2018

<sup>5</sup> Acuerdo Ministerial No. 244, 2018

2019, 12). El giro se plasmó en Acuerdo Interministerial No. 001 en la que se buscaba regular la entrada y salida de “personas extranjeras que sean consideradas una amenaza o riesgo para la seguridad interna”, como se indica en el artículo 1 del acuerdo previamente mencionado:

Art 1: Requerir a los ciudadanos venezolanos que deseen ingresar a territorio del Ecuador, además de los documentos establecidos en el Acuerdo Ministerial No. 244, de 22 agosto de 2018, expedido por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, la presentación del Certificado de Antecedentes Penales del país de origen, o del país de residencia durante los últimos cinco años, debidamente apostillado o legalizado (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, y Ministerio del Interior 2019).

Esta medida fue frenada por considerarla inconstitucional, por lo que poco tiempo después, el Ministro de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, y la Ministra del Interior publicaron el Acuerdo Interministerial 002 donde se aclaraba que no se les exigiría certificado de antecedentes penales a los niños, niñas y adolescentes.

Posteriormente, en julio 2019, el presidente ecuatoriano establece el Decreto presidencial 826. Esta disposición presidencial otorga amnistía migratoria a todas las personas venezolanas que no hayan violado las leyes del Ecuador y que hayan ingresado al territorio ecuatoriano de manera regular, además de contemplar un proceso de regularización que terminó en marzo 2020, según lo señala el decreto previamente mencionado.

De la mano con este Decreto ejecutivo, se estableció al mismo tiempo el acuerdo ministerial 103, el mismo que otorga la visa de Residencia Temporal de Excepción por razones humanitarias. Finalmente, el 22 de octubre de 2019 el Estado ecuatoriano expidió mediante la Resolución ministerial No. 00131 el “Protocolo especial de procesamiento y concesión de visados de residencia temporal, por razones humanitarias a niños, niñas y adolescentes de nacionalidad venezolana”, para así poder regularizar ciudadanas y ciudadanos conforme se estableció en el Decreto Ejecutivo No. 826.

Durante el contexto de la pandemia, en marzo de 2020 se expidió el Acuerdo Interministerial No. 0006 que establecía el “Procedimiento para la regularización de personas extranjeras, pares de niños, niñas o adolescentes, que no han registrado su ingreso a Ecuador a través de los puntos de control migratorio oficial”. Este nuevo acuerdo explicitó los procedimientos para que los ciudadanos venezolanos pudieran

acceder por el que accede a la residencia permanente en Ecuador cumpliendo los requisitos legales establecidos. En el mismo mes, se expidió el Acuerdo Ministerial No. 00035 del cual se pueden destacar los siguientes puntos (Cancillería Ecuador 2020):

- a) Suspender todos los plazos y términos relativos a los procedimientos administrativos sobre movilidad humana, en su ámbito de competencia, a partir del 19 de marzo, mientras dure la declaratoria de emergencia sanitaria.
- b) Disponer la 14ava ampliación de los plazos de las visas que están recurriendo o de los que hubieren vencido, a partir del 19 del mes en curso, para que las personas extranjeras puedan permanecer en Ecuador en la condición de:
  - a. Turistas
  - b. residentes temporales
  - c. residentes permanentes.

Concluida la emergencia, los extranjeros tendrán el plazo de 30 días para regularizarse, sin el pago de una multa.

- c) Suspender los plazos de ausentismo fuera de Ecuador, para las personas extranjeras residentes temporales o permanentes que se encuentren fuera del territorio ecuatoriano, mientras dure la emergencia sanitaria.

Estos cambios de política exterior del Ecuador frente a la migración venezolana se pueden estudiar desde la perspectiva de la toma de decisiones en la política exterior, cuya base es “descubrir los procesos cognitivos que conducen a la formulación de la política exterior y "entrar en la mente" de los líderes que toman las decisiones” (Mintz, Alex y DeRouen Jr. 2010, 5). Esta perspectiva de la toma de decisiones en la política exterior por parte del Gobierno ecuatoriano frente a la crisis migratoria venezolana, permite de comprender el establecimiento de la agenda de política exterior de Ecuador con relación a la migración venezolana que forman las políticas migratorias del país en el periodo 2017-2020.

Partiendo de la elección del tipo de decisiones que existen, se puede identificar que los acuerdos relevantes ejecutados en el 2018 y 2019 corresponden a la categoría de decisiones secuenciales debido a que se interrelacionan entre sí (Mintz, Alex y DeRouen Jr. 2010), pues, el Acuerdo No 244 fue utilizado para la estructuración del Acuerdo No 001, como se indica en el art. 1:

Art 1: Requerir a los ciudadanos venezolanos que deseen ingresar a territorio del Ecuador, además de los documentos establecidos en el Acuerdo Ministerial No. 244, de

22 agosto de 2018, expedido por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, la presentación del Certificado de Antecedentes Penales del país de origen, o del país de residencia durante los últimos cinco años, debidamente apostillado o legalizado (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, y Ministerio del Interior 2019).

Además, estos acuerdos también son considerados de carácter “unilateral” debido a que fueron políticas estructuradas y ejecutadas por un solo “jugador” que en este caso fue el Gobierno ecuatoriano por medio de los ministerios que manejaban el tema. No se puede hablar de una “decisión negociada” porque no se identifica interacción con algún otro jugador de la arena internacional, ni nacional exterior al Gobierno. Siguiendo la misma línea, se debe de identificar también los cambios ejecutados por el Gobierno ecuatoriano a los acuerdos ministeriales. El Acuerdo No. 242 fue modificado después por el Acuerdo No. 244 en el 2018, y asimismo se hizo una aclaración al Acuerdo No 001 con el Acuerdo No 002. Por ello, se puede considerar a estas políticas como decisiones semiestructuradas porque “implican más riesgo y no están estructurados en uno o más de los factores” (2010, 17). Por ende, fueron modificadas con base en el contexto.

Al ser políticas implementadas por medio de acuerdos ministeriales y que involucran a demás actores aparte del “tomador de decisiones”, el análisis se basa también a nivel de “grupo”. Según los autores previamente mencionados, este análisis presenta “pensamiento de grupo, pensamiento múltiple, polarización de grupo e influencia de grupo asesor muestran la importancia de la dinámica de grupos pequeños en la toma de decisiones de política exterior” (Mintz, Alex y DeRouen Jr. 2010, 19).

En este sentido, se puede ver cómo tomaron importancia y protagonismo los ministros de aquel entonces, influyendo en la toma de decisiones a nivel nacional con respecto a la crisis migratoria venezolana que se estaba dando en aquel momento.

El ambiente durante el periodo en que se estaba tomando la decisión también es un factor a considerar para el análisis de la toma de decisiones. En este sentido, es importante mencionar que previo al anuncio del Acuerdo Ministerial No 244, el ministerio del Interior realizó una investigación sobre la crisis migratoria venezolana y cómo el país se estaba viendo afectado en aquel momento. Entonces, dos de los factores ambientales que se identificaron e influyeron en la toma de decisión fueron el riesgo y el estrés. Esta investigación, al poner de relieve el impacto de la migración venezolana, hizo que los tomadores de decisión tomaran en cuenta el factor de riesgo como “la

probabilidad de que un actor lo asocia con recibir un resultado negativo” (Mintz, Alex y DeRouen Jr. 2010, 30). Por ello, se logra entender y explicar las modificaciones realizadas a los Acuerdos No. 242 y 001 debido a la reacción negativa por parte de la ciudadanía y organizaciones sociales que se dieron posteriormente a la publicación y anuncio de ambos acuerdos.

Asimismo, se dio un tercer factor ambiental que fue el dinamismo, debido a la respuesta por parte del Estado ecuatoriano frente al contexto de pandemia que se vivió en marzo 2020 y por lo que se decretaron el Acuerdo Interministerial No. 0006 y el Acuerdo Ministerial No. 00035. Bajo esta premisa se puede entender como “entorno dinámico” a las opciones o alternativas que tiene el tomador de decisiones mediante un entorno inesperado como fue una pandemia a nivel global.

Con respecto al factor de estrés, Mintz, Alex y DeRouen Jr. lo conceptualizan como “un exceso de exigencias sobre la capacidad” (Mintz y DeRouen Jr. 2010, 28). Este factor explicaría por qué las decisiones tomadas por parte del Gobierno ecuatoriano se fueron en contra de la Ley de Movilidad Humana y de cierta manera también en contra de la Constitución ecuatoriana del 2008. El estrés no justifica esta situación, pero si la explica debido a que el estrés “conduce a una disminución del enfoque, una regresión a estilos de decisión primitivos o muy elementales, un aumento de errores y tendencias hacia el comportamiento aleatorio” (Mintz y DeRouen Jr. 2010, 29).

Con base en el análisis del proceso de la toma de decisiones para la elaboración de las políticas migratorias ecuatorianas, se puede identificar la presencia de un modelo de actor racional. Desde esta perspectiva, el actor racional es “capaz de identificar alternativas y sus consecuencias y seleccionar entre estas alternativas en un esfuerzo por maximizar la satisfacción” (Mintz y DeRouen Jr. 2010, 57). para de esta forma, alcanzar las metas establecidas de la mejor manera. Pese a que esta teoría sirve para analizar decisiones económicas, los autores mencionan tres supuestos de la racionalidad que se pueden identificar en el presente estudio.

El primero es el supuesto de que “los actores emplean una acción intencionada motivada por un comportamiento orientado a objetivos y no por hábitos o expectativas sociales” (Mintz y DeRouen Jr. 2010, 58). En base a ello, se puede entender que el tomador de decisión de las políticas implementadas en Ecuador entre el 2018 y 2019 no se basó en las expectativas sociales que se tenían con respecto a la crisis migratoria venezolana a nivel nacional. Por ello el rechazo ciudadano de estas medidas

proteccionistas que de cierta manera también atentaban con los derechos humanos de esta población vulnerable, puesto que solo se buscaba mitigar el impacto de esta crisis en el país y a su vez también controlar la cantidad de personas que ingresaban, utilizando medidas que no fueron acertadas.

Como segundo supuesto se menciona que “los actores muestran preferencias consistentes que se manifiestan en la capacidad de clasificar las preferencias en orden transitivo” (Mintz y DeRouen 2010, 58). Desde esta perspectiva, entre los dos acuerdos analizados, se denota como factor común la ausencia de diálogo con los grupos vulnerables y organizaciones sociales que ayuden en la formulación de políticas que ayuden a resolver la problemática. Al ser decisiones publicadas por los Ministerios que guardan relación con la problemática, se puede mencionar que el diálogo fue de carácter interno en ambas ocasiones. Asimismo, la socialización y diálogo con los demás actores involucrados, se retomó.

En el tercer supuesto, se reitera lo ya mencionado anteriormente por los autores con respecto a la maximización de la utilidad y como esto se refleja en la “selección de la alternativa que proporcione la mayor cantidad de beneficios netos” (Mintz y DeRouen Jr. 2010, 58). Así también, se menciona en el texto que el proceso por el cual atraviesa un modelo o actor racional “debería conducir a mejores decisiones, aunque no siempre a mejores resultados” (Mintz y DeRouen Jr. 2010, 58).

## **2.2. Intereses de los actores que intervienen en la creación de la agenda de política exterior ecuatoriana, frente a la crisis migratoria venezolana.**

En el caso de Ecuador, los principales actores identificados en este modelo racional de toma de decisiones son: el ex presidente de Ecuador Lenin Moreno (2017 – 2021), la ex ministra del Interior María Paula Romo (2018 – 2020), el ex ministro de Relaciones Exteriores y Canciller José Valencia Amores (2018 – 2020) y el ex ministro de Relaciones Exteriores y Canciller Luis Gallegos Chiriboga (2020 – 2021).

Retomando lo mencionado previamente por Reydet (1995, 172), es importante conocer los intereses individuales puesto que estos “condicionan el comportamiento de los hombres, para satisfacer las necesidades que los originaron y obtener a cambio el estado de bienestar”. También los grupos sociales tienen sus propios intereses que funcionan con base en el beneficio de la mayoría de los integrantes de la comunidad. Tampoco se

debe olvidar que los intereses individuales “deben de considerar beneficiar al interés vecinal o bien común” y nunca ir a sus expensas (Reydet 1995, 172).

De esta forma, los intereses de los actores previamente mencionados se pueden unificar de manera grupal debido a que todos los actores pertenecieron o fueron parte de un mismo gobierno durante la presidencia de un mismo gobernante, el ex presidente Lenin Moreno, quien debe identificar los intereses de la nación y fijar los objetivos para satisfacer sus necesidades (Salinas Reydet 1995). Asimismo, se sostiene que la fijación de estos objetivos fue cíclica debido a que fueron decisiones secuenciales y dependieron de la situación en la que se estaba encontrando el país, además de que estos objetivos fueron cambiando poco a poco reflejando cambios de intereses o contextos.

Un ejemplo de ello fue la modificación del Acuerdo No. 242 por el Acuerdo No. 244 donde se logró eliminar el requisito de entrar solo con pasaporte en el 2018. Otro es la aclaración del Acuerdo No 001 que se refería a la presentación del Certificado de Antecedentes Penales del país de origen y posteriormente la emisión del Acuerdo No 002 donde se elimina este requisito. En estos casos, el autor Salinas Reydet aclara que los intereses nacionales pueden modificarse ya sea porque “se han satisfecho las necesidades que los originaron o porque cambió el entorno material” (Reydet 1995, 173).

Se considera que el interés de este grupo que representa al Gobierno del ex presidente Lenin Moreno puede ser tanto vital como secundario, entendiendo el concepto de vital como aquel interés que busca proteger, conservar o potenciar cualquiera de los elementos constitutivos del Estado: territorio, población y soberanía (Salinas Reydet 1995, 173). En el caso de Ecuador, la crisis migratoria regional que iba en aumento generó en las autoridades gubernamentales, la preocupación de no estar preparados con los recursos suficientes para poder controlar el ingreso al país. El interés vital de proteger a la población frente a lo que se consideraba una crisis que requería grandes cantidades de recursos para atenderla hizo que se tomaran medidas rigurosas como el Acuerdo No. 242 y el Acuerdo No. 001 para frenar el ingreso de los migrantes venezolanos, pese a que poco tiempo después fueron modificadas y eliminadas. Por ende, se puede indicar que los intereses predominantes del grupo gubernamental fueron relacionados a temas de seguridad territorial y, sobre todo, protección de recursos.

Así también se puede mencionar que los intereses de carácter migratorio, al ser fijados de manera cíclica, se fueron convirtiendo en secundarios. Pese a haber tomado medidas

rigurosas en cierto momento, poco a poco el Gobierno las modificó y buscó “negociaciones corrientes entre los Estados para obtener ventajas en sus escenarios de interés” (Reydet 1995, 175) como la mencionada iniciativa regional denominada como el “proceso de Quito”.

El proceso de Quito es una instancia regional formada por 13 países cuyo objetivo principal es tratar los desafíos que se han presentado en los países con respecto a la migración venezolana. Este grupo regional se ha enfocado en la búsqueda de cooperación técnica y financiera en temas de asistencia humanitaria para los países que se han visto afectados por este fenómeno migratorio.

### **2.3. Accionar de los actores que intervinieron en la construcción de la agenda de política exterior peruana frente a la crisis migratoria venezolana.**

Mucho antes de que se desarrollara la crisis migratoria venezolana, en el 2015 Perú promulgó la Ley de Extranjería (Decreto Legislativo No. 1236), que estableció la “Superintendencia Nacional de Migraciones” como organismo central de gestión migratoria que, a su vez, desarrolló el Registro de Información de Migraciones para su respectivo seguimiento de este fenómeno a nivel nacional. Este decreto legislativo preveía a la eliminación de 130 requisitos para realizar diversos trámites migratorios, pero no se concretó su aplicación y tampoco se reglamentó.

En el 2016, Pedro Pablo Kuczynski fue electo como presidente de Perú. Esta ocasión fue la 2da vez que Kuczynski se candidatiza a la presidencia de Perú, pero en esta ocasión lo hace representando una coalición de independientes (Adrianzén 2022) por su partido Peruanos Por el Kambio. El autor Adrianzén analiza la candidatura de Kuczynski y no lo etiqueta como de derecha o izquierda, sino que lo define como un partido empresarial. Por otro lado, Meléndez (2019) hace una diferenciación entre la derecha peruana en dos: populista – conservadora y tecnocrática – liberal. En concordancia, el autor indica que los electores de Fujimori se inclinan a ser más conservadores en comparación a los seguidores de Kuczynski.

En el 2017, el presidente Kuczynski aprueba los lineamientos para el otorgamiento del Permiso Temporal de Permanencia específicamente para las personas extranjeras madres o padres de hijos/as de nacionalidad peruana menores de edad o mayores de edad con discapacidad permanente, que hayan ingresado al territorio nacional mediante el otorgamiento de una visa o calidad migratoria. Esto mediante el Decreto Supremo



No. 001-2017-IN que establece el documento debe ser entregado por la Superintendencia de Migración (más conocida como MIGRACIONES) para que se pueda “acreditar la situación migratoria regular en el país y se habilite a la persona beneficiaria a desarrollar actividades en el marco de la legislación peruana” (Gobierno peruano - DECRETO SUPREMO N° 001-2017-IN 2017).

Por ende, mediante el Decreto Supremo No. 002-2017-IN el presidente aprobó los lineamientos para el otorgamiento del Permiso Temporal de Permanencia para las personas de nacionalidad venezolana que hayan ingresado al territorio peruano de manera regular. Asimismo, el documento fue otorgado por la Superintendencia de Migración del país y, como el Decreto Supremo No. 001-2017-IN anteriormente descrito, este también se pensó con la posibilidad de ser prorrogado hasta que entrase en vigor de Ley de Migraciones.

Pocos meses después, la asamblea legislativa adoptó la nueva Ley de Migraciones con el Decreto Legislativo No. 1350 con el fin de profundizar en la ley anteriormente mencionada que busca regular el ingreso y salida del territorio peruano, así como su procedimiento administrativo migratorio. Este nuevo decreto fue reconocido como un esfuerzo del Estado peruano “para mejorar la gestión de los flujos migratorios de extranjeros en el país” debido al marco jurídico nacional que fomenta la protección de los derechos humanos de los migrantes (Organización Internacional para las Migraciones 2017).

En concordancia, en el mismo año se estableció el Decreto Supremo No 015-2017-RE con la finalidad de aprobar la Política Nacional Migratoria 2017 – 2025 conforme al Decreto Legislativo de Migraciones No 1350. Esta Política Nacional Migratoria fue propiciada y formulada desde la Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria (MTIGM) con el fin de establecer objetivos y lineamientos de política del Estado peruano para responder al fenómeno migratorio de la región.

En este punto, es importante resaltar la creación de la Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria (MTIGM) en el 2011 mediante el Decreto Supremo No 067-2011-PCM. La misma depende del ministerio de Relaciones Exteriores, cuenta con veintidós miembros, tres observadores y dos comisiones de coordinación: la interagencial y la de coordinación de las organizaciones de la sociedad civil. De esta manera, se evidencia que el Estado peruano cuenta con una política migratoria realizada

con el fin de recoger de manera integral la realidad de las personas inmigrantes en el país.

También es pertinente mencionar al Grupo de Lima, instancia multilateral establecida el 8 de agosto de 2017 por la Declaración de Lima. El objetivo fue reunir a representantes de catorce países para dar seguimiento y acompañar a los ciudadanos venezolanos frente a la crisis que se estaba dando en el país. Esta declaración fue suscrita por doce países: Argentina, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Brasil, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Guatemala y Perú. Posteriormente se unieron Guyana, Haití y Santa Lucía. En el 2019 se unió Bolivia bajo el mandato de Jeanine Áñez.

Entre lo declarado en el documento, se pueden resaltar los tres primeros puntos:

1. Se condenó la ruptura del orden democrático en el país de Venezuela.
2. No se reconoció a la Asamblea Nacional Constituyente.
3. Se respaldó a la Asamblea Nacional de Venezuela elegida democráticamente.

Pese a los avances en materia migratoria del país, Perú tuvo una respuesta limitada frente a la crisis migratoria venezolana. A inicios del 2018, se evidenció una crisis política en Perú por la renuncia de Pedro Pablo Kuczynski a la presidencia debido a los casos de corrupción relacionados con Odebrecht. Asumiendo el poder el vicepresidente Martín Vizcarra en marzo del mismo año. En este contexto, se empezó a demostrar un cambio en la política exterior del país.

Meléndez (2022) se refiere a Vizcarra como el político que le dio forma a un sector de la opinión pública que no se basaba en los extremos, y por ende, moldeó un centro en la política peruana. Esto resulta curioso debido a que Vizcarra fue el ex vicepresidente de Kuczynski y explica, de cierta forma, el cambio de política migratoria que se dio en Perú desde su posicionamiento como presidente.

La participación de Perú en el “proceso de Quito” comprobó las dificultades que estaba enfrentando el país con respecto a la crisis migratoria venezolana. Asimismo, a mediados del 2018, el expresidente de Perú Martín Vizcarra anunció el cierre del Permiso Temporal de Permanencia a venezolanos en Perú mediante el Decreto Supremo No 007-2018-IN, estableciendo un plazo de hasta el 31 de diciembre de 2018 para que puedan realizar el trámite las personas que ingresaron al país hasta el 31 de octubre del mismo año. Dentro de las mismas medidas tomadas por el ex presidente Vizcarra,

también se incluyó el requisito de entrar al país con pasaporte y no con un documento nacional de identidad.

En junio de 2019, el gobierno peruano de Martín Vizcarra establece restricciones para la entrada al país mediante la Resolución de la Superintendencia No. 000177-2019.

Específicamente en el art. 1 se mencionan los requisitos para ingresar al territorio desglosado en tres tipos de calidad migratoria: 1) calidad migratoria temporal, 2) calidad migratoria residente y 3) calidad migratoria residente, en su versión humanitaria. En los tres casos se solicita el pasaporte ordinario venezolano vigente y la visa correspondiente. Así mismo, en el art. 2 se mencionan las excepciones para que personas de nacionalidad venezolana ingresen al territorio peruano con cédula de identidad<sup>6</sup>.

Dos años después, en octubre del 2020, Vizcarra promulgó el Decreto Supremo No 010-2020-IN, firmado también por el ex ministro César Gentile. En este documento se contemplan las medidas especiales para regularizar la situación migratoria de extranjeros en el país con un nuevo Permiso Temporal de Permanencia (PTP) también llamado Carné de Permiso Temporal de Permanencia (CPP). Esto, con el fin de que muchas personas que se encontraban en situación de irregularidad, que no pudieron acceder al PTP antes de que se cerrara, pudieran regularizarse ahora gracias a esta iniciativa.

Una vez ya mencionado el contexto peruano, el estudio de toma de decisiones en la política exterior, como ya fue mencionado anteriormente, ayuda a “descubrir los procesos cognitivos que conducen a la formulación de la política exterior” y así “entrar en la mente de los líderes que toman las decisiones” (Mintz, Alex y DeRouen Jr. 2010, 5). Por ello, desde este enfoque, se analiza el proceso de toma de decisión por parte del Gobierno peruano frente a la crisis migratoria venezolana, además de comprender la creación de la agenda de política exterior con relación a la migración venezolana que forman las políticas migratorias del país en el periodo 2017-2020.

Partiendo de la elección del tipo de decisiones que existen, se puede identificar que los acuerdos relevantes ejecutados en el 2016 y 2020 corresponden a la categoría de decisiones secuenciales debido a cómo se interrelacionan entre sí (Mintz, Alex y DeRouen Jr. 2010), pues, las políticas promulgadas durante ese periodo guardan

---

<sup>6</sup> Resolución de la Superintendencia No. 000177-2019

interrelación con el Permiso Temporal de Permanencia establecido en el 2017 y, en efecto, esta también se relaciona con Ley de Extranjería (Decreto Legislativo No. 1236) siguiendo un hilo conductor del cual también se desencadenaron las principales políticas migratorias peruanas siguientes.

Además, estas políticas también son considerados de carácter “multilateral” debido a que fueron políticas estructuradas por un grupo de actores, como la Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria (MTIGM), y ejecutadas por un solo “jugador” que en este caso fue el Gobierno peruano, incluyendo los ministerios que manejaban el tema. Otro instrumento que fue promulgado de la misma manera fue el Decreto Legislativo No 1350, Decreto Legislativo de migraciones y nuevas calidades migratorias, aprobado por Decreto Supremo en Lima, marzo 2017. El documento del Decreto Supremo fue firmado por el presidente de aquel entonces Pedro Pablo Kuczynski, el entonces Ministro del Interior Carlos Basombrio y asimismo el Ministro de relaciones Exteriores Ricardo Luna.

Posteriormente, se pueden destacar los cambios ejecutados por el Gobierno peruano. En el periodo del 2016 al 2018, el presidente peruano fue Pedro Pablo Kuczynski y las políticas implementadas se caracterizaron por ser mucho más de acogida en comparación con las políticas implementadas por el presidente peruano del periodo 2018 – 2020, Martín Vizcarra, quien buscó contener la migración venezolana.

En este último punto se puede analizar el “ambiente de toma de decisión” bajo la situación de dinamismo, interacción y riesgo. Los autores Mintz, Alex y DeRouen establecen que la toma de decisión de una política refleja “las estrategias de decisión utilizadas por los líderes y sus opciones” (Mintz, Alex y DeRouen Jr 2010, 25). Es por ello que se puede identificar un ambiente de dinamismo puesto que, debido al aumento de migrantes venezolanos en el periodo de Martín Vizcarra, se tuvo que considerar una opción de emergencia. Así se evidenciaron cambios de políticas migratorias durante su periodo. De la mano, se puede identificar un ambiente de interacción y también de riesgo al considerar las reacciones negativas que estas decisiones podían tener en la arena nacional e internacional.

Así como en el caso ecuatoriano, en el caso peruano también se aplicó un modelo de actores o tomador de decisión racional, tomando como actor a los presidentes de los periodos previamente mencionados. Tanto en el periodo de Pedro Pablo Kuczynski como en el de Martín Vizcarra, se tomaron acciones con el propósito de cumplir los

respectivos objetivos establecidos y a su vez con la premisa de maximizar la utilidad con relación a los beneficios que ambos querían lograr para el país.

Basando el análisis en las tres premisas del modelo racional, el primer supuesto de que “los actores emplean una acción intencionada motivada por un comportamiento orientado a objetivos y no por hábitos o expectativas sociales” (Mintz, Alex y DeRouen Jr 2010, 58) se cumple en el caso peruano y, de hecho, la diferencia de políticas implementadas entre el periodo de Kuczynski y Vizcarra refleja los diferentes objetivos e intereses de ambos presidentes con respecto a la crisis migratoria venezolana que más adelante se identificarán.

El segundo supuesto habla sobre que “los actores muestran preferencias consistentes que se manifiestan en la capacidad de clasificar las preferencias en orden transitivo” (Mintz, Alex y DeRouen Jr 2010, 58). De nuevo, desde este supuesto, se pueden identificar diferencias ya mencionadas entre las gestiones de los presidentes Kuczynski y Vizcarra, pero cada uno sigue una línea distintiva de su gestión. Por ende, también se cumple la tercera premisa de “selección de la alternativa que proporcione la mayor cantidad de beneficios netos” (Mintz, Alex y DeRouen Jr 2010, 58) cada uno en base a sus objetivos e intereses.

#### **2.4. Intereses de los actores que intervienen en la creación de la agenda de política exterior peruana**

En el caso peruano, los principales actores identificados en este modelo racional de toma de decisiones son: el ex presidente de Perú Pedro Pablo Kuczynski, el ex presidente de Perú Martín Vizcarra, la Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria (MTIGM) y la Superintendencia Nacional de Migraciones. Debido a que los intereses individuales “deben de considerar beneficiar al interés vecinal o bien común” (172) y, debido a que se evidenció un contraste en las políticas implementadas desde el 2017 al 2018. Del 2018 al 2020, estos intereses serán agrupados de la siguiente manera para su respectivo análisis: Gobierno Pedro Pablo Kuczynski (grupo 1) y Gobierno Martín Vizcarra (grupo 2).

Existe una similitud entre los dos grupos con respecto a la fijación de sus intereses ya que en ambos casos se dieron de manera cíclica, aunque desde diferentes perspectivas debido a que respondieron en un contexto social diferente. Como se pudo evidenciar anteriormente, en el periodo de Pedro Pablo Kuczynski se dieron medidas mucho más

aperturistas, a diferencia de las políticas implementadas durante el periodo de Martín Vizcarra y esto responde a los objetivos fijados por cada uno de los gobernantes. En este sentido, Rafael Calduch (1993, 26) menciona que estos objetivos “son la expresión política de los principios y valores que sustenta la mayoría de una sociedad o los grupos sociales dominantes”. Por ende, efectivamente se pueden sufrir de cambios si se han modificado estructuras sociales, organizaciones estatales, etc.

Los intereses de seguridad o protección de recursos frente a la crisis migratoria venezolana en el grupo 1 son de carácter secundario, pues se evidencia que se priorizó la cooperación entre diferentes organismos a nivel nacional a pesar de la crisis además de otros intereses, como el económico. Es importante mencionar que en el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski. Perú fue uno de los primeros países con políticas aperturistas a los migrantes venezolanos. Además, en su gobierno se dio inicio al Grupo de Lima con el fin de promover elecciones democráticas en Venezuela.

A diferencia de los intereses identificados en el grupo 1, en el grupo 2 se puede evidenciar que los temas de seguridad, defensa del territorio y protección de recursos fueron vitales frente a la crisis migratoria venezolana. El cambio de gobierno en el 2018 se caracterizó por el cambio también en las políticas migratorias en el país. A pesar de que en septiembre de 2018 se haya firmado la Declaración de Quito, después de la renuncia de Kuczynski, el Gobierno de Martín Vizcarra marcó una gran diferencia en materia de política exterior.

## **2.5. Conclusiones**

Las acciones implementadas por los Gobiernos peruano y ecuatoriano frente a la crisis migratoria venezolana reflejaron los intereses portados por actores que intervinieron en la creación de la agenda de política exterior de Ecuador y Perú frente a la crisis migratoria venezolana. Hasta este punto del estudio se puede distinguir el rol que ha cumplido la ideología en la creación de las políticas migratorias en el caso peruano.

El cambio drástico de políticas se dio conforme el cambio de gobierno de Pedro Pablo Kuczynski a Martín Vizcarra. Mientras tanto, en el caso ecuatoriano, las políticas migratorias fueron cambiando con base en la reacción que se dio a nivel público y en la arena internacional, pero también se puede llegar a la conclusión de que los gobiernos siguieron una misma línea ideológica durante el periodo de estudio.

Asimismo, se puede destacar también que efectivamente ambos países latinoamericanos han reaccionado frente al fenómeno regional migratorio y que, por ende, el cambio de políticas migratorias comenzó en el 2017. A breves rasgos se identifica una similitud entre las políticas implementadas en el Gobierno ecuatoriano de Lenin Moreno y el Gobierno peruano de Pedro Pablo Kuczynski. La gestión con respecto a este fenómeno también ha ido mutando conforme a cómo se fue agravando la crisis. En la siguiente sección se detallarán las similitudes y diferencias entre los intereses y las acciones que intervinieron en la creación de la agenda de política exterior.

### **Capítulo 3. Similitudes y diferencias de los intereses portados por los principales actores que intervinieron en la creación de la agenda de política exterior frente a la crisis migratoria venezolana**

Con relación a las políticas implementadas entre Ecuador y Perú desde el 2017 al 2020 frente a la crisis migratoria venezolana en materia de política exterior, se pueden evidenciar varios detalles que muestran las similitudes y diferencias en el accionar hasta los intereses de los grupos analizados. Estos intereses incidieron en el proceso de toma de decisiones y el proceso de calendarización que cada uno de los países tuvo.

Dentro de las similitudes que se identifican entre los casos de estudio, se pueden resaltar la presencia de intereses vitales que giran en torno a seguridad y protección de recursos al momento de tomar decisiones e implementar medidas restrictivas. Por otro lado, la cooperación internacional también se la puede encontrar en ambos casos dentro de los intereses secundarios, además de que ambos forman parte del Grupo de Lima y la Declaración de Quito.

Por otro lado, dentro de las diferencias encontradas entre ambos casos de estudio podemos encontrar la rigurosidad con la que las medidas fueron tomadas entre ambos países. Esto debido a que se manejó la crisis de manera diferente tanto en Ecuador, como en Perú, siendo Perú el país con políticas más rigurosas frente a la crisis migratoria venezolana. Se evidencia también cómo las diferencias ideológicas formaron parte del proceso de toma de decisiones en ambos casos.

Estas similitudes y diferencias se detallan más a fondo a continuación, acompañadas de las acciones previamente mencionadas a lo largo del presente estudio. En primer lugar, se examinan las similitudes. En segundo lugar, se analizan las diferencias. En tercer lugar, se identifican los factores que explican estas similitudes y diferencias en las políticas de Ecuador y Perú frente a la crisis migratoria venezolana. Se sostiene que el principal factor que explica estas similitudes y diferencias es el factor ideológico, puesto que se identificó cómo el establecimiento de la agenda se basó en líneas ideológicas identificadas a lo largo del periodo de estudio.

#### **3.1. Similitudes**

Con respecto a las similitudes, se puede evidenciar un periodo entre ambos países donde los intereses vitales fueron relacionados a la seguridad territorial y a la protección de recursos. En el caso de Ecuador, este periodo se da con los Acuerdos No. 242 y 001,



mientras que en el caso de Perú se da en el cambio de Gobierno con la presidencia de Martín Vizcarra con los Decretos Supremos No 007-2018-IN y No 010-2020-IN.

Asimismo, en ambos países se pudo evidenciar un periodo dónde los intereses secundarios con respecto a la migración venezolana fueron relacionados al tema de cooperación internacional.

En el caso ecuatoriano, esto se pudo evidenciar en la Ley de Movilidad Humana, el Acuerdo No. 244, la Declaración de Quito, la presencia de las Mesas de Movilidad Humana (MMH), en el Acuerdo No. 002, en la Resolución No. 00131 y mediante el Acuerdo Interministerial No. 0006. En este mismo sentido, en el caso peruano se dio durante el periodo del grupo 1, durante el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski, a través del Decreto Supremo No. 001-2017-IN, en el Decreto Supremo No. 002-2017-IN, en la Ley de Migraciones, mediante la Política Nacional Migratoria 2017 – 2025 y con la iniciativa del Grupo de Lima.

Lo anterior mencionado guarda relación al aspecto ideológico, y como fue mencionado anteriormente, existe una similitud entre las políticas implementadas durante el Gobierno de Lenin Moreno y el Gobierno de Pedro Pablo Kuczynski. Ambos gobiernos se caracterizaron por tomar medidas de derecha y, de cierta manera, restrictivas enfocadas a temas de seguridad nacional y no priorizando los derechos de los migrantes. Peso a esto, ambos casos de estudio fueron partícipes de grupos de cooperación internacional como el Grupo de Lima y la Declaración de Quito.

Se puede considerar también que las medidas tomadas tanto en Ecuador como en Perú pueden ser respuestas en rechazo al Gobierno de Nicolás Maduro, esto debido a que en ambos casos los presidentes se identificaron con ideologías de centro (Vizcarra) y derecha (Moreno y Kuczynski). También, se puede mencionar que el incremento de flujos migratorios venezolanos, fue utilizado dentro del discurso peruano y ecuatoriano para criticar y oponerse al régimen de Maduro.

En relación a la construcción de la agenda, la presente investigación muestra que en ambos casos se presenciaron los cuatro niveles de conciencia pública establecidos por los autores Cobb y Elder (1971). Bajo esta premisa, Wasieleski (2016) resaltó que “la conciencia del público en general es más deseable para el original grupo de interés” debido a que esto ayuda en la colocación automática del tema en cuestión dentro de la

agenda y una acción drástica por parte de la institución, que en este caso nos referimos explícitamente a los Gobiernos de Perú y Ecuador.

Las políticas de derecha que se dio en la región durante el periodo de estudio se debe también a inclusión de la crisis migratoria venezolana en la agenda de política exterior en Perú y Ecuador. Pese a esto, no se dio una sinergia entre los países latinoamericanos para gestionar este fenómeno y, es por ello que, también se identificaron diferencias en los intereses portados por los principales actores que intervinieron en la creación de la agenda de política exterior, frente a la crisis migratoria venezolana.

### **3.2. Diferencias**

Una de las diferencias que se evidenció en el presente análisis es el nivel de rigurosidad con la que los gobiernos han respondido a la crisis migratoria venezolana. En este sentido, se puede mencionar el caso del Gobierno ecuatoriano cuando anunció el Acuerdo Ministerial No. 244 donde señaló que los ciudadanos venezolanos podrán entrar a Ecuador con cédula de identidad y la presentación del Certificado de Antecedentes Penales del país de origen, o del país de residencia durante los últimos cinco años, debidamente apostillado o legalizado. Debido a que la medida fue considerada inconstitucional, se presenta posteriormente el Acuerdo interministerial 002 y Decreto presidencial 826.

Por otro lado, y con respecto al Gobierno peruano, se pueden evidenciar medidas mucho más estrictas pese a la negativa ciudadana y al pedido de distintas organizaciones internacionales en defensa de los derechos humanos. El presidente peruano Vizcarra ha reiterado que la "migración venezolana en el Perú tiene que ser ordenada y segura" (Peru21 2019). Esto también responde a la posición del país en el panorama internacional como país líder en la coordinación internacional en oposición a los sucesos que se dan en Venezuela, siendo sede del Grupo de Lima.

Desde la teoría de la conformación de agendas de política exterior, se pudo evidenciar un cambio de perspectiva en el caso peruano debido a que en el Gobierno del grupo 1 tuvo una perspectiva mucho más cerrada al Gobierno peruano del grupo 2. Es por ello que se refleja un cambio también en las políticas implementadas en ambos periodos, cambio que no se pudo evidenciar en el Gobierno de Ecuador puesto que durante el 2017 y 2020 solo se desarrolló el Gobierno de Lenin Moreno. En este sentido, se evidencia el rol de la ideología al momento de tomar decisiones porque mientras que en

el caso peruano se vio un cambio de políticas debido al cambio de gobierno, en Ecuador no sucedió esto debido a que se mantuvo el mismo gobierno por el periodo de estudio.

Las principales diferencias se presentan entre el gobierno ecuatoriano de Lenin Moreno y el presidente peruano de Martín Vizcarra. En este punto, vale señalar que Vizcarra eliminó el PTP que implementó su antecesor. Dentro del análisis del grupo 2 en el caso peruano, durante el gobierno de Vizcarra se destacan las políticas donde se prioriza la seguridad peruana, poniendo como interés principal la seguridad nacional en el control de sus migraciones. Esto resulta curioso pues, Lenin Moreno fue identificado como un presidente con ideología de derecha y neoliberal, mientras que Vizcarra se enfocó más en gestionar desde una manera más de centro.

Otra de las principales diferencias se centra en la forma de gestionar la crisis migratoria por parte de los Gobiernos. En el caso ecuatoriano, se puede evidenciar que muchos de los decretos o acuerdos, fueron interministeriales. Es decir, se involucraron a uno o más ministerios para la proclamación de una decisión. Por otro lado, en el caso peruano, tanto en el gobierno de Kuczynski como en el de Vizcarra, los decretos supremos primaron al momento de establecer una decisión en el país.

Se puede mencionar también la diferencia existente entre los tomadores de decisiones del Grupo 1 y Grupo 2 en el caso peruano. En este sentido, a pesar de que el gobierno de Kuczynski priorizó el tema de seguridad económica, las políticas durante su gobierno se caracterizaron por ser de acogida. Un ejemplo es la Ley de Migraciones. Por otro lado, el gobierno de Vizcarra destaca por haber eliminado el PTP, política que fue destacada por la CIDH como una buena práctica regional y que debía de también ser adoptada por demás miembros de la OEA (CIDH 2017)

### **3.3. Cuadro comparativo**

Una vez identificadas las diferencias y similitudes entre ambos casos de estudio con respecto a los actores, sus acciones, intereses y cómo se estructuró su agenda, se realiza un cuadro comparativo (tabla 3.1) que muestra el accionar y los intereses portados por los principales actores que intervinieron en el establecimiento de la agenda de política exterior de Perú y Ecuador con respecto a la crisis migratoria venezolana.

Con respecto a la elaboración de la agenda, se tomó lo mencionado por Cobb y Elder (1971) y se identificaron cuáles de los cuatro niveles de conciencia pública se dieron en

los casos de estudio para entender la ubicación del tema en la agenda. En este punto es importante recordar que los cuatro puntos son los siguientes:

1. El nivel más bajo: Son los grupos de identificación o grupos que originalmente crearon el problema. Es el grupo que más se ve afectado por el conflicto.
2. Grupo de atención o coalición de grupos de interés que se unen por una causa.
3. Grupo de público atento: es el grupo informado sobre cuestiones de política.
4. Grupo de público en general.

Para ello, se tomaron en consideración los acuerdos y normativas implementadas en ambos países durante los periodos de estudio 2017 – 2020. Se enunciaron los intereses vitales y secundarios identificados previamente para finalmente detallar cómo se estructuró la agenda en cada uno de los países. Este cuadro se desarrolló con base en lo discutido a lo largo de la presente investigación a modo de resumen para su fácil comprensión:

**Tabla 3.1. Cuadro comparativo de políticas entre Ecuador y Perú**

País	Actores	Acciones	Intereses	Construcción de agenda
Ecuador	Gobierno Lenin Moreno	Acuerdo Interministerial No. 242	Vitales: Seguridad territorial y protección de recursos	Hubo un nivel de conciencia de grupo público en general que exigió al Gobierno tomar medidas para mitigar el impacto de la crisis migratoria venezolana, por lo que el tema fue uno de los temas prioritarios en el periodo del 2017 al 2020.
		Acuerdo Interministerial No. 001	Secundarios: Negociaciones y cooperación internacional en materia migratoria	
		Ley de Movilidad Humana		
		Acuerdo Interministerial No. 244		
		Declaración de Quito		
		Mesas de Movilidad Humana (MMH)		
		Acuerdo Interministerial No. 002		
		Resolución ministerial No. 00131		
		Acuerdo Interministerial No. 0006		
		Decreto ejecutivo 826		

Perú	Grupo 1	Decreto Supremo No. 001-2017-IN	Vital: Seguridad económica	Pese a haber un nivel de conciencia de grupo público en general, el gobierno electo no tuvo a la crisis migratoria como prioridad en su agenda
		Decreto Supremo No. 002-2017-IN	Secundario: Negociaciones y cooperación internacional en materia migratoria	
		Ley de Migraciones		
		Política Nacional Migratoria 2017 – 2025		
		Grupo de Lima		
	Grupo 2	Declaración de Quito	Vital: Seguridad territorial y protección de recursos	El nivel de conciencia ciudadana fue de grupo público en general , el gobierno electo tuvo como prioridad en su agenda a la crisis migratoria venezolana
		Decreto Supremo No 007-2018-IN	Secundario: Cooperación internacional en materia migratoria	
		Resolución de la Superintendencia No. 000177-2019		
		Decreto Supremo No 010-2020-IN		

*Fuente:* Elaboración propia

En la tabla 3.1 se puede ver un cambio constante de las políticas migratorias frente al panorama que se dio en sus territorios en medida que iba avanzando la crisis migratoria venezolana. Ambos países tomaron en consideración el contexto que estaba viviendo la región frente a este fenómeno para la elaboración de sus respectivas agendas. A pesar de que se llegaron a tomar medidas restrictivas en cierto punto, en ambos casos también se priorizaron temas de cooperación internacional y regional.

Una vez analizadas las acciones tomadas por el gobierno de Ecuador y Perú, se identificaron los intereses vitales y secundarios que fueron considerados al momento de poner estas políticas en marcha. En el caso ecuatoriano, los intereses vitales giraron en torno a la seguridad y protección de sus recursos. Por otro lado, los intereses secundarios fueron las negociaciones y cooperación internacional. Con respecto al caso peruano, en el grupo 1 se identificó como interés vital la seguridad económica y los intereses secundarios coinciden con el caso ecuatoriano y el grupo 2 pues también se basaron en tema de negociaciones y cooperación internacional. En el grupo 2 se identificó como interés vital la seguridad territorial y protección de recursos, así como en el caso ecuatoriano.

### 3.4. Conclusiones

Identificados los intereses vitales y secundarios de ambos Gobiernos, se lo puede asociar a lo mencionado por Gissi, Ramírez, Ospina, Cardoso y Polo (2020, 221) cuando indicaron que actualmente se ha establecido una agenda migratoria denominada “enfoque instrumental o de gobernabilidad migratoria”, descrito como un “equilibrio entre el derecho a migrar de las personas y la soberanía nacional de los gobiernos”. Pese a esto, la organización Oxfam (2019) mencionó que durante el periodo de estudio los migrantes venezolanos fueron objetos de xenofobia y las narrativas antimigratorias que estos Estados no ofrecieron soluciones a la problemática, perpetuando la desatención a estos migrantes. Esto llama la atención, pues ambos países han sido partícipes de grupos de cooperación internacional como el Grupo de Lima y la Declaración de Quito.

Asimismo, se respalda lo establecido por Acosta, Blouin y Freier (2019) cuando indican que la mayoría de los países en la región “han adoptado durante las dos décadas marcos legislativos en materia migratoria y de refugio conformes o superiores a estándares internacionales”, pero estos marcos normativos no han sido llevados a la práctica, pese al fenómeno migratorio que vive la región. Más aún, las políticas en la materia fueron cambiando poco a poco en ambos casos de estudio.

La forma en la que ambos países respondieron a la crisis migratoria venezolana en la construcción de su agenda de política exterior e identificaron cuáles eran sus intereses vitales y secundarios confirma lo establecido por Domenech (2017) porque ambos países plantearon a la migración como “problema social”. En efecto, según sus intereses estatales, se consideraron afectados por este fenómeno. Y es aquí cuando el interés nacional se puede ver efectivamente como el interés vital descrito por Von Wolff (2010, 562) como “la percepción dominante entre los actores relevantes en el sentido que ciertos intereses del estado son fundamentales para consolidar, mejorar o preservar la posición de este como actor en el sistema internacional”.

## Conclusiones

De acuerdo con la presente investigación, la crisis migratoria venezolana ha estado presente en las agendas de política exterior de Perú y Ecuador durante el periodo 2017 al 2020 y ha sido parte primordial también de las políticas implementadas en cada uno de los países. En este sentido, se han evidenciado también distintas medidas por parte de los gobiernos anteriormente mencionados, con el fin de mitigar la crisis migratoria regional que tuvo un gran repunte entre el 2017 al 2020.

En ambos casos, los actores que han sido protagonistas en la creación de la agenda de política exterior de ambos países frente a la crisis migratoria han sido integrantes de los mismos Gobiernos dentro del periodo 2017 - 2020. En el caso ecuatoriano, estos actores fueron: el ex presidente de Ecuador Lenin Moreno (2017 – 2021) , la ex ministra del Interior María Paula Romo (2018 – 2020), el ex ministro de Relaciones Exteriores y canciller José Valencia Amores (2018 – 2020) y el ex ministro de Relaciones Exteriores y Canciller Luis Gallegos Chiriboga (2020 – 2021). Asimismo, en el caso peruano fueron: el ex presidente de Perú Pedro Pablo Kuczynski, el ex presidente de Perú Martín Vizcarra, la Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria (MTIGM) y la Superintendencia Nacional de Migraciones.

Los intereses identificados en la creación de estas agendas de política exterior, durante el periodo de estudio, giran en torno a temas como: seguridad territorial, protección de recursos y cooperación internacional en materia migratoria. En ambos países se presenciaron políticas aperturistas y restrictivas. En el caso ecuatoriano estas políticas se dieron dentro de un mismo periodo presidencial y en el caso peruano se dieron en dos periodos: durante la presidencia de Pedro Pablo Kuczynski (2017 – 2018) y durante el periodo de Martín Vizcarra (2018 – 2020).

Es importante indicar y resaltar la diferencia ideológica que se mantuvo durante el periodo de estudio entre los gobiernos de Perú y Ecuador, puesto que esto también influyó en la toma de decisiones. Mientras que se dieron varios cambios en la presidencia de Perú, sus políticas fueron variando con base en ello. Lo mismo sucedió en el vecino país Ecuador, las políticas se vieron drásticamente cambiadas entre el gobierno de Rafael Correa (antes del 2017) y el de Lenin Moreno.

Con respecto a la hipótesis establecida al comienzo del presente documento que plantea que las agendas de política exterior de los países tomados como casos de estudio

reflejan el interés nacional de evitar que este fenómeno les afecte, formando políticas migratorias que mitiguen su impacto, aunque estas lleguen a ser egoístas y generen conflicto a nivel regional, se puede llegar a la conclusión de que efectivamente las políticas que se tomaron en ambos países fueron relevantes en la región.

Se puede evidenciar en la tabla 3.1 cómo el interés vital se basó en la seguridad territorial y protección de recursos, tanto en el caso de Ecuador como en el caso de Perú, poniendo como interés secundario la cooperación en materia migratoria. Un caso ejemplar en Ecuador fue el Acuerdo Interministerial 001 que evidencia el reforzamiento del enfoque de control y seguridad migratoria en base al discurso de precautelar la migración riesgosa y los derechos de los migrantes. En el caso peruano, una de las medidas más drásticas fue el cierre del Permiso Temporal de Permanencia a venezolanos en Perú mediante el Decreto Supremo No 007-2018-IN, dónde se incluyó también el requisito de entrar al país con pasaporte y no con un documento nacional de identidad.

En este sentido, aunque efectivamente había preocupación en ambos países sobre la crisis migratoria venezolana, las políticas fueron direccionadas a materia de seguridad principalmente. A pesar de que el contexto de los países no fuera idéntico, se puede resaltar que esto sucede tanto en Perú como en Ecuador. También se destaca la influencia por parte de la ciudadanía y de los demás países de la región.

Con base en esto último mencionado, desde la perspectiva de la *agenda building* se puede evidenciar la importancia del nivel de conciencia que debe tener la sociedad para que un tema o conflicto pueda ser llevado a la agenda pública y, como consecuencia, que los actores públicos puedan reaccionar frente a esto. En este sentido, también se puede destacar la importancia de los grupos que inician la socialización del problema puesto que depende de ellos para que la situación sea conocida en la esfera pública y finalmente pueda ser resuelto.

En este caso, una crisis migratoria en la región nos ayuda a identificar el nivel de respuesta inmediata que tiene cada uno de los Gobiernos. Pese a que el presente estudio solo se basa en dos países latinoamericanos, sería interesante que se realice un análisis sobre demás países que conforman la región latinoamericana y ver cómo influye la *agenda building* en la estructuración de las políticas que respondieron a la crisis migratoria venezolana y si existe un tipo de interrelación.



## Referencias

- Adrianzén, Carlos. 2022. “Empresarios y política partidaria: El caso de Pedro Pablo Kuczynski y Peruanos por el Cambio”. *Historia, debates y tendencia*. 62 - 80.
- Amnistía Internacional. 2020. “Perú: Buscando refugio: Perú da la espalda a quienes huyen de Venezuela”. *Amnesty International Ltd* (febrero)  
<https://www.amnesty.org/es/documents/amr46/1675/2020/es/>.
- Bryman, Alan. 2008. *Social Research Methods*. New York: Oxford University Press.
- Calduch, Rafael. 1993. “La política exterior de los Estados”. En *Dinámica de la Sociedad Internacional*, 1–33. Madrid: CEURA.  
<https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-55160/lib2cap1.pdf>.
- Cancillería Ecuador. 2020. “Plan Integral para la Atención y Protección de la Población Venezolana en Movilidad Humana en Ecuador 2020 – 2021”. Quito.  
[https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2020/09/tención\\_y\\_protección\\_de\\_la\\_población\\_venezolana\\_2020\\_-\\_2021-16sept20-final0812999001600384661.pdf](https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2020/09/tención_y_protección_de_la_población_venezolana_2020_-_2021-16sept20-final0812999001600384661.pdf).
- Cernadas, Pablo. 2011. “Luces y sombras en la legislación migratoria latinoamericana”. *Nueva Sociedad*. 68 - 86.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2017. “CIDH saluda medidas para brindar protección a personas migrantes venezolanas en Perú y llama a Estados de la región a implementar medidas para su protección”. Comunicado de prensa n.º 043. <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2017/043.asp>
- Cristian Ovando Santana y Gilberto Aranda Bustamante. 2013. “La autonomía En La política Exterior Latinoamericana: Evolución Y Debates Actuales”. *Papel Político* 18 (2):719-42.  
<https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/papelpol/article/view/7430>.
- Diego Acosta, Cécile Blouin y Luisa Feline. 2019. *La emigración venezolana: respuestas latinoamericanas*. Fundación Carolina.
- Domenech, Eduardo Enrique. 2017. “Las políticas de migración en Sudamérica: elementos para el análisis crítico del control migratorio y fronterizo”. *Terceiro Milênio*. 19–48. <http://hdl.handle.net/11336/58156>.
- Global Migration Data Analysis Centre. 2020. Migration Data Portal.  
[https://migrationdataportal.org/?i=stock\\_abs\\_&t=2019&m=2&sm49=5](https://migrationdataportal.org/?i=stock_abs_&t=2019&m=2&sm49=5).
- Gobierno Peruano. 2017. “DECRETO SUPREMO N° 001-2017-IN. 2017”. *El Peruano*.  
<https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1469654-2>.
- Grupo Nuevo Curso de Desarrollo. 2017. “En defensa del Interés Nacional ante la coyuntura crítica, ¿Qué hacer?”. México  
<http://www.nuevocursodedesarrollo.unam.mx/docs/GNCDEnDefensaIntNal.050217.pdf>.
- Heather Savigny y Lee Marsden. 2011. *Doing Political Science and International Relations*. London: Macmillan Education UK. <https://doi.org/10.1007/978-0-230-34413-6>.
- Herrera, Jorge. 2014. *El mito del Interés Nacional*. Buenos Aires: Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas.  
<https://www.ancmip.org.ar/user/files/HerreraVegas.I.14.pdf>.
- Herrero De Castro, Rubén. 2010. “El concepto de interés nacional”. En *Evolución del concepto de Interés Nacional*, 17–38. Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Hudson, Valerie M. 2006. *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory*. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, inc.

- Jacques Ramírez, Yoharlis Linares y Emilio Useche. 2019. *(Geo)políticas migratorias, inserción laboral y xenofobia: migrantes venezolanos en Ecuador*. Consultado el 17 de agosto de 2021. <https://www.academica.org/jacques.ramirez/22.pdf>.
- Karl Derouen y Alex Mintz. 2010. *Understanding Foreign Policy Decision Making*. Cambridge University Press.
- Kubalkova, Vendulka. 2015. *International Relations in a Constructed World*. Editado por Vendulka Kubáľková, Paul Kowert y Nicholas Onuf. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315703299>. Organización Internacional para las
- Lamont, Christopher. 2015. *Research Methods in International Relations*. SAGE Publications, Limited.
- León Rojas, Alejandra. 2020. “Gobernabilidad migratoria, ¿reforzando el modelo de securitización en Suramérica? El éxodo venezolano y sus retos para el Estado colombiano”. *Estudios Políticos (Medellín)*, n.º 57. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n57a10>.
- Lozana Vásquez, Alberto. 2016. “Aspectos ontológicos y epistemológicos en las Relaciones Internacionales: Breves propuestas de abordajes teóricos”. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública* 5, n.º 1. 41–60.
- Meléndez, Carlos. 2019. “La derecha que se bifurca. Las vertientes populista-conservadora y tecnocrática-liberal en Perú post-2000”. *Colombia Internacional*, n.º 99. 3–27. <https://doi.org/10.7440/colombiaint99.2019.01>.
- Meléndez, Carlos. 2020. “¿Cuán populistas somos los peruanos? Un estudio empírico”. En *Penguin Random House Grupo Editorial Perú*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, y Ministerio del Interior. 2019. Acuerdo Interministerial No. 001. Quito, 21 de Enero.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. 2018. Acuerdo Ministerial de Cancillería No 242. Quito, 16 de Agosto.
- Morgenthau, Hans Joachim. 1954. *Politics among nations: The struggle for power and peace*. 2a ed. New York: Alfred A. Knopf.
- Morin, Jean-Frederic y Jonathan Paquin. 2018. *Foreign Policy Analysis: a toolbox*. Suiza: Palgrave Macmillan.
- Muñoz-Alonso, Alejandro. 2006. “Política exterior e interés nacional”. *Cuadernos de pensamiento político*. 133 - 144.
- Nicolás Gissi Barbieri et al. 2020. “Respuestas de los países del pacífico suramericano ante la migración venezolana: estudio comparado de políticas migratorias en Colombia, Ecuador y Perú”. *Diálogo Andino*, n.º 63. 219–33.
- Ospina Grajales, María del Pilar y Jacques Ramírez Gallegos. 2021. “Disputa política y decisiones gubernamentales sobre migración: El giro a la derecha en Argentina, Brasil y Ecuador”. *Revista Izquierdas*, n.º 50. 1–28.
- Paul, T. V. 2012. ed. *International Relations Theory and Regional Transformation*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/cbo9781139096836>.
- Peru21. 2019. “Martín Vizcarra: Migración venezolana en el Perú tiene que ser ordenada y segura”.
- Prado Lallande, Juan. 2016. “El liberalismo institucional”. En *Teorías de relaciones internacionales en el siglo XXI interpretaciones críticas desde México*, 367–86. México: CIDE.
- Ramírez, Jacques Paul. 2016. *Hacia el sur: La construcción de la ciudadanía Suramerica y la movilidad intrarregional*. Quito-Ecuador: CELAG, Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica.

- Rivero, Pablo. 2019. Sí, pero no aquí: Percepciones de xenofobia y discriminación hacia migrantes de Venezuela en Colombia, Ecuador y Perú. Oxfam. <https://doi.org/10.21201/2019.5303>.
- Roberto Hernández Sampieri, Carlos Fernández Collado y Pilar Baptista Lucio. 2010. *Metodología de la investigación*. 5a ed. Mexico: McGRAW – HILL. <https://www.icmujeres.gob.mx/wp-content/uploads/2020/05/Sampieri.Met.Inv.pdf>.
- Rodrigo Pardo y Juan Gabriel Tokatlian. 2011. “Política internacional, paz interna e interés nacional”. *Estudios Internacionales* 20, n.º 80. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.1987.15701>.
- Roger W. Cobb y Charles D. Elder. 1971. “The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory”. *The Journal of Politics* 33, n.º 4. 892–915. <https://doi.org/10.2307/2128415>.
- Roger W. Cobb, Jennie-Keith Ross y Marc Howard Ross. 1976. “Agenda Building as a Comparative Political Process”. *American Political Science Review* 70, n.º 1. 126. <https://doi.org/10.2307/1960328>.
- Salinas Reydet, Alvaro. 1995. “Los intereses nacionales”. En *Revista de Marina*, 172 – 178.
- Schuster, Sofía y Fortunato Morales. 2015. “La dimensión ideológica de las políticas públicas en el Gobierno de Sebastián Piñera”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 24 (1): 47 – 70.
- St. John, Ronald Bruce. 2017. “La política exterior peruana en el nuevo milenio: continuidad y cambio”. En *Revista del Instituto Riva-Agüero*, 65 – 119.
- Tomassini, Luciano. “Elementos para el análisis de la política exterior”. *Estudios Internacionales* 20, n.º 78 (25 de agosto de 2011). <https://doi.org/10.5354/0719-3769.1987.15730>.
- UNASUR. RESOLUCIÓN N° 14. 2014. Último acceso: octubre de 2022. <https://migracion.gob.bo/sites/default/files/2021-06/INFORME%20CONCEPTUAL%20SOBRE%20CIUDADAN%C3%8DA%20SURAMERICANA%20-%20UNASUR-CMRE-RESOLUCI%C3%93N%20N%C2%B014-2014%20-%202004-12-2014.pdf>.
- Vu, Hong Tien. 2020. “Agenda Building”. En *The International Encyclopedia of Media Psychology*, 1–6.
- Wasieleski, David. 2016. “Agenda-Building Theory: A Stakeholder Salience Approach for Determining Agenda Placement”. *Journal of Behavioral and Applied Management*, 2, n.º 2. 19.
- Von Wolff, Manfred. 2010. “El interés Nacional”. *Revista De Derecho - Pontificia Universidad Católica De Valparaíso*, n.º 10. <https://www.rdpucv.cl/index.php/rderecho/article/view/189>.