

En Ramírez, Jacques, *Migración, Estado y Políticas. Cambios y Continuidades en América del Sur*. La Paz (Bolivia): Vicepresidencia de Bolivia.

# Lo crudo, lo cocido y lo quemado: Etnografía de la ley de movilidad humana de Ecuador.

Ramírez, Jacques.

Cita:

Ramírez, Jacques (2017). *Lo crudo, lo cocido y lo quemado: Etnografía de la ley de movilidad humana de Ecuador*. En Ramírez, Jacques *Migración, Estado y Políticas. Cambios y Continuidades en América del Sur*. La Paz (Bolivia): Vicepresidencia de Bolivia.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/jacques.ramirez/10>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.  
Para ver una copia de esta licencia, visite  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

## Capítulo 4

*Jacques Ramírez G.*

### **LO CRUDO, LO COCIDO y LO QUEMADO: ETNOGRAFÍA DEL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE MOVILIDAD HUMANA EN ECUADOR**

#### **1. La receta**

En un trabajo anterior titulado *La Política Migratoria en Ecuador* (2013) señalaba las principales rupturas, tensiones, continuidades y desafíos que en esta materia se dio en el primer sexenio del gobierno de Rafael Correa (2007-2012) y cerraba el texto con tres temas estructurales que -a modo de recomendaciones- consideraba se tienen que tomar en cuenta en los próximos años: en primer lugar, contar con un nuevo marco normativo en materia de movilidad, dado que la ley vigente responde a un enfoque que va en contrasentido respecto al marco constitucional; en segundo lugar, hacer una reestructuración institucional a fin de evitar la duplicación de funciones y competencias; y, en tercer lugar, trabajar con la ciudadanía, sobre todo en políticas de hospitalidad, dado el incremento de hostilidad, discriminación y xenofobia que viven muchos inmigrantes en el país.

De estos tres temas, solo el segundo se ha realizado de forma íntegra dentro del periodo 2013-2016. En un proceso de reestructuración institucional el gobierno de la Revolución Ciudadana, a mediados del 2013, decidió modificar las competencias de uno de los principales ministerios como es la Cancillería del Ecuador, la cual pasó de ser el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración a denominarse Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Los temas comerciales fueron elevados a rango ministerial creando una nueva cartera de Estado y los temas de migración pasaron de la Secretaría Nacional de Migración (SENAMI) creada en el 2007 al Viceministerio de Movilidad Humana. En el marco del proceso de desconcentración de la gestión pública, el flamante viceministerio pasó a operar desde la provincia de Azogues, al sur del Ecuador, una zona histórica de alta emigración; y se conformaron tres subsecretarías: servicios migratorios y consulares, comunidad ecuatoriana migrante y atención a inmigrantes.

Dentro de la subsecretaría de atención a inmigrantes se creó la dirección de inclusión a la comunidad extranjera que se sumaba a la dirección de refugio y apatridia. El objetivo de esta subsecretaría es ejecutar la política de relacionamiento, integración e inclusión basada en el respeto de los derechos de las personas extranjeras en el Ecuador, debido a que, como veremos más adelante, existen altos porcentajes de rechazo y discriminación. También otros actores estatales con competencia en materia de movilidad, como la Defensoría del Pueblo, realizan campañas de sensibilización,<sup>1</sup> pero aún queda mucho por hacer en cuanto a políticas de inclusión, hospitalidad e interculturalidad.

En cuanto a la elaboración de una nueva ley en materia de movilidad humana, tema principal de este capítulo, el último proyecto de ley se empezó a trabajar desde mediados del 2013 y hasta finales del 2016 aún se encontraba en proceso de debate y

---

<sup>1</sup> Al respecto ver la campaña “Inspiras dignidad, respiramos igualdad. Comprendiendo la Movilidad Humana” (<https://www.youtube.com/watch?v=n5yzTVG6ljk>)

elaboración dentro de la Asamblea Nacional, concretamente dentro de la Comisión de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral.<sup>2</sup>

El objetivo de este artículo es analizar el proceso de construcción y ‘cocción’ del proyecto de ley de movilidad humana al cual he denominado “lo crudo lo cocido y lo quemado” parafraseando el clásico libro del antropólogo Lévi-Strauss quien planteaba que ‘lo real’ existe solamente en relación a lo que se puede comparar. La comparación nos obliga a un proceso de abstracción y ésta a un pensamiento lógico. ¿Qué es lo real en el proyecto de ley de movilidad?, ¿cuáles son los enfoques en disputa?, ¿Qué actores han estado atrás del proyecto?, ¿por qué ha sido tan complejo aprobar un nuevo marco normativo en movilidad pese a que Ecuador dio pasos grandes a nivel constitucional colocándose como un referente regional y mundial?

Antes de arrancar es necesario señalar que este texto es parte de una línea de investigación que vengo desarrollando hace más de un lustro, período en el cual he realizado actividades académicas y funciones de servicio público en materia de movilidad humana. Esta combinación entre la academia y la política me ha permitido hacer un análisis crítico ‘desde dentro y desde arriba’ tanto como ex funcionario del Estado, de organismo internacional, pero siempre como antropólogo preocupado, desde hace tiempo atrás, de los asuntos migratorios.

Estoy convencido de que cuando uno ha realizado trabajo de campo etnográfico en varias geografías ‘desde abajo y desde afuera’ escuchando y viendo las historias de vida de ‘cruzadores de frontera’, muchas de las cuales hablan de violación de derechos, deportaciones, abusos, maltratos de los cuales son objeto, uno no puede ser indiferente cuando tiene la posibilidad de incidir en la política pública. De ahí el camino elegido en mi ejercicio profesional de practicar una antropología crítica, activista y militante.

Bajo esta perspectiva, por razones éticas y prácticas, como señala Speed (2006), es necesario un compromiso que nos permite unir la crítica cultural con la acción política para crear conocimientos con base empírica, teóricamente válidos, y útiles para las luchas en que se encuentran inmersos todos los y las migrantes. Esto me llevó a introducirme en un campo poco explorado en Ecuador como es la Antropología del Estado en donde a la etnografía y a la investigación en general no la entiendo solo como una práctica académica, sino también política y de compromiso social.

Si bien autores como Bourdieu (1996), Abrams (1998) Abélès (2000), Taussig (1997), Gupta y Sharma (2006), Clastres (2004), y en la región Schavelzón (2008), por señalar algunos, han aportado en la construcción de los estudios de la antropología del Estado, estos debates han entrado de manera escasa en la academia ecuatoriana teniendo pocos trabajos etnográficos donde se vea al Estado como un hecho cultural fruto de procesos históricos, ideológicos y materiales siempre cambiantes que lo han constituido.

Lo que narraré en este capítulo se refiere principalmente al proyecto de Ley Orgánica de Movilidad Humana (LOMHU), pero no tanto desde su contenido, sino de su preparación, desde su cocina, sus cocineros, el condumio y sus ingredientes. En otras palabras analizo cómo ha sido el proceso de construcción del proyecto de ley y los actores claves inmersos en la misma siguiendo mi ‘objeto de estudio’ en la línea que propuso Mintz (1996).

---

<sup>2</sup> En adelante, Comisión de Relaciones Internacionales o Comisión.

A nivel metodológico este trabajo se basa por un lado en una mirada histórica estructural, revisando fuentes primarias y secundarias sobre las diferentes leyes de migración que ha tenido el Ecuador, así como los enfoques de la política migratoria nacional y regional y revisión de fuentes estadísticas sobre flujos y percepciones. Por otro lado, este trabajo recupera una mirada etnográfica a partir del último ciclo post-constituyente 2008-2016 cuando arrancaron los diferentes intentos y elaboración de ante proyectos de ley, donde participé en varias etapas, tanto como actor político como académico, haciendo observación participante y participante observación, así como entregando aportes en la construcción del articulado, en las discusiones de la Comisión, y con información y comentarios cuando solicitaban mi opinión.<sup>3</sup>

Esta participación se hizo más estrecha desde el 2013, cuando se asigna al nuevo viceministerio de movilidad humana la presentación de una primera estructura y articulado de la ley. En mi calidad de Decano la Escuela de Relaciones Internacionales del Instituto de Altos Estudios Nacionales y asesor *ad hoc* del viceministerio de movilidad, lideré un equipo que propuso que el contenido del proyecto, siguiendo los lineamientos de la Constitución, se mueva dentro del enfoque de Derechos, Desarrollo/Buen Vivir y Seguridad Humana, el cual fue aprobado por los diferentes actores gubernamentales en las primeras reuniones. En esta etapa participé en varios talleres y reuniones convocadas por autoridades de Cancillería así como por los equipos técnicos donde se armó un primer ‘esqueleto’ de ley y un primer articulado el cual fue sufriendo varias metamorfosis en el camino antes de llegar a la Asamblea.

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

A lo largo de este tiempo que realicé el trabajo etnográfico (desde mediados del 2013 hasta finales del 2016) mantuve varios diálogos, entrevistas, reuniones y *lobby* político con diferentes actores, tanto del Ejecutivo como de la Asamblea Nacional a nivel de la presidenta, canciller, viceministras, subsecretarios, directores, embajadores, asambleístas y asesores. En el caso de algunas reuniones importantes en las que no podía participar dado el carácter de reservado solo para autoridades gubernamentales, tuve “informantes claves” que me contaban los pormenores.<sup>4</sup> Todo este trabajo que ha teniendo como pretexto, como ‘objeto’ de estudio la elaboración de la ley de movilidad, analizando los cambios, metamorfosis y continuidades, las tensiones y conflictos entre

---

<sup>3</sup> Algunos de estos aportes ver Ramírez y Correa (2014), Acosta y Ramírez (2015 y 2016); posteriormente aporté con un acápite específico sobre ciudadanía suramericana en base al estudio de Ramírez (2016) fruto de mi trabajo de asesor en la Secretaría General de UNASUR.

<sup>4</sup> Quiero agradecer a todas las personas e instituciones que me ayudaron a lo largo de este trabajo. En especial a Eufemia Sánchez quien estuvo siempre presta a escucharme y armar parte del rompecabezas. A los miembros de la Comisión de Relaciones Internacionales, lugar donde pasé muchas horas etnografiando, sobre todo a Dora Aguirre, Fernando Bustamante, Linda Machuca, Eduardo Zambrano, María Augusta Calle y sus asesores. Y en cancillería mi gratitud con María Landázuri y Ricardo Patiño. Versiones preliminares de este texto se presentaron en algunos seminarios.

los actores y las disputas políticas y de poder, me ratifica la potencia del método etnográfico para estudios de antropología del Estado, para entender que éste no es un ente monolítico y meramente ideológico sino que adquiere forma tangible en las prácticas cotidianas burocráticas, en los discursos e interacciones, en las reuniones y en las fiestas patrias.

En la sesión No. 255 del 19 de diciembre del 2016 la Comisión de Relaciones Internacionales terminó de revisar, incorporar los últimos cambios antes del segundo debate en el pleno y su aprobación final. En esta sesión puse fin al trabajo etnográfico, esperando que -mientras termino de escribir este texto- la Asamblea haya aprobado la tan esperada ley orgánica de movilidad humana.

Para arrancar este estudio es indispensable analizar en primer lugar el contexto global y regional, para luego hacer una breve revisión de los diferentes enfoques y leyes que ha tenido el Ecuador a lo largo de su vida republicana y cerrar con los actores y proyectos de ley que se han elaborado en el período post-constituyente.

## **2. Los ingredientes externos: espacios globales y regionales de la política migratoria**

La elaboración de un nuevo marco en materia de migración hay que analizarla en un contexto más amplio, en relación a lo que está ocurriendo a nivel regional donde varios países, desde inicios del nuevo siglo, han venido actualizando y reorientando sus normativas en materia migratoria, como parte de una visibilización e importancia que han tomado los asuntos migratorios a nivel mundial, sobre todo en las últimas dos décadas en las que se han introducido con prioridad en la agenda de política exterior.

Si bien en el ámbito internacional uno puede rastrear algunos esfuerzos multilaterales, sobre todo en cuanto al tema del refugio o asuntos consulares, desde mediados del siglo pasado,<sup>5</sup> es a partir de los años noventa que empiezan a proliferar foros, conferencias, comisiones, diálogos, grupos de trabajo de carácter multilateral y bilateral con el fin de ‘ordenar los flujos migratorios’ sobre todo en la dirección Sur-Norte, ya que como ha señalado de manera errónea y eurocéntrica el profesor Stephen Castles nos encontramos en la “era de la migración”.<sup>6</sup>

A nivel multilateral podemos señalar algunos espacios como son la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, concretamente el capítulo de Migraciones Internacionales, realizando en Cairo (1999); la Conferencia Regional sobre Migraciones, conocido como el Proceso Puebla (1996), Conferencia Sudamericana de Migraciones que arrancó en Lima (1999); el Foro Iberoamericano (2006, Uruguay); el Diálogo de Alto Nivel sobre Migración y Desarrollo realizado en Nueva York (2006) del cual salieron los Foros Mundiales sobre Migración y Desarrollo que iniciaron el año siguiente en Bruselas, Manila, Atenas, México y Ginebra y que volvió a reunir a todos

---

<sup>5</sup> Si bien la ACNUR se crea en 1951, la antecedieron el Comité Intergubernamental sobre Refugiados creado en 1938 y el Organismo Internacional para Refugiados en 1946; y, para asuntos consulares, la Convención de Viena (1965).

<sup>6</sup> Comparto la crítica de Grimson (2011) cuando señala que “considerar que la multiplicación de inmigrantes del sur al norte implica que estamos en una época de migración sin parangón en la historia de la humanidad es equiparar la novedad que implica esa recepción para los europeos con una novedad que debería ser asumida por el mundo entero”.

los países en el II Diálogo de Alto Nivel sobre Migración y Desarrollo realizado en Nueva York (2013).

A nivel regional encontramos los Diálogos de Alto Nivel entre la CELAC y la Unión Europea y a nivel subregional tenemos el Foro Andino sobre migraciones que comenzó en el 2008 dentro de la CAN, el Foro Especializado de Migraciones del MERCOSUR y el más reciente que es el Grupo de Trabajo de Ciudadanía Suramericana de UNASUR por señalar los más importantes.

Esta proliferación de espacios multilaterales en los últimos 15 años habla claramente de cómo el tema migratorio se colocó en la agenda internacional de los Estados. Vinculantes o no, en la mayoría de estos espacios se ha construido un enfoque teórico y político conocido como *migration management* que intenta colocarse, en apariencia, como un punto medio entre los enfoques securitistas y de derechos.

El argumento central de este enfoque es que con un buen manejo, con una buena gestión de los flujos, del ‘*stock*’ migratorio -como se suelen referir a las personas migrantes- ganamos todos. El famoso *win-win-win* que ve la migración en términos de costo-beneficio (balance contable) ya no habla de la migración como un problema, sino como una oportunidad a partir del vínculo directo que se hace entre migración y desarrollo, donde se ve a los migrantes y a sus prácticas transnacionales como los nuevos “cooperantes”, partiendo de la premisa que los migrantes apoyan al crecimiento económico, a reducir la pobreza y al desarrollo familiar y de los pueblos.<sup>7</sup>

Este enfoque ha sido implementado en varios países de la región bajo la denominación de *gestión internacional de las migraciones* o *governabilidad migratoria*, el cual se asienta en el discurso de la legitimidad, la cooperación y la eficacia (Mármora 2004). Tal enfoque ha sido cuestionado, entre otras cosas, porque sus políticas y programas se han centrado en gestionar la migración principalmente la migración irregular –mal llamada ilegal- desde una perspectiva de la “globalización del control” (Düvell 2003) a partir de un engranaje de tres elementos: actores -sobre todo organismos internacionales-, prácticas y discursos (Geinger y Pecoud 2010, 2012).<sup>8</sup>

Pero, paralelamente a estos espacios ‘por arriba’, también se dieron espacios de diálogo ‘por abajo’ a nivel de organizaciones de migrantes, organismos no gubernamentales, academia, iglesias, y otros actores de la sociedad civil global organizada; entre tales diálogos podemos nombrar el “Manifiesto a favor de la dignidad” (Madrid 2003), la “Declaración de las asociaciones de migrantes, refugiados/as, desplazados/as y organizaciones solidarias en la consulta regional de la Comisión Mundial sobre Migraciones Internacionales” (mayo, 2005); la “Declaración de Rivas” (2006); el “Proyecto Carta mundial de migrantes” (2007), el “Foro Paralelo de la Acción Global de los pueblos sobre Migración, desarrollo y Derechos Humanos”, el “Foro Social Mundial de las Migraciones” celebrado recientemente en Brasil

---

<sup>7</sup> Según el argumento de los defensores de este enfoque, ganan los países de recepción que se benefician de mano de obra migrante: ganan los países de origen al recibir remesas, transferencia tecnológica y retorno de trabajadores calificados; y ganan los migrantes y sus familias que se benefician de mayores ingresos que pueden percibir trabajando en países desarrollados.

<sup>8</sup> Al no reconocer derechos a los migrantes se deshumaniza, despolitiza y en varios casos se criminaliza el hecho migratorio, olvidando que las migraciones suelen responder a causas estructurales de desigualdades entre países del norte y sur; olvidando que detrás de cada migrante convertido en número, dato, o porcentaje, hay un ser humano, una persona, un ciudadano que por algún motivo cruzó, de manera voluntaria o forzada, una frontera.

(anteriormente se realizó en Sudáfrica, Filipinas, Ecuador, dos veces en España y la primera en Brasil) y la más reciente “Coalición Global de las Migraciones”.

Así como antes se señaló que el eje de análisis de las reuniones intergubernamentales era principalmente migración y desarrollo, desde los espacios de la sociedad civil se incorpora un elemento más: migración, desarrollo y derechos humanos. Es ahí donde se empiezan a producir cuestionamientos al manejo y enfoque de las políticas migratorias dominantes. Un texto clave en esta línea fue *Elementos para replantear el debate sobre Migración, Desarrollo y Derechos Humanos* escrito por Delgado, Márquez y Puentes (2010) el cual constituyó un marco conceptual para la discusión y cuestionamiento del enfoque de migración y desarrollo, “cuya visión se impulsa desde los principales países receptores de migrantes en sintonía con algunos organismos internacionales, donde se cree que existe un vínculo positivo entre la migración internacional y el desarrollo de los países de origen” (Delgado, Márquez y Puentes 2010: 8).

El argumento, desde esta perspectiva crítica, coloca dos elementos centrales: por un lado enfatizan que el actual orden mundial neoliberal produce desigualdades y este es un elemento estructural para entender las migraciones -mucho más en un mundo contemporáneo interconectado que produce un mercado global integrado-. En otras palabras, lo que nos recuerda es que hay que entender la migración internacional como un proceso multidimensional, como parte y causa del modelo imperante llamado globalización neoliberal. Y, en segundo lugar, que el modelo de la gestión migratoria donde “todos ganamos” es un modelo ficticio, “un constructo ideológico diseñado para asegurar que los gobiernos de los países de origen cumplan con las políticas establecidas por los países de destino” (Delgado y Márquez 2012).<sup>9</sup>

Toda esta descripción de espacios y de enfoques me lleva al primer punto de mi argumentación: las migraciones internacionales, la movilidad humana como se la llama en Ecuador, forman parte de las relaciones internacionales y de una agenda de política exterior tanto a nivel gubernamental como de la sociedad civil organizada.

Es en este escenario internacional en el cual debemos ver y leer las políticas y los marcos normativos que se han elaborado en la región desde inicios del nuevo siglo: Argentina actualizó su ley de migraciones en el 2004 (Ley 25.871), Uruguay en el 2008 (18.250), México en el 2011, Bolivia en el 2013 (Ley 370), Perú en el 2015, Brasil, Chile y Paraguay en elaboración<sup>10</sup> y por su puesto el proyecto de ley que se cocina en Ecuador.

En el caso ecuatoriano tanto la nueva Constitución de la República de 2008 y los primeros documentos de política migratoria que se elaboraron con la llegada al poder del Movimiento Alianza País,<sup>11</sup> bebieron más de los planteamientos construidos desde

---

<sup>9</sup> Estos autores señalan que las remesas no repercuten automáticamente en el desarrollo, sino que crean nuevas formas de dependencia; en la práctica hay poca transferencia tecnológica dado que la mayoría de los trabajadores migrantes están en puestos de poca calificación y, el retorno, cuando se da, ya es de personas en edad avanzada.

<sup>10</sup> Varios de estas leyes analizados en este libro.

<sup>11</sup> La Secretaría Nacional de la Migración elaboró el Plan Nacional de Desarrollo Humano de las Migraciones (2007-2010); desde la Secretaría Nacional de Planificación también se elaboró el primer Plan Nacional de Desarrollo, posteriormente denominado Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV) que tienen varios lineamientos sobre migración. Desde Cancillería se aprobó la Agenda Nacional de Igualdad en Movilidad Humana (2013-2017).

la sociedad civil organizada que de la esfera gubernamental internacional y organismos internacionales. Como es de conocimiento público, en la Constitución del Ecuador se puso en primer plano el derecho a migrar, el principio de ciudadanía universal, la libre movilidad, el reconocimiento de la familia transnacional, entre otros principios, que colocaron al país andino en la vanguardia en cuanto a enfoque de derechos en política migratoria.<sup>12</sup>

Sin embargo, la irrupción de una agenda alternativa de política en clave de migración y derechos humanos con una visión humanista vino a confrontar con una tradición –en Ecuador y la región- de marcos normativos en materia de migración donde primaba la mirada de seguridad y control. Mi tesis central es que este enfoque está sedimentada, bien cocido, en el Estado y la sociedad ecuatoriana lo que ha dado paso a ver al inmigrante, al extranjero, como un extraño, una amenaza, y el chivo expiatorio de muchos de los males de nuestra sociedad. El enfoque de derechos irrumpe desde finales del siglo pasado y entra con fuerza con la llegada del correísmo, pero que ha tenido que disputar con las miradas del pasado que persisten y con los enfoques de la gestión migratoria que se introducen por los intersticios del poder.

### **3. Los ingredientes principales: enfoques teóricos y marcos normativos en Ecuador. Entre la seguridad y los derechos**

En otros estudios (Ackerman 2014; Eguiguren 2011; Ramírez 2012,) se ha hecho un rastreo y análisis de los marcos normativos en materia migratoria en el Ecuador. En mi estudio planteo la existencia de tres enfoques de la política migratoria en la historia ecuatoriana: a) el enfoque de aperturismo segmentado, que uno encuentra en las tres primeras leyes de extranjería (1886, 1892 y 1921), donde se pueden leer artículos como “el territorio de la república está abierto a todos los extranjeros que quieran venir a residir en él o a domiciliarse, con las excepciones que se van a expresar en los artículos siguientes...”<sup>13</sup> b) El enfoque de control y seguridad que se encuentra a partir del Decreto Supremo de extranjería, extradición y naturalización del año 1938, así como en el Decreto legislativo y posteriores leyes de 1940, 1947 y 1971 donde se establece como norma prioritaria el control de inmigración, emigración y extranjería. c) El enfoque de derechos, que empieza a tomar impulso desde finales de los noventa, cuando el Ecuador vivió la ‘estampida migratoria’ de ecuatorianos al exterior, con el paralelo surgimiento de organizaciones en defensa de los derechos de los migrantes y que quedó claramente estipulado en la Constitución y en otros marcos de política pública, como se indicó anteriormente.

Es necesario resaltar que en la historia reciente del Ecuador hay muchos más proyectos de ley de migración que nunca llegaron a cuajar y se quedaron solo en eso, en proyectos, y no en leyes aprobadas: ocho en el período de inicio de la democracia hasta finales de los 90 (específicamente de 1979 a 1998); treinta entre 1998 al 2007 y dos, incluida la actual propuesta, entre el 2008 y 2015.

En total se han elaborado siete leyes sobre migración a lo largo de la historia de la República y 40 proyectos de ley que entraron al Congreso hoy Asamblea Nacional desde 1978 al 2015. Pero de todos los intentos de redacción de corpus normativos, es necesario resaltar que es desde finales de la década de los 30 cuando se colocan las

---

<sup>12</sup> Para un análisis de la constitución leído en clave migratoria ver Ramírez (2015).

<sup>13</sup> Se elaboran políticas migratorias para tres grupos diferenciados: migrantes regionales (andinos); migrantes europeos/estadounidenses; y chinos.

piedras fundacionales del enfoque de control y seguridad que termina consolidándose en la década de los 70, cuando se promulga la última ley aún vigente,<sup>14</sup> la cual se ha internalizado en el Estado y la sociedad. Esto ha ocasionado que en la actualidad se viva un proceso de tensión y yuxtaposición con el enfoque de derechos (Ramírez 2013).

A estas yuxtaposiciones que ocurrían en el ámbito nacional, hay que sumar que en el ámbito internacional –sobre todo en los países del norte del planeta- se aferran al modelo de la gestión de la migración pero poniendo cada vez más en evidencia su inclinación securitista al proponer la construcción de muros, reforzar militarmente las fronteras, incrementar las deportaciones y promulgar leyes antiinmigrantes.<sup>15</sup>

Esta es la tendencia a nivel mundial actualmente: gestión de flujos, securitización y control de fronteras y políticas antiinmigrantes. Lo más reciente de esta mirada son las imágenes que nos llegaron de migrantes en tránsito sobre todo africanos y sirios en el Mar Mediterráneo intentando llegar a Europa. La respuesta de la UE fue reforzar las costas sobre todo de Italia, Grecia y Malta, blindar los pasos fronterizos de la Unión, el más reciente en Kapitán Andreevo, cruce fronterizo que separa Bulgaria de Turquía, firmar convenios con terceros países, combatir a los traficantes de migrantes y crear nuevos sistemas de control migratorio. El resultado de todos estos dispositivos ha sido la muerte y desaparición de aproximadamente 9.000 migrantes y refugiados en el mar mediterráneo, ahora convertido en mar rojo, entre el 2015 y 2016.<sup>16</sup>

La lista es larga y en varias partes del planeta se ha visto escenas de horror y dolor, otra de ellas en el Mar de Andamán en el 2015 cuyos protagonistas fueron migrantes de Birmania y Bangladesh, casi todos pertenecientes al grupo étnico de los Rohingya, que intentaban llegar a Indonesia, y al impedir su desembarco quedaron abandonados a la deriva. Algo no tan lejano es el drama que viven los cruzadores de frontera en el triángulo norte de Centroamérica y México en su intento por alcanzar ya no el sueño americano, sino la reagrupación familiar. Y de los que logran llegar a Estados Unidos les espera una posible deportación. Solo en la era que termina del presidente Obama se han deportado aproximadamente a 2,9 millones de migrantes.

Ante este escenario mundial de evidente reforzamiento de las políticas migratorias con enfoque de seguridad y control, con una mirada cada vez más deshumanizante, un pequeño país llamado Ecuador se atrevió a proclamar constitucionalmente el principio de ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta, “el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países, especialmente en las relaciones Norte-Sur” y la no existencia de seres humanos ilegales.

Nuestra Constitución, leída en clave migratoria, fue muy aplaudida por personas e instituciones progresistas que defienden los derechos de los migrantes. Así, en un

---

<sup>14</sup> Vale la pena señalar que en el 2004-2005 se aprueba la codificación de la ley de migración y extranjería de 1971.

<sup>15</sup> Como las que se dictaron en Arizona HCR 2037, SCR 1031, SB1070 o Georgia, Indiana, South Carolina y Utah que presentaron y aprobaron legislación antiinmigrante. También en 2011, Alabama continuó el ataque con la ley HB 56 en Estados Unidos, así como todos los mecanismos de hacer de Europa una fortaleza incluido la externalización del control. Al respecto ver los capítulos de Castañeda y Gil *et al.* en este libro.

<sup>16</sup> Según el Director General de OIM se han producido 18.501 muertos en más de tres años (Ver tuit @IOMchief del 6 de enero del 2017).

reciente artículo, el profesor Jorge Durán (2016) se refería a las políticas y enfoques estipulados por Ecuador como “la utopía ecuatoriana”:

... su propuesta de apertura total al mundo no se quedó en retórica: el gobierno de Rafael Correa abrió la puerta a todo el que quisiera llegar. Fue el único país del planeta que suprimió el requisito de visa para cualquier visitante. Quería ser congruente con las exigencias que demandaba para sus connacionales que se veían discriminados en el extranjero... De ser un país cerrado, obsesionado por sus problemas fronterizos con Perú, se abrió al mundo a través de sus emigrantes y diseñó una política exterior optimista, agresiva y aperturista (Durán 2016).

Sin embargo, también fue y es muy criticada por otros actores internacionales, sobre todo gubernamentales del Norte pero también de algunos países de Latinoamérica. En mi paso por el mundo de las relaciones diplomáticas, varias veces fui increpado, cuestionado por las políticas que implementaba el Ecuador. Algún embajador llegó a decirme que “las políticas de Ecuador son tan vanguardistas que no son para el siglo XXI, sino para el XXII”. En el foro mundial de migración en Atenas, la representante de un organismo internacional señaló: “voy a decir algo políticamente incorrecto, pero las políticas de Ecuador están trayendo problemas a la región”. La representante se refería a que Ecuador se convirtió en un país de tránsito tanto para aquellos que van para el Norte<sup>17</sup> como para los que van al Sur.<sup>18</sup>

Vale la pena aclarar que el debate entre enfoques de seguridad y derechos es muy complejo, dado que hasta los más acérrimos defensores de los enfoques de control, hablan de los derechos humanos, incluidos por supuesto los defensores del enfoque de la gestión y gobernabilidad migratoria al cual Domenech (2010) denomina “enfoque de control con rostro humano”. Actualmente es políticamente incorrecto no hablar de los derechos humanos de los migrantes. Lo que hay que preguntarnos es: ¿de qué hablamos cuando hablamos de ‘derechos humanos’?

Como en mucho o casi todo en ciencias sociales hay varias tendencias. La que la mayoría defiende es la perspectiva hegemónica de los derechos humanos que proviene del pensamiento liberal anglosajón, el cual ha definido los derechos humanos como garantías inherentes al ser humano por la simple posesión de la razón o la moral que

---

<sup>17</sup> No me detengo en este punto, pero en otro momento señalaré las tensiones del enfoque tan vanguardista estipulado en la Constitución ecuatoriana al momento de entrar en acción en el enfoque realista de las relaciones internacionales a nivel bilateral y multilateral. El hecho más reciente de esta tensión se vivió a finales del 2015 cuando migrantes cubanos quedaron atrapados en la frontera entre Costa Rica y Nicaragua, cuando este último país cerró las fronteras para impedir el paso de los cubanos. Se convocó una reunión de urgencia de SICA + 4, en la cual se observó que Ecuador es el primer país de tránsito por donde empiezan la ruta migratoria hacia Estados Unidos. Pocos días después de esa reunión, Ecuador impuso visa para todos los cubanos que quieran ingresar al territorio ecuatoriano. Como era de esperarse, el imponer visas, no paró la migración sino que creó nuevas rutas migratorias que seguían incluyendo Ecuador y otros países de Suramérica (Guyana, Brasil, Perú, Colombia).

<sup>18</sup> En esta dirección sur-sur, sobre todo haitianos que entraban a Ecuador para continuar su viaje hasta Brasil. El 2012 entraron 3.000, pasó a 17.278 en el 2014 y 14.652 en el 2015. Otro grupo que incrementó sus llegadas al Ecuador fueron los senegaleses pasando de 22 personas que entraron en el 2012 a 3.474 en el 2015. Al igual que el caso cubano, esta vez Brasil mostró su ‘preocupación’ por el incremento de entradas de haitianos utilizando Ecuador como puerta de entrada. Por pedido de Brasil se conformó un Grupo Cuatripartito conformado por Perú, Bolivia, Ecuador y Brasil que dio como resultado la implementación por parte de Ecuador del Sistema de Validación Turística para ciudadanos haitianos, desde el 15 de agosto del 2015. Otros grupos que incrementaron sus llegadas al Ecuador fueron los filipinos pasaron de 2.228 en el 2008 a 24.115 en el 2015; y los indios que pasaron de 1.212 en el 2008 a 9.888 en el 2015 (Fuente: Dirección Nacional de Migración).

esta le adjudica. Estas garantías tienen como base los derechos naturales a la vida, la libertad y la propiedad, que Locke formuló en el siglo XVII, y se han traducido con el paso de los años en garantías de seguridad jurídica y libertades para la participación política.<sup>19</sup>

Sin embargo, esta visión liberal -como señala Estévez (2008)- que es comúnmente usada tanto en la política como en la academia, además de ser atemporal y carente de contexto sociocultural, no permite ver los derechos humanos frente a la migración desde la mirada del que demanda derechos: es decir desde la necesidad de quien requiere gestionar y exigir sus propios derechos.

Esta argumentación parte de las ideas planteadas por Dussel quien propuso una mirada descolonizada y sociopolítica de los derechos humanos para un contexto de globalización, desigualdades y migración, que aquí retomo sobre todo porque coloca a los migrantes no en una posición pasiva, de víctimas atadas a las estructuras (sujetos), sino por el contrario como actores que interpelan a la globalización y a los Estados.

Desde esta mirada me alejo de la categoría sociológica de ‘sujetos migrantes’ que responde más a la visión hegemónica y pasiva de los mismos.<sup>20</sup> Categoría utilizada por varios “migrantólogos”, sin que se haya dado una mayor sustentación teórica de dicho término. En el ya clásico debate sobre actor y sujeto, cierta literatura y colegas de la región colocan al Estado y las instituciones como “actores” y a los migrantes como “sujetos” (ver Feldman-Blanco *et al.* 2011). Por el contrario desde la perspectiva aquí propuesta consideramos a los migrantes como actores, cada vez con mayor visibilidad y más recursivos repertorios de acción, que han empezado a interpelar e interactuar con el Estado de origen y de destino, incluso en su condición de indocumentados.

Basta recordar las mega marchas de los migrantes latinos en Estados Unidos en 2005 o las manifestaciones de 2012 también en dicho país, de los autodenominados “sin papeles y sin miedo”; o la recordada caminata en España en 2001, liderada por los migrantes ecuatorianos demandando “papeles para todos”; o la reciente llegada de sirios a la fortaleza europea. Por otro lado, como nos recuerda Andrés Guerrero (2010), la categoría ‘sujeto’ ha sido un título que se ha usado históricamente para justificar subordinación y explotación, como ocurría en el siglo XIX con los indígenas o negros. Actualmente el uso la categoría ‘sujeto migrante’ también puede ser leída bajo esta connotación de inferioridad, de otredad y de no-ciudadanía

Bajo esta mirada, y esta es la segunda idea que quiero dejar planteada en este texto, hay que reconocer a los ‘cruzadores de frontera’ como actores sociales activos en movimiento, en la determinación y lucha de su propio futuro, que demandan a los Estados (de destino y origen), derechos, garantías, participación y trato como conciudadanos nacidos en otro lugar.

---

<sup>19</sup> Algunos pueden decir que el catálogo de los derechos es más amplio como propone Rawls (que incluye derechos de subsistencia o algunos derechos sociales) o la visión comunitarista de Walzer que intenta ir más allá del individualismo ontológico o también la visión multicultural de Kymlicka. Para un análisis profundo del tema ver Estévez (2008).

<sup>20</sup> Si bien se empezó a usar la categoría ‘sujeto migrante’ para reconocer acceso a derechos. Al ‘sujeto’, en teoría el ordenamiento jurídico le da la capacidad para ser titular de derechos y obligaciones. Sin embargo, el uso de esta noción puede seguir denotando pasividad, inferioridad y está anclada a la estructura social.

Parte de esta reflexión teórica y filosófica tuvo su asidero en Montecristi-Ecuador al momento de elaborar la Constitución, donde un grupo de personas -en una simbiosis entre nuevos actores políticos, sociales y académicos- logramos construir en el 2008 ese articulado progresista en movilidad humana, que constituyó una base jurídica, política y también utopía para seguir caminando. Esto por ejemplo fue el sostén para muchos de los debates en la elaboración de la ley y para incorporar elementos novedosos como el concepto de ciudadanía suramericana como veremos más adelante

Esto me lleva al siguiente tema: los actores involucrados en la política migratoria y en la construcción del proyecto de ley de movilidad humana.

#### **4. Los cocineros: principales actores, percepciones sobre los migrantes y disputas.**

Recapitulando lo dicho hasta este momento, hay que tener claro que los temas migratorios se colocan en la agenda internacional desde finales de los noventa donde se da una proliferación de espacios de diálogo en materia migratoria, tanto a nivel gubernamental como de la sociedad civil, y se coloca con fuerza la ecuación migración y desarrollo, con una intensa discusión sobre los beneficios que traen las remesas, a partir de la cual se trató de direccionar el uso de las mismas considerándolas como ahorros que los migrantes envían a sus familias, para inversiones productivas de calidad. Y, de manera tangencial, se colocaron también los temas de derechos humanos como centro del debate dentro de los diálogos de la sociedad civil global y también en los espacios gubernamentales.

En este período el enfoque hegemónico de las políticas es el enfoque de gestión y gobernabilidad de las migraciones, que para varios analistas, sigue siendo un enfoque de seguridad aunque incluye también como parte de la argumentación los derechos humanos de los migrantes, pero vistos desde una mirada liberal.

Por otro lado, en el contexto nacional el tema migratorio también entra en la agenda de discusión y análisis, sobre todo a raíz de la estampida migratoria de finales del siglo pasado, cuando proliferaron los intentos de construir un nuevo marco legal en migración que sea acorde con la nueva realidad migratoria del país, lo cual no ha sido posible hasta la fecha. Empero se logró subir un peldaño más, llegando su punto de cocción ideal en la Constitución del 2008, donde se elaboró una serie de artículos (57) en materia movilidad humana que tiene un fuerte sello garantista.

¿Por qué ha sido tan complicado tener un nuevo marco legal en migración y seguimos con la misma ley casi 45 años después? Sin irnos tan atrás, ¿Por qué ocho años después de aprobarse la Constitución no se ha logrado aprobar una ley en materia de movilidad humana?

Varias pueden ser las explicaciones, pero desde una perspectiva estructural e histórica, el principal motivo pasa por la disputa de actores (al interior del gobierno, entre gobierno vs. sociedad civil, gobierno y organismos internacionales de migración y en menor medida entre funciones del Estado: Ejecutivo vs. Legislativo) en cuanto al enfoque y el aterrizaje que tiene que tener dicho cuerpo legal. Aquí mi análisis crítico va en varias direcciones.

En primer lugar, hay un grupo de actores que preferirían mantener la ley vigente (me refiero al espíritu securitista) entre los cuales se puede nombrar al Ministerio del

Interior, al Ministerio Coordinador de Seguridad y a una buena parte, la mayoría, de la propia sociedad ecuatoriana. Indudablemente que el Ministerio de Interior ha tenido una visión de seguridad y control. Basta con escharbar un poco en su historia institucional para darnos cuenta de aquello no solo en el Ecuador sino en la región.<sup>21</sup>

En el caso ecuatoriano, históricamente el Ministerio del Interior tuvo la rectoría en temas de migración y extranjería. Con el paso de los años esta competencia la compartió con el Ministerio de Relaciones Exteriores. Aquí se ha dado una disputa compleja por la rectoría de la política migratoria debido a las dificultades de tener modelos bicéfalos o tricéfalos que han traído muchas complicaciones al momento de la implementación de la política. Como parte del rediseño institucional, con tensiones de por medio, se produjo por ejemplo el traspaso de todo el manejo de visas del Ministerio del Interior a Cancillería, traspaso a decir de Ackerman (2014) caótico que ocurrió hasta abril del 2012.<sup>22</sup>

Esta disputa entre ambos ministerios no es un asunto menor y sus complejidades se pueden observar en el proyecto de ley de movilidad humana donde se deja establecido la doble autoridad: “la autoridad de control migratorio” (interior) y la autoridad en movilidad humana (cancillería). Pero para efectos de este análisis de actores, el Ministerio del Interior históricamente se ha colocado en el eje de la seguridad y control, aparte de ser un actor con fuerte peso político en la toma de decisiones en materia migratoria. No estuvo muy presente en el proceso de elaboración de la ley, pero llegó a las reuniones claves a poner su tinta.

Otro actor en este eje lo constituye la propia sociedad ecuatoriana y ciertos medios de comunicación. Como he sostenido en varias charlas y conferencias, la sociedad ecuatoriana es en buena parte xenófoba, racista y discriminatoria hacia los inmigrantes. Pero no con todos los inmigrantes.

Un reciente estudio realizado por Ramírez y Zepeda (2015) revela que hay una percepción ampliamente difundida de que los extranjeros que viven en Ecuador “son demasiados”. El 56,5% considera que son muchos cuando el dato oficial es que apenas el 2,3% de la población en el territorio ecuatoriano es inmigrante (SICREMI 2015).

Cuando se indaga sobre los inmigrantes encontramos algunos datos interesantes. Al preguntar: “en general, ¿qué tan de acuerdo está usted con la afirmación: que los extranjeros que viven en Ecuador, contribuyen a la economía?” el 44,8% respondió estar “muy de acuerdo” y el 30% “algo de acuerdo”. En la misma línea, al interrogar si “los extranjeros que viven en Ecuador: ¿traen ideas innovadoras?”: el 73,3% respondió estar “muy de acuerdo y algo de acuerdo”. Estos datos nos hablan de una idea de extranjeros calificados que estaría llegando al país a contribuir al progreso lo cual es visto de manera positiva.

Sin embargo, los encuestados también señalaron que “los extranjeros que viven en Ecuador quitan empleo a los ecuatorianos” (60,2 % está “muy de acuerdo” y “algo

---

<sup>21</sup> A manera de ejemplo, los temas migratorios en MERCOSUR por lo general lo llevan dichos ministerios (el Foro Especializado de Migraciones de MERCOSUR es dirigido por representantes de los ministerios del Interior).

<sup>22</sup> Históricamente el Ministerio del Interior entregaba las visas de Residencia o Inmigrante, Categoría 9, a través de la Dirección General de Extranjería. A partir del 2012 se transfieren las competencias, atribuciones, funciones, representaciones y delegaciones constantes al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (Decreto No. 1124).

de acuerdo”); que “generan inseguridad” (el 65,2% respondió estar entre “muy de acuerdo y algo de acuerdo”); y que “los extranjeros que viven en Ecuador: ¿debilitan nuestras costumbres y tradiciones?” hay opiniones divididas: la mitad (48,6%) están “muy de acuerdo” y “algo de acuerdo” frente a la otra mitad (47,7%) que está “algo en desacuerdo y muy en desacuerdo”.

En términos generales es interesante ver cómo cambia la percepción ante la misma pregunta cuando se habla de los ecuatorianos en el exterior, los retornados y los extranjeros. Y, cuando desagregamos la información por grupos de inmigrantes según nacionalidad o sobre migración regular e irregular, encontramos aún más diferencias en la percepción.

Los inmigrantes que gozan de mayor aceptación por parte de los ecuatorianos son los estadounidenses (58,4%, “muy buena” y 52,4% “buena”) y españoles (56,8%, “muy buena” y 50,1% “buena”). Mientras que el 36,4% de la muestra dijo tener una opinión “mala” y “muy mala” sobre colombianos. Le siguen en frecuencia las personas peruanas y chinas con 24,0% en ambos casos y las cubanas y haitianas con 21,2% y 18,8% respectivamente.

Estos datos vienen a reforzar lo que he señalado en otros trabajos (Ramírez, 2012) sobre la construcción del tipo ideal, en términos weberianos, de un Estado-nación blanco, mestizo, moderno y civilizado, donde jugó un papel importante la migración deseable desde el siglo XIX. En esta clasificación histórica de migrantes deseables y no deseables (que dio paso a que allá por el año de 1889 se prohibiese la entrada a los chinos o que se haya construido a inicios del XX políticas preferenciales para que vengan con facilidades los europeos), están algunas de las explicaciones de las respuestas que dieron los encuestados en el estudio que estoy citando.

Y dentro de este grupo de ‘no deseables’ no están solamente los colombianos, chinos o cubanos, sino también todos los migrantes irregulares. Ante la pregunta “con respecto a los inmigrantes indocumentados que vienen a Ecuador, ¿qué tan de acuerdo o en desacuerdo está usted con cada una de las siguientes medidas que el gobierno ecuatoriano podría tomar?” El 92,8% respondió a favor que se aumenten los controles fronterizos (74,4% “muy de acuerdo” y 18,4 “algo de acuerdo”); un impresionante 73,3% se mostró a favor de “deportarlos a su país de origen” (48,1% “muy de acuerdo” y 25,6% “algo de acuerdo”). Y un porcentaje importante (36,8%) está muy de acuerdo y algo de acuerdo en “construir muros en las fronteras”. Solo 14,1% del público encuestado favoreció la opción de “permitir su entrada sin obstáculos” (4,9% “muy de acuerdo” y 9,2% “algo de acuerdo”). Es decir, los que estamos a favor de la libre movilidad somos minoría.

Estos datos muestran que buena parte de la sociedad ecuatoriana presenta una actitud de rechazo hacia los inmigrantes indocumentados que raya en la xenofobia. La proclividad a aceptar políticas como aumentar los controles fronterizos, o inclusive, construir muros en las fronteras, son evidencia de que el público encuestado está a favor de la implementación de políticas y leyes migratorias con enfoque de seguridad y control, antes que con enfoque de derechos.

Esta impresión se refuerza si se considera que inclusive un derecho elemental, como lo es el derecho al trabajo, es negado a las personas inmigrantes en condición irregular por el 61,9% de quienes respondieron al sondeo. En el análisis final, los resultados del estudio *Las Américas y el mundo: Ecuador 2014* evidencian que, pese a

los esfuerzos del gobierno ecuatoriano por introducir un enfoque de derechos en materia migratoria, la sociedad ecuatoriana sigue aún permeada por el enfoque y las políticas securitistas que se han ido construyendo, sedimentando por más de setenta años en el país. La idea de un “otro”, y mucho más si ese otro es indocumentado, o negro, despierta hostilidad y rechazo.

La construcción de este imaginario negativo debe mucho a los medios de comunicación, en donde se ve a la migración (sobre todo irregular), desde una perspectiva de seguridad, como un acto ilícito (tanto de ecuatorianos como de extranjeros). La mayoría de noticias sobre migración irregular en los diarios del país, aparecen en la sección de seguridad o policial (Rodas 2016).

Del otro lado de la mesa, hay actores de la sociedad civil (una minoría como son las ONG, organizaciones que trabajan el tema migratorios y algunos académicos) que también realizan un fuerte lobby y defensa de carácter principista a favor de los migrantes, sobre todo de inmigrantes. Esta visión purista ha dado paso a señalar que la política migratoria gubernamental es “esquizofrénica” (Arcentales 2011) o “paradójica” (Margueritis 2011), no reconociendo los avances que se han hecho en política migratoria durante esta década.

Estos autores, que tienen lecturas reduccionistas, solipsistas y coyunturales -sin analizar los actores, el contexto internacional o los problemas geopolíticos; y sin entender los “complejos estructurales”, ni las estructuras sociales y los marcos histórico, político, legales y económicos (Ramírez 2013)-, han apuntado los dardos hacia al gobierno, sin entender ni siquiera que este no es monolítico, sino que atrás hay actores en disputa, con diferentes enfoques y orientaciones. No es lo mismo lo que piensa en política migratoria el Ministerio del Interior, la Cancillería, la Secretaría Nacional de Aduanas o la Defensoría del Pueblo.

Si nos dejáramos llevar por los criterios de buena parte de la sociedad ecuatoriana y una parte del gobierno, no haría falta construir una nueva ley. O si esto se da, deberíamos reformarla para volverla más securitista y dejar entrar solo a aquellos migrantes que (supuestamente) contribuyen al desarrollo del país. Esta corriente ha cobrado fuerza en la región con la llegada al poder de ciertos gobiernos como los de Macri y Temer en Argentina y Brasil, respectivamente, las del ex presidente y futuro candidato en Chile, Piñera y está asentada en las visiones del presidente electo en Estados Unidos, Donald Trump.

Por otro lado, encontramos actores como el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, la Defensoría del Pueblo, asambleístas (algunos), organizaciones de la sociedad civil, y organismos no gubernamentales que trabajan con migrantes y refugiados, académicos, sectores de la Iglesia, asociaciones de migrantes y retornados, entre otros, que podemos colocar como defensores del enfoque de derechos, pro migrantes, pero con diferentes posiciones al interior e incluso algunas confrontaciones. De todos ellos, el que tiene más poder en temas relacionados con la Movilidad Humana es el Ministerio de Relaciones Exteriores que desde su viceministerio lleva la rectoría de los temas consulares, emigratorios, refugio, inmigratorios (visas), documentos de viaje entre los principales. Como veremos más adelante, fue en este actor en quien recayó la elaboración del texto preliminar.

Las posiciones más radicales entre estos actores hacen cuestionamientos a cualquier tipo de política gubernamental que implique control de la migración.

Entienden la 'libre movilidad' como la eliminación de todo tipo de control migratorio incluido en fronteras, puertos y aeropuertos. Por otro lado, hay cierto tipo de actores (sobre todo asociaciones de retornados y personas retornados) que demandan al Estado la garantía de varios derechos, sobre todo el acceso al trabajo, vivienda, crédito, entre otros, bajo una mirada paternalista.

Hay un fuerte grupo en este sector (más de ONG como: Servicio Jesuita al Migrante, Fundación Esperanza, Assylum, Hias) que se ha concentrado en el tema del refugio, refugiados y solicitantes, quienes efectivamente se encuentran en una situación de precariedad en comparación con otro tipo de inmigrantes. Desde los actores gubernamentales, sobre todo la Cancillería, se han concentrado más en los derechos de los ecuatorianos en el exterior involucrándose en una fuerte lucha en los últimos años en defensa de los ecuatorianos afectados por las hipotecas en España o por recuperar la custodia de sus hijos/as en Italia (Suárez 2014; Wong 2016), sin dejar de lado sus responsabilidades en los temas migratorios y de refugio.

Finalmente hay otro grupo de actores, conformado por organismos internacionales liderados por la Organización Mundial de las Migraciones, que argumentan a favor del enfoque de la gestión y gobernabilidad migratoria, y que brindan apoyo 'técnico' a actores gubernamentales, tanto nacionales como locales, tratando de introducir el discurso de la gestión de la migración. Por un buen período sobre todo entre el 2009 y 2015 las relaciones entre el gobierno y este organismos fueron muy tensas como se observa en este oficio enviado por cancillería a la misión de OIM en Ecuador:

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

Pese a estas tensiones, tanto OIM como ACNUR hicieron un fuerte lobby para meter su enfoque en el articulado de la ley e incluso elaboraron sendos articulados como veremos más adelante.

En este escenario, y esta es la tercera idea fuerza que quiero dejar planteada, hay una serie de actores con diferentes visiones, orientaciones, poder, e intereses en cuanto a la razón de ser de la política migratoria y en el enfoque que debe tener la futura ley de movilidad humana, que ha imposibilitado llegar a consensos, ya sea porque en algunos casos son extremadamente securitistas o extremadamente garantistas, soberanistas, paternalistas o desarrollistas. Todas estas miradas se volvieron a ver dentro de la Asamblea al momento de debatir y socializar el proyecto de ley de movilidad. Vale la pena resaltar que desde los actores de las organizaciones de migrantes, las más activas a la hora de demandar al Estado ecuatoriano, han sido las asociaciones de migrantes retornados.

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

práctica a varios conflictos<sup>23</sup> que por lo general terminaban en llamados a aplicar de manera directa y por prelación la Constitución de la República y no ley de migración vigente o en otros casos aplicar la ley de migración sin respetar los principios constitucionales. En este escenario post-constituyente varios actores se apresuraron a elaborar borradores de ley en materia de movilidad humana, tema que analizamos a continuación.

## **5. Los preparativos: borradores y ‘refritos’ del proyecto de ley de movilidad humana.**

Pese a los intentos de la ex Secretaría Nacional del Migrante de elaborar un anteproyecto de ley de Migración apenas terminó la elaboración de la Constitución y presentar a la Asamblea, este no llegó a cuajar por algunos motivos, varios de ellos relacionados sobre todo con los procesos de configuración política. No es un tema solamente de voluntad política como se suele escuchar, sino de ver los escenarios, actores, coyunturas, correlaciones de fuerzas, ‘tiempo político’, alianzas, entre otras variables que hacen factible contar con nuevos marcos jurídicos.

Si bien la Asamblea Nacional analizó y aprobó 53 proyectos de ley entre 2009 y 2012, y 59 proyectos de ley entre mayo 2013 y diciembre 2016, cabe recordar que la Constitución dispuso (transitoria primera) la aprobación de ciertas leyes (quince) en un plazo de trescientos sesenta días que se consideraban fundamentales en el proceso de transformación política del Estado post-constituyente. Tuvo que trascurrir ocho años de aprobada la Constitución, para tener esas quince leyes, siendo la última la Ley Orgánica de Cultura aprobada a finales del 2016.

En todo este periodo entró oficialmente a la Asamblea dos proyectos de ley en materia migratoria. El primero denominado “Proyecto de Ley Orgánica de Protección e Igualdad de Derechos de las y los Migrantes Ecuatorianos Residentes en el Exterior y sus Familias” que nunca se aprobó.<sup>24</sup> Pese a esto, no quiere decir que los temas migratorios no han sido tratados en la Asamblea Nacional. En varias leyes aprobadas desde el 2009 al 2015, de manera transversal se han colocado artículos referentes a la movilidad humana como por ejemplo en el Código de la Democracia; en la Ley Orgánica de Educación Superior; en la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial; en la Ley del Deporte, Educación Física y Recreación; en la Ley Orgánica de Educación Intercultural; en la Ley reformativa a la ley de Seguridad Social; en la Ley orgánica del Sistema Nacional de Registros de Datos Públicos; en el Código Orgánico Integral Penal; en la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad; Código Orgánico Monetario y Financiero; en la Ley Orgánica de Justicia Labora y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar; en Ley Reformativa al Código Civil, en la Ley General de Servicios Postales, en la Ley Orgánica del Servicio Nacional de Gestión de la Identidad y Datos Civiles y en la Ley Orgánica de Cultura.

La transversalización de los asuntos concernientes a la movilidad humana tomó más impulso a partir de la creación del Grupo Parlamentario por los Derechos de las

---

<sup>23</sup> Aparte de los señalados hubo uno más en la primera fase de correísmo entre la SENAMI y Cancillería que terminó con la eliminación del primero y la creación del viceministerio de movilidad humana dentro del segundo.

<sup>24</sup> Dicha propuesta de ley fue presentada el 31 de octubre del 2011 por Washington Cruz asambleísta representante de los ecuatorianos en Europa y miembro de Alianza País quien al final se separó del movimiento.

Personas en Movilidad Humana creado en julio del 2013 y conformado por 29 asambleístas cuyo objetivo era “defender y promover los derechos de las personas en movilidad humana y trabajar de forma responsable y comprometida tanto con la población migrante fuera de las fronteras, como con las personas que por diferentes razones han escogido a Ecuador como país de residencia”.<sup>25</sup>

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

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

En esta primera etapa se llegó a contratar consultores especialistas en las diferentes temáticas señaladas a quienes se les encargó la elaboración del primer articulado en el ámbito de su experticia. Se armaron talleres estado-sociedad civil y se conformó un equipo núcleo técnico-político. Este proceso, que arrancó con fuerza y bien estructurado se vio interrumpido por la posición de ciertos consultores de la sociedad civil que renunciaron y se salieron de la mesa cuando el gobierno impuso el pasado judicial a ciudadanos colombianos que querían entrar al país a inicios del 2009. Esta posición extrema, que no entendió la coyuntura de las relaciones entre Ecuador y Colombia, produjo el resquebrajamiento del proceso de construcción del primer borrador de ley.

No está de más recordar que, en ese entonces, las relaciones con Colombia estaban rotas desde los sucesos de Angostura del 1 de marzo de 2008, que terminaron con la muerte de Raúl Reyes, portavoz internacional y segundo al mando de las FARC, en territorio ecuatoriano. Pese a esta coyuntura, que ocasionó la ruptura de relaciones diplomáticas con el vecino país del norte, el Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, liderado por el Canciller Fander Falconí, inició un proceso histórico de registro ampliado para refugiados entre el 2009 y 2010, periodo en el cual se otorgó el estatuto de refugiado a unas 32.000 personas aproximadamente: prácticamente la mitad de los refugiados reconocidos actualmente en el Ecuador, la mayoría de nacionalidad colombiana. Las relaciones diplomáticas con Colombia se restablecieron dos años después en 2010 cuando inició su periodo el presidente Santos y reconoció la existencia de refugiados colombianos que llegaban al país y la ayuda que estaba prestando el Ecuador a dicha población que había huido de la guerra y la violencia estructural.

---

<sup>25</sup> Sobre el grupo y las leyes aprobadas entre el 2009 y 2015 donde se incorporan artículos referentes a la movilidad humana ver Reinoso (2015).

A estos extremismos, de abandonar la mesa de construcción de propuesta de ley de Migración, hay que sumar las complejas relaciones entre SENAMI y Cancillería: este último ministerio trabajó exclusivamente en una propuesta de ley de inmigración (temas en los que dicha cartera de Estado tenía la rectoría), que tampoco logró cuajar debido a la salida inesperada del Canciller Falconí y su equipo a inicios del 2010.

En ese mismo año se realizó una evaluación de todos los productos que salieron del primer intento de elaborar la ley. La SENAMI volvió a liderar el proceso y armó nuevamente un equipo conformado esta vez exclusivamente por funcionarios de dicha secretaría con el acompañamiento interinstitucional del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y la Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES). De esta etapa vale la pena resaltar que se elaboró el “Documento Político Estratégico para el proceso de construcción de la ley de Migración”, que era una suerte de carta de navegación para que la ley llegue a buen puerto.<sup>26</sup>

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

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

Entre finales de 2011 e inicios de 2012 se producen cambios de autoridades al interior de la SENAMI, llegan a posicionarse dos nuevos Secretarios Nacionales,<sup>27</sup> quienes deciden realizar nuevamente una consultoría y conformar un nuevo equipo para elaborar la ley. Toman como insumo los documentos anteriores, pero se elaboran un nuevo texto denominado esta vez “Ley Orgánica de Migraciones”.

Para todo esto la SENAMI a un lustro de su nacimiento se había debilitado mucho como actor político, tenía mucho rechazo de varios sectores tanto gubernamentales como de la sociedad civil y de los propios emigrantes que señalaban

---

<sup>26</sup> La SENAMI solicita comentarios de dicho documento político estratégico a Lelio Mármora, ex director regional de OIM con quien arma una estrategia para elaborar planes regionales en materia de migración el cual fue presentado en la Conferencia Suramericana sobre Migraciones del 2010.

<sup>27</sup> Sale la Secretaria Lorena Escudero y en su reemplazo entra Betty Tola (2011) quien no dura mucho tiempo en funciones y es remplazada por Francisco Hagó (2012) que duró seis meses en el puesto.

que se debía repensar su misión y hasta su propia existencia. En una ponencia que dicté en aquel entonces anotaba:

... de mi experiencia, y creo tener licencia por haber trabajado en las dos instituciones, entendemos el por qué de la decisión presidencial de crear un ente encargado de los asuntos migratorios. Pero las cosas han cambiado en estos últimos dos años. En Cancillería se hizo una reestructuración para poner todos los asuntos vinculados con la migración en una sola Subsecretaría... Mi opinión es que se tiene que fusionar o directamente que la SENAMI deje de estar adscrita a la presidencia y pase a estar adscrita a la Cancillería o el segundo modelo -que me gusta más- es crear un Viceministerio de la Movilidad Humana donde entren incluso los temas de extranjería que tiene el Ministerio de Gobierno.

En el 2013 se realizan algunos cambios de 'ingeniería institucional' dentro del Gobierno Central, y uno de los principales tuvo que ver con la Cancillería como señalamos al inicio, a partir del cual se crea el nuevo Viceministerio de Movilidad Humana. El decreto Ejecutivo No. 20 del 10 de junio señala:

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

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

Con este decreto del ejecutivo se pone fin a la Secretaría Nacional de las Migraciones y la Cancillería se transforma en la nueva cabeza de la política migratoria nacional.<sup>28</sup> Las primeras acciones del flamante Viceministerio fueron: realizar una transición con la SENAMI para estructurar el nuevo viceministerio en las respectivas subsecretarías y direcciones (con relocalización incluida); y continuar con el proceso de mejoramiento y simplificación de servicios que ya se venían dando desde el área consular, el cual desde el 2012 implementó un nuevo modelo que se basaba en las ideas de 'diplomacia ciudadana'. Uno de los primeros programas que lanza el nuevo viceministerio es el Programa de Consulados Virtuales para ofrecer varios servicios *on line* y a través de servicio telefónico.<sup>29</sup>

A finales del 2013 el Viceministerio emprende las acciones para que la Asamblea Nacional ratifique el Acuerdo de Residencia Mercosur y Asociados<sup>30</sup> y

---

<sup>28</sup> La primera Viceministra fue Lorena Escudero, quien había vuelto de Secretaría de la SENAMI. Duró muy poco tiempo en el cargo y fue reemplazada por María Landázuri, quien antes ejercía el cargo de Directora de Asuntos Consulares.

<sup>29</sup> En una entrevista realizada a la viceministra señalaba como uno de los principales problemas para la implementación de la política migratoria la resistencia al cambio organizacional, la dispersión interinstitucional y la falta de internalización de la visión de movilidad humana en el aparato estatal.

<sup>30</sup> Ver "Informe de la de Relaciones Internacionales sobre el pedido de aprobación del Acuerdo sobre residencia para nacionales de los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile", 25 de noviembre del 2013. El pleno aprueba en diciembre de aquel año y desde abril del 2014 el Ecuador empieza a dar las residencias Mercosur, otorgando en los primeros dos años de aplicación alrededor de 34.000 residencias

paralelamente asume la responsabilidad de coordinar la elaboración del proyecto de ley de movilidad humana.

Mientras se engranaba y ponía en marcha el flamante viceministerio, otros actores políticos y de la sociedad deciden tomar la iniciativa de construir propuestas de ley: uno de ellos fue la Defensoría del Pueblo, quienes el 2013 trabajan en la elaboración de un proyecto titulado “Ante Proyecto de Ley Orgánica e Integral de Movilidad Humana”, que era una propuesta completa de proyecto de ley elaborado con apoyo técnico y económico de ACNUR. En la introducción de aquel anteproyecto se señala:

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

Para este momento todas las voces que pedían a gritos una nueva ley de migración basaban su argumentación en la necesidad de actualizar la vetusta ley del 71 que era contraria a los principios constitucionales. Sumado a la “crisis” en el ejecutivo por los cambios institucionales, de autoridades y la falta de concreción de un proyecto de ley que llegue a la Asamblea, la Defensoría de Pueblo tomó la iniciativa de elaborar un ante proyecto.

El Viceministerio de Movilidad Humana recoge este aticulado, el material fruto de las diferentes consultorías y proyectos realizadas por la ex SENAMI, aportes de asambleístas, secciones del borrador del Código Orgánico de Relaciones Interpersonales que trataban sobre movilidad, revisión de ciertas leyes de migración de la región, entre otros documentos<sup>31</sup> y, en un esfuerzo de sistematización, arma un primer “refrito”, una estructura de la ley y se empieza a construir un articulado nuevo.

Al finalizar el 2013 se realizan reuniones entre cancillería y los asambleístas representantes de los ecuatorianos en el exterior más una asambleísta nacional,<sup>32</sup> reuniones interministeriales con el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, Desarrollo Social, Seguridad, Gestión de la Policía, Inteligencia y Defensoría del Pueblo, así como reuniones internas del equipo del viceministerio de movilidad humana. Vale la pena resaltar el compromiso y seguimiento personal del canciller de aquel entonces Ricardo Patiño dando seguimiento a través de reuniones y talleres para ver los avances.

Desde cancillería se decide trabajar directamente con la Asamblea Nacional, concretamente con los asambleístas anteriormente nombrados y se conforma el

---

la mayoría a colombianos y donde, entre otros requisitos, se pide el certificado de antecedentes penales que había molestado a los actores de la sociedad civil que se salieron de la mesa. Al respecto ver Ramírez, Ceja y Coloma (2016).

<sup>31</sup> También llegaron insumos de la Fundación de Asistencia Jurídica, Social y Económica del Migrante Ecuatoriano quienes presentaron un texto titulado “Proyecto de Ley de Movilidad Humana”, así como de otros organismos no gubernamentales como Asylum Access, la Mancomunidad del Norte, entre otros. En total Cancillería sistematizó 18 textos en este periodo.

<sup>32</sup> Los asambleístas por el exterior: Dora Aguirre, Esteban Melo, Alex Guamán, Ximena Peña, Eduardo Zambrano, Diana Peña. Como asambleísta nacional por los migrantes: Linda Machuca.

autodenominado Equipo Núcleo Cancillería-AN.<sup>33</sup> En esta etapa del proyecto, se trabaja en la elaboración de los primeros artículos, partiendo del consenso de que el corpus de la ley tiene que moverse en el triángulo entre derechos, desarrollo/Buen Vivir y seguridad integral y aportando con algunas definiciones.

La primera estructura y articulado aprobada y socializada al interior de diferentes estamentos del Estado data de enero del 2014, tenía nueve títulos y al igual que las versiones anteriores recuperaba la mirada integral teniendo diferentes capítulos que trataban las aristas de la movilidad ya señaladas y una primera sección sobre derechos comunes para todas las personas en movilidad (ver anexo 1).

Uno de los aspectos más innovadores de este borrador se encuentra en el apartado referente a la permanencia de inmigrantes en el Ecuador, donde se planteó un capítulo sobre la “ciudadanización” que consistía en reconocer la pertenencia y arraigo de un extranjero al Estado ecuatoriano sin tener que optar por la naturalización. El art. 107 de aquel proyecto rezaba:

... la ciudadanización en el Estado Ecuatoriano es el pilar para la construcción de la ciudadanía suramericana y avanza hacia la ciudadanía universal, la libre movilidad y el fin de la condición de extranjero según lo dispuesto en la Constitución.

Posteriormente, se realizaron varios talleres de socialización en varias provincias del país y en el exterior sobre la estructura de la ley, teniendo una amplia participación tanto de actores del Estado como de la sociedad civil. Entre enero de 2014 y junio de 2015 el borrador de ley original sufre algunas metamorfosis en el articulado, se incorporan nuevos ingredientes con tinte securitista, se eliminan otros, circulan al interior de Cancillería varios borradores hasta que finalmente es aprobado por las autoridades, después de varias reuniones y talleres de discusión entre diferentes actores del ejecutivo y legislativo -incluido el hexágono-<sup>34</sup> antes de entrar a la Asamblea Nacional.

## **6. El proyecto “final” de la Ley Orgánica de Movilidad Humana**

El proyecto de Ley Orgánica de Movilidad Humana (LOMHU), después del largo recorrido aquí descrito, finalmente fue presentado como iniciativa legislativa a la Asamblea Nacional el 16 de julio de 2015, aunque como se ha dicho recayó en la Cancillería liderar la elaboración del articulado. Dicho texto, presentado formalmente por los seis asambleístas representantes de los ecuatorianos en el exterior y la asambleísta nacional por los migrantes, contiene 49 fojas y es un proyecto de ley que intenta ver los temas de movilidad humana de manera integral analizando los diferentes grupos, a saber: emigrantes, inmigrantes, retornados, refugiados, asilados, apátridas, víctimas de trata y tráfico, migrantes en situación de vulnerabilidad y personas en

---

<sup>33</sup> En el cual participaron asesores de los asambleístas así como miembros del Cancillería pertenecientes al Viceministerio, muchos de ellos terceros secretarios recién incorporados y funcionarios de la Dirección Jurídica.

<sup>34</sup> El hexágono es un espacio de análisis político y jurídico en donde se discuten los proyectos de ley el cual está conformado por actores ministeriales, de la Asamblea Nacional y la Secretaría Jurídica de la Presidencia. Según el tipo de ley acuden algunos representantes de ministerios. Para el caso del proyecto de movilidad humana, estuvo conformado por: Secretaría jurídica de la Presidencia de la República, Representante de la Asamblea Nacional, SENPLADES, Cancillería, Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia y Ministerio Coordinador de Desarrollo Social.

tránsito. Además, el proyecto actualiza los trámites administrativos de documentos de viaje, legalizaciones, ingresos, salidas, estadías, naturalizaciones, prevención de la migración riesgosa, servicios consulares e institucionalidad. Esta versión contiene 184 artículos distribuidos en catorce títulos y dos disposiciones transitorias (ver Anexo 2).

Entre sus puntos positivos, aparte de la mirada integral del hecho migratorio, se destaca el énfasis en los Considerandos a la preeminencia de la Constitución, el principio de igualdad de derechos, el principio de ciudadanía universal, la libre movilidad, la integración regional, la eliminación progresiva de la condición de extranjero, o la prohibición de criminalización, (art. 4); el reconocimiento de la necesidad de contar con mecanismos accesibles para la regularización de los no-nacionales y la priorización del principio de reagrupación familiar.

Sin embargo había muchos elementos contradictorios que mantenían intacto en varios pasajes el espíritu y articulado de las leyes del pasado. Era evidente que los actores securitistas habían puesto su salsa antes de que el texto llegue a la Asamblea. En un análisis realizado (Acosta y Ramírez 2015) señalamos algunos aspectos que nos preocupaban del proyecto, sobre todo en lo referente a las secciones de inmigración y extranjería. En particular, el énfasis en el enfoque de control al momento de tratar sobre los extranjeros y la permamencia de elementos que pueden crear incertidumbre jurídica o demasiada discrecionalidad por parte del Estado.

A manera de ejemplo cunado en el texto se alude a los inmigrantes se hace un doble hincapié en el grupo de extranjeros en el sentido de diferenciarlos de las otras personas en movilidad, se plantea un tiempo de 10 años para obtener la residencia definitiva, se establece la posibilidad de controles permanentes a los inmigrantes, no existe mecanismos de regularización para migrantes en situación de irregularidad, no se contempla el acceso al derecho de reunificación familiar para inmigrantes y se vuelve notorio la perspectiva de control incorporando artículos que mantienen la misma dirección y casi idéntica redacción que la ley del 71.<sup>35</sup> Para esta versión que entró a la asamblea aquella sección sobre “la ciudadanía” ya había sido eliminada y no contemplaba ninguna referencia sobre los migrantes intrarregionales o ciudadanía suramericana.

Todas estas observaciones y otras adicionales fueron presentadas a la Comisión de Relaciones Internacionales de la Asamblea Nacional, donde se hizo un riguroso y nuevamente participativo proceso de análisis invitando a funcionarios gubernamentales, de otros poderes del Estado, académicos, representantes de organismos internacionales y a propios emigrantes e inmigrantes.<sup>36</sup> Había consenso que el texto debía ser mejorado

---

<sup>35</sup> La Ley del 71 señala en su artículo 5.II “Interrogar a todo extranjero sujeto al fuero territorial y revisar sus efectos personales, cuando presuman la existencia de alguna causa de exclusión o deportación del país. 5.V “Limitar y controlar la permanencia de extranjeros sujetos al fuero territorial”. El proyecto de ley señala en su artículo 37. “Control de la permanencia de los ciudadanos extranjeros.- A efectos de controlar la condición migratoria de los ciudadanos de otras nacionalidades en el territorio ecuatoriano, la autoridad de control migratorio tendrá las atribuciones de revisión, control y verificación de las calidades migratorias y el tipo de visado de un inmigrante en el Ecuador”, Art. 38.- “Revisión de estado de visas.- Las autoridades de control migratorio revisarán permanentemente que las actividades realizadas por los portadores de visados se correspondan con la realidad y lo declarado ante la autoridad de movilidad humana”. Para un análisis crítico del proyecto de ley ver Acosta y Ramírez (2015).

<sup>36</sup> Aparte de representantes de ministerios involucrados en la materia como cancillería, interior, justicia, deportes, acudieron representantes de la Defensoría del Pueblo, de la Defensoría Pública, Correos del Ecuador, Parlamento Andino, de UNASUR, ACNUR, CIDH, OIM, IAEN, FLACSO, Cruz Roja, Servicio

sustancialmente, aunque todavía existía voces que pedían su archivo inmediato, la elaboración de un nuevo proyecto o mantener la ley vigente.

Este trabajo de revisión se realizó en el último cuatrimestre del 2015, a partir del 12 de agosto de aquel año fecha que arrancó la primera sesión para debatir el proyecto dentro de la Comisión. Es importante resaltar la apertura por parte del Legislativo para que diferentes actores políticos y sociales comenten dicho proyecto, pongan sus ingredientes, a fin de mejorar el mismo antes de ir al primer debate en el pleno.

El trabajo de la Comisión (presidido por Fernando Bustamante) fue acompañado por el del Grupo Parlamentario por los Derechos de las Personas en Movilidad Humana (liderado por Linda Muchuca), que reorganizó foros temáticos, incluido el Foro Internacional sobre Migración, Derechos Humanos y Legislación realizado a finales del 2015 con la participación de expertos internacionales y nacionales para alimentar el articulado y fortalecer la perspectiva de derechos.

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

Desde finales de noviembre y diciembre de 2015, se realizó un proceso de socialización en las diferentes provincias del país y en el exterior para seguir recogiendo insumos y observaciones de la sociedad por fuera de la Asamblea, lo cual demuestra una vez más la amplia participación, tanto antes como durante el proceso de cocina de la ley de movilidad humana. En total se realizaron nueve eventos de socialización en las provincias con una asistencia de 832 personas y en el exterior se realizaron 30 eventos con una asistencia de más de 1000 personas (Asamblea Nacional 2016).

Finalmente, todo este material del proceso participativo se empezó a sistematizar entre la Comisión de Soberanía, Integración, Relaciones internacionales y la Presidenta del Grupo Parlamentario por los Derechos de las Personas en Movilidad Humana.

### **El desenlace y los cambios de “chefs” a última hora**

Al iniciar el 2016 dos actores en este proceso de elaboración y sistematización de los insumos del proyecto de LOMHU dejaron sus puestos (claves) en la cocina. En diciembre del 2015 el Presidente de la Comisión de Relaciones Internacionales, Fernando Bustamante fue sancionado por el comité de ética del Movimiento Alianza País, lo que ocasionó una sanción y su posterior salida del movimiento y de la presidencia de la Comisión;<sup>37</sup> y, a finales de febrero, la asambleísta Linda Machuca fue

---

Jesuita para los Refugiados, Coalición para las migraciones, Asylum, F. Esperanza, entre otras. Comparecieron en total 15 organismos gubernamentales, 8 organizaciones no gubernamentales, ocho organismos internacionales, tres expertos, once representantes de organizaciones de migrantes. Así como también se recibieron varias observaciones por escrito. Al respecto ver Asamblea Nacional (2016).

<sup>37</sup> El Asambleísta Bustamante se abstuvo de votar con el oficialismo en las enmiendas Constitucionales

nombrada Cónsul General en Nueva York motivo por el cual tuvo que dejar su cónsul y la coordinación del Grupo Parlamentario por los Derechos de las Personas en Movilidad Humana

Machuca y su equipo de asesores fueron quienes hicieron un trabajo de sistematización y articulación de los insumos los primeros meses del año. Antes de asumir sus nuevas funciones consulares envió una carta a la nueva presidenta de la Comisión de Relaciones Internacionales entregando todo el trabajo realizado:

Desde el Grupo Parlamentario por los Derechos de las Personas en Movilidad Humana de la Asamblea Nacional hemos desarrollado una serie de actividades y eventos orientados a recoger los insumos del pueblo para la mencionada ley... Asimismo, con el afán de apoyar el trabajo de la Comisión que parecía carente de equipo que asuma el trabajo de la Ley, nos comprometimos a desarrollar un documento que recoja los diferentes aportes que se reciban durante el proceso de socialización... Por lo tanto, me complace presentar este informe del Proyecto de Ley de Movilidad Humana como aporte para el desarrollo del Informe para Primer Debate de esta Comisión.<sup>38</sup>

Efectivamente lo que se presentó fue un documento escrito ya como proyecto de ley que según algunos informantes no tenía sostén en todos los insumos recogidos en el periodo de socialización, motivo por el cual la nueva presidenta de la Comisión decide crear, a inicios de marzo del 2016, una subcomisión la cual estuvo a cargo la Asambleísta Dora Aguirre y su asesor Aldo Uquillas donde se participaba a nivel de asesores (en promedio cinco), con el propósito de sistematizar, compilar, analizar todos los insumos y presentar una nueva propuesta de Ley Orgánica de Movilidad Humana. La Subcomisión de la Asamblea trabajó de marzo a agosto en 34 sesiones de 3 a 4 horas cada sesión, presentando en julio un avance preliminar.

Mientras esto ocurría en la cocina de la Asamblea, en el poder Ejecutivo se produce un inesperado cambio de Ministro de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Ricardo Patiño, conocido como el canciller de la revolución ciudadana, pasó al frente del Ministerio de Defensa y en su remplazo llegó Guillaume Longe, franco inglés ecuatoriano, quien antes ocupaba el cargo de Ministro de Cultura, y para mediados de año se dan cambios también en el viceministerio de movilidad humana.<sup>39</sup> Como señalamos el proyecto original que entró a la asamblea fue cocinado desde la Cancillería e indudablemente estos cambios de actores en dicho Ministerio produjeron que las autoridades entrantes intenten poner sus nuevos ingredientes a la ley que, para aquel entonces, ya se estaba bastante horneada en la asamblea.

Esto provoca que, paralelamente al trabajo que realizaba la subcomisión, luego de una reunión mantenida entre la Presidenta de la Comisión de Relaciones Internacionales y la nueva Viceministra de Movilidad Humana se empieza a trabajar en otro articulado. Para el 10 de agosto del 2016, cuando se reinician los debates en la Comisión, para sorpresa de todos los presentes, se presenta a los miembros dos proyectos de ley, o para ser más específico, el mismo con dos versiones: el elaborado

---

apelando a su “objeción de conciencia”. En su remplazo asumió la presidencia de la Comisión María Augusta Calle. Pese a este cambio, Bustamante fue uno de los asambleístas que más participó, elevó el nivel del debate e incidió dentro de la Comisión y también votó a favor del primer informe que fue al pleno de la Asamblea. Vale resaltar el trabajo realizado por su asesor Pablo Medina.

<sup>38</sup> Linda Machuca, 23 de febrero del 2016. Oficio-1491-LM-AN.

<sup>39</sup> Deja María Landázuri y asume Esther Cuesta quien cumplía las funciones de cónsul en Génova.

por la Subcomisión (versión con 168 artículos) y el que trabajó la Cancillería con el aval de la Presidenta de la Comisión (versión con 172 artículos) lo cual ocasionó que se suspenda dicha reunión y se defina la metodología a seguir. Esto a mi criterio fue producto de tensiones, desconfíasas latantes, incluso malentendidos entre las cabezas de Comisión (aunque pertenecen al mismo partido) y las nuevas autoridades del Viceministerio.

En ninguno de los dos borradores del proyecto había alguna mención sobre la migración intrarregional ni la ciudadanía suramericana, tema que para aquel entonces ya se había convertido en mi bandera de lucha y que meses atrás había elaborado una propuesta de artículos junto con los asesores del anterior presidente de la Comisión y del Grupo Parlamentario sobre la base de las propuestas que se venía trabajando desde UNASUR.

Entre agosto y noviembre la Comisión tuvo 16 sesiones donde finalmente prevaleció el articulado de la Subcomisión (defendido por la mayoría de los asambleístas ya que varios de sus asesores trabajaron en la Subcomisión) el cual fue afinado por los parlamentarios y sus asesores. En esta etapa de la comisión ya no hubo participaciones externas<sup>40</sup> y por lo general asistieron en promedio entre 7 y 8 asambleístas.<sup>41</sup> Hay que resaltar el peso -con intervenciones acoloradas incluidas- en la comisión- de los asesores de la Presidenta y del secretario de la Comisión quienes jugaron un papel central en la elaboración del articulado final. Estos actores tuvieron un poder real a la hora de meter y sacar algunos artículos, sobre todo el equipo de asesores de la Presidenta, a quienes incluso algunos asambleístas reclmaron por no incorporar algunos de los temas propuestos y aceptados en la comisión. Finalmente ellos fueron los que estaban al frente del computador. Vale la pena señalar la casi nula presencia e incidencia de las nuevas autoridades de Cancillería en este tiempo, ni el envío de directrices al representante permanente de este ministerio ante la Asamblea Nacional.

Fue en este periodo y gracias al apoyo de la asambleísta Dora Aguirre que se logró meter un capítulo sobre la comunidad suramericana en Ecuador. Si bien otros países tienen artículos dedicados a los migrantes regionales o a los acuerdos regionales firmados,<sup>42</sup> el proyecto de ley que se preparaba desde la Asamblea es la única que incorpora el concepto de 'ciudadanía suramericana' y dedica un capítulo específico que genera seguridad jurídica, claridad y certeza a los ciudadanos de la región dando facilidades para su residencia. De igual manera se incorporan otros tópicos a lo largo del texto que inclinaron la mesa hacia una ley de movilidad humana con enfoque de derechos. A mi criterio fue el proyecto que entró a primer debate el mejor elaborado de todos los que se hicieron post-constituyente el cual tenía 169 artículos dividido en títulos, capítulos y secciones (ver Anexo 3). Finalmente, en la sesión No. 247 del 14 de noviembre del 2016 la Comisión debatió y aprobó con la presencia de ocho asambleístas el informe final para llevar al peno.

---

<sup>40</sup> Salvo algunas más sobre todo cuando quedaba encargada de la presidencia la Asambleísta Dora Aguirre.

<sup>41</sup> Los asambleístas más activos: Fernando Bustamante, Dora Aguirre, María Augusta Calle y Francisco Hagó. Los otros que estuvieron presentes y con menos participación fueron: Eduardo Zambrano, Verónica Rodríguez y María Soledad Vela. Asistían pero participaban muy poco: Rocío Valarezo y Raúl Auquilla. Asistía poco y no participaban casi nunca: Milton Gualán y Diego Salgado.

<sup>42</sup> Ver: artículos 22 y 23 Ley de Migración 25.871 de Argentina; artículo 34, Ley 18.250 de Uruguay; artículos 27 y 49 Ley 370 de Bolivia; artículos 59 y 64 Decreto 1236 de Perú; artículo 111, PL 2516 del Senado de Brasil.

## 7.- La recta final: a las puertas del horno casi se quema el pan

Después de esta larga cocción de los diferentes proyectos de ley orgánica de movilidad humana, con apagones de por medio, el 22 de noviembre fue presentado el proyecto final al Pleno de la Asamblea Nacional para su primer debate con la presencia de 86 asambleístas. En dicha sesión hubo consenso tanto en los parlamentarios del oficialismo como de la oposición en la necesidad de contar con un nuevo marco jurídico en migración haciendo intervenciones más declarativas que propositivas enfatizando en los temas de los ecuatorianos en el exterior (vistos como héroes), en los retornados (que necesitan más beneficios y no trabas burocráticas sobre todo con temas de retorno de manaje) y no faltó quien hable de los extranjeros, refugiados, asilados y la migración indocumentada vistos como un problema (“somos demasíadamente libres”, “extranjeros compiten con ecuatorianos”, “los refugiados han desplazados en el trabajo a los ecuatorianos”, “damos asilo a un *hacker* en Londres”<sup>43</sup>).

Este texto se hizo público y a inicios de diciembre se retomó el debate dentro de la Comisión para realizar ajustes y se invitó nuevamente a ciertos actores estatales, de organismos internacionales y de una asociación de retornados. Algunas organizaciones y personas mandaron sus observaciones por escrito<sup>44</sup> y nuevamente se realizó un hexágono en el que participaron representantes de los seis principales ministerios involucrados en la materia: Cancillería, Interior, Justicia, Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa, Ministerio Coordinador de Desarrollo Social y Secretaría Nacional de Planificación, más los representantes de la Asamblea Nacional y de la Presidencia de la República.

En este espacio quien tomó las riendas de discusión sobre los temas nodales fue el Secretario Jurídico de la Presidencia de la República.<sup>45</sup> En el hexágono se debatieron y se incluyeron algunos temas no menores como exigir seguro médico privado a los extranjeros que quieran residir en el país, se trató de eliminar la posibilidad de que se puedan regularizar por la vía de la ciudadanía suramericana los cónyuges que no son de la región, se puso en tela de juicio el abrir un proceso de regularización extraordinario que constaba en el proyecto en la transitoria segunda, entre otros aspectos que nos recordaron la presencia vigente de actores con peso político que ven la inmigración como un problema para el Estado.

En la penúltima sesión de la Comisión, sesión de más de 5 horas, se debatió el nuevo texto que incorporó muchos de los cambios que sufrió el articulado post-hexágono cuyo principal crítico fue el asambleísta Fernando Bustamente quien pidió reiteradamente explicaciones sobre los cambios de última hora y puso muchos de los temas conflictivos sobre la mesa tratando de volver al texto original. Por dos ocasiones

---

<sup>43</sup> En referencia al asilo diplomático que el Ecuador concedió desde el 2012 a Julian Assange. Vale la pena resaltar que el tema de migración y desarrollo que antes era el más presente dentro de los debates políticos prácticamente estuvo ausente en el primer debate en donde cobró centralidad el tema del retorno.

<sup>44</sup> En total se hicieron 9 comparecencias y 19 observaciones por escrito la mayoría de asambleístas (con observaciones generales o de artículos específicos), de los dos viceministros de Interior y Cancillería (con comentarios a todo el articulado), del Defensor del Pueblo, de Acosta y Ramírez (2016), así como un texto de ACNUR (2016) con una propuesta nueva de articulado para el Título X sobre Protección internacional. Ver Asamblea Nacional (2016b).

<sup>45</sup> Alexis Mera, de los pocos actores que se mantuvo en los 10 años del correísmo en el mismo puesto y cuyo poder al momento de aprobar (o no) las leyes en esta década ha sido trascendental.

los miembros del oficialismo se reunieron a puerta cerrada, era palpable la tensión en la comisión y malestar de algunos asambleístas del oficialismo por las modificaciones. Por dos ocasiones se votó las mociones hechas por Bustamante, los oficialistas prefirieron abstenerse ya que tenían pocos y débiles argumentos para justificar dichos cambios. Era indudable que las instrucciones venían de un “chef” externo del Ejecutivo que al final puso salsa picante con sabor a control migratorio como por ejemplo introducir frases en algunos artículos referente a los inmigrantes como: “*no ser considerado una amenaza o riesgo para la seguridad interna según la información que dispone el Estado ecuatoriano*” como requisito para dar residencias.

Al finalizar el año 2016, en la continuación de la sesión No. 255, el martes 27 de diciembre del 2016, en el contexto del día del migrante, de inicio de la campaña electoral y a cinco meses de que termine el gobierno de Rafael Correa, la Comisión de Relaciones Internacionales aprobó el texto final e informe para segundo debate (Asamblea Nacional 2016b).

En términos generales la estructura del articulado se mantiene igual con pequeños cambios de forma y eliminación e incorporaciones de dos secciones<sup>46</sup>. Los principios, la parte dogmática de la ley se pone al tenor de la Constitución retomando el principio de ciudadanía universal, libre movilidad, prohibición de criminalización, protección de las personas ecuatorianas en el exterior, igualdad ante la ley y no discriminación, pro-persona, interés superior del niño, niña y adolescentes, no devolución e integración regional.

En un documento de trabajo preparado para la Cancillería a finales de enero del 2014 (Ramírez y Correa 2014), realicé un análisis prospectivo donde señalaba tres escenarios posibles en torno a la ley:

*El Deseable.-* Que la propuesta de estructura, se transforme en un articulado fino y limpio para poder presentar al hexágono y a la asamblea en el tercer trimestre del año 2014 y contar con un nuevo marco jurídico a corto plazo.

*El Probable.-* Que en el proceso de elaboración de la ley nos encontremos con actores y actitudes que obstaculicen su aprobación y que el proyecto sufra una metamorfosis estructural, lo cual retrasaría la elaboración y conduciría aun un nuevo marco jurídico a mediano o largo plazo.

*No Deseable.-* Que perdamos la oportunidad histórica de contar con una nueva ley en movilidad humana y nos mantengamos con la legislación vigente de migración de 1971.

Transcurridos dos años y medio de aquel texto citado, el escenario probable y deseable fue el que medianamente sucedió. Durante todo este tiempo se mantuvo hasta el final algo que al principio parecía muy complicado como era tener una ley pensada en todas las diferentes aristas de la movilidad y que se mantenga el articulado en un

---

<sup>46</sup> Se incorpora una nueva sección en el capítulo III: Personas sujetas a Protección por razones Humanitaria; se elimina la sección III del capítulo VI. Se cambia el orden en las disposiciones finales. Ver Anexo 4.

equilibrio entre enfoque de derechos, buen vivir y seguridad humana inclinado la balanza más para el primero<sup>47</sup>. En la exposición de motivos de la ley se señala:

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

El proyecto de ley, en el cual hubo una amplísima participación de diferentes actores, entro a su segundo y definitivo debate los días 4 y 5 de enero del 2017 en donde, luego de dar lectura al informe, intervinieron 23 asambleístas para hacer algunas comparecencias más retóricas sobre el rol de los migrantes en el exterior (ya se estaba en campaña electoral), otros para pedir más para los retornados (tema que más concentró la atención) y algunos honorables intervinieron para pedir ajustar ciertos tópicos (la mayoría vinculados justamente a las personas retornadas).

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

Finalmente Ecuador contaba con una nueva ley, la octava en materia de migración en la historia del país, la primera con el nombre de movilidad humana y con una mirada integral que legislará sobre las diferentes personas en movimiento que es la parte medular estipulado en el título I y la primera en la región que incorpora el concepto de ciudadanía suramericana a la cual se le dedica un capítulo entero e instruye al Estado ecuatoriano a impulsar campañas de información para que regularicen la condición migratoria los ciudadanos de la región, siendo este tema un avance muy significativo.<sup>48</sup>

Seguramente para los partidarios de las miradas securitista les parecerá (y les parece) que es una ley muy benévola para con las personas en movilidad, sobre todo cuando se piensa en los inmigrantes. Seguramente para los hípergarantistas habrá (y hay) algunos artículos o incisos que no compartan y hablarán de que va en contra de la Constitución y los derechos a la libre movilidad y ciudadanía universal. No hay dudas

---

<sup>47</sup> En el texto final secciones relativos a los derechos para ecuatorianos en el exterior (diez y seis artículos) retornados (once artículos) e inmigrantes (nueve artículos), casi todos vinculados a su particular situación de movilidad.

<sup>48</sup> El Presidente Correa en el enlace sabatino 510, realizado desde Barcelona España el 28 de enero del 2017, firmo sin veto el ejecútese de la ley de Movilidad humana que entró en registro oficial el 6 de febrero.

de que a lo largo de la cocción de esta ley y en propio texto final se hizo notorio la yuxtaposición de enfoques que hemos tratado aquí y en otros textos.

Que esta ley haya demorado tanto en aprobarse (algunos cuentan desde el 2008 y desde 1971) y que no se convierta en el borrador número cuarenta desde el retorno a la democracia fue posible entre otras cosas gracias a que los actores involucrados finalmente asumieron que la ley no puede ser un ‘traje a medida’ o un plato donde solo un cocinero pone todos los ingredientes según su sazón, intereses y enfoques particulares. Fue posible gracias al apoyo político del oficialismo para sacar la ley antes de terminar el gobierno de Rafael Correa y empezar la campaña electoral. Fue posible gracias a la constancia de ciertos actores que nunca bajaron los brazos y al trabajo arduo de la Comisión. La ley demoró en salir no solo por las tensiones y enfoques encontrados, sino también por los cambios de autoridades e institucionales que se dieron en este tiempo. Desde el periodo post-constituyente hubo cambios en las cabezas de la Senami, Cancillería y Ministerio de Interior; desapareció una institución que fue rectora de la política migratoria hasta el 2013 (SENAMI), apareció un nuevo viceministerio de movilidad humana y hubo cambios de autoridades en la Comisión de Relaciones Internacionales dentro de la Asamblea.

En un Estado y sociedad heterogéneos como en Ecuador donde se viven varias condiciones migratorias; donde existe una parte que defiende los derechos de las personas en movilidad pero otra mayoritaria que raya en el racismo y la xenofobia hacia los “otros”; en un contexto mundial donde hemos sido testigos de cómo los migrantes son perseguidos, maltratados y miles han muerto en su periplo migratorio; y cuando resurgen las tesis desde el imperio hasta la patagonia de construir muros, tener un nuevo marco legal que responda a la realidad migratoria contemporánea, siempre cambiante, para otorgar derechos, obligaciones, responsabilidades tanto al Estado como a quienes de manera voluntaria o forzada vivimos en Ecuador, así como para aquellos que de manera voluntaria o forzada viven en el exterior, es una muy buena noticia.

Es una ley que piensa en las personas migrantes con una fuerte impronta en derechos pero también en la soberanía del Estado, es una ley que mantiene la histórica bicefalía en la materia al tener una autoridad de movilidad humana y una autoridad de control migratorio (dando más peso la primera). Es una ley que todavía piensa en ciertos pasajes en la seguridad nacional y los extranjeros como una amenaza, pero también y mucho en derechos humanos, sociales, económicos y políticos bajo el principio de la ciudadanía universal. Es una ley que desburocratiza varios procesos administrativos, sobre todo en materia de visas; es una ley que piensa en los grupos excluidos y vulnerables dentro de este campo como son los refugiados, apátridas, víctimas de trata y tráfico, pero dejó fuera un mecanismo para la regularización migratoria (tema que hasta el último fue muy debatido), es una ley que por primera vez piensa en la migración intrarregional, y por ende en la integración.

La ley Orgánica de Movilidad Humana -sueño de los que trabajamos y luchamos en la materia- ha superado muchos de los principios decimonónicos y ostracismos del pasado, que seguían vigentes en la anterior ley. Mucho de lo que estaba bien cocido, el enfoque de seguridad, finalmente se fue quemando y/o relegando al final del texto -como deportaciones y expulsiones-; pero cocido o quemado está presente. Lo que parecía estar crudo, el enfoque de derechos, quedó bien cocido, desde la parte dogmática e incluso incorporando avances sustantivos y nuevos ingredientes que no se

tiene en ninguna otra ley en la región -el concepto de ciudadanía suramericana-. De crudo pasó a cocido y está bien presente.

Un gobierno como el de la Revolución Ciudadana, que ha sostenido durante 10 años que la razón de ser de la política es el ser humano, y ha proclamado una alternativa al neoliberalismo denominada por algunos autores como el ‘socialismo del buen vivir’ (Ramírez, R. 2016); y que a nivel constitucional puso la vara muy alta en materia de movilidad humana, reconociendo el derecho a migrar, la libre movilidad y el principio de la ciudadanía universal, tenía el deber histórico de aprobar una nueva ley en esta materia, colocando a los ciudadanos migrantes, como actores nodales y recordando la centralidad del Estado el cual fue pulverizado en el neoliberalismo.

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

Después de casi nueve años post-constituyente, después de cuatro años siguiendo mi ‘objeto de estudio’ y de ocupar varios puestos tanto en el Estado, organismos internacionales y en la academia; desde mi rol de funcionario, investigador, ciudadano y activista; de haber visto circular muchas personas en el camino con diferentes posiciones al hablar sobre migración; y de haber caminado y hablado con muchos migrantes, estoy convencido de la importancia de participar, dialogar, debatir, aportar, pelear, disputar sentidos, defender principios, pero llegar a conclusiones y sobre todo no salirse de la mesa cuando la cena ya está servida, aunque la carne esté un poco cruda, cocida o quemada.

## **Bibliografía**

- Abélès, Marc (2000). *Un ethnologue à l'Assemblée*. Paris: Odile Jacob.
- Abrams, Philip (1998). Notes on the difficulty of studying the state. *Journal of Historical Sociology*, 1998, Vol. 1: 58-89.
- Ackerman, Alana (2014). *La ley, el orden y el caos: una antropología de la constitución mutua del Estado ecuatoriano y el 'otro' extranjero. 1938-2012*. Quito: IAEN.
- ACNUR (2016). Comentarios y recomendaciones del ACNUR a la Asamblea Nacional del Ecuador en Relación al Proyecto de Ley de Movilidad Humana, Quito:16 de noviembre del 2016.
- Acosta Diego y Ramírez, Jacques (2015). *El Proyecto de Ley Orgánica de Movilidad Humana de la República de Ecuador: contribuciones para el debate*, Quito: 5 agosto del 2015
- Acosta Diego y Ramírez, Jacques (2016). El Proyecto de Ley Orgánica de Movilidad Humana de la República de Ecuador: contribuciones al texto final aprobado por la Comisión Especializada Permanente de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral. Quito:1 de diciembre del 2016.
- Asamblea Nacional (2013). Informe de la Comisión de Relaciones Internacionales sobre el pedido de aprobación del Acuerdo sobre residencia para nacionales de los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile”, Quito: 25 de noviembre del 2013.
- Asamblea Nacional (2016). Informe para Primer Debate del proyecto de Ley Orgánica de Movilidad Humana. Comisión Especializada Permanente de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral, Quito: 14 de noviembre del 2016.
- Asamblea Nacional (2016b). Informe para Segundo Debate del proyecto de Ley Orgánica de Movilidad Humana. Comisión Especializada Permanente de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral, Quito: 27 de diciembre del 2016.
- Bourdieu, Pierre (2002). Espíritu de Estado: génesis y estructura del campo burocrático. En *Revista Sociedad*: UBA.
- Clastres, Pierre (2004). *Arqueología da Violência*. São Paulo: Cosac & Naify.
- Delgado Raúl; Márquez Humberto y Puentes Rubén (2008). Elementos para replantear el debate sobre Migración, Desarrollo y Derechos Humanos. Marco Conceptual (versión preliminar para discusión), Red Internacional de Migración y Desarrollo.

- Delgado Raúl y Márquez Humberto (2012). Desarrollo desigual y migración forzada. Una mirada desde el sur. Zacatecas: Porrúa-UNESCO- Red Internacional de Migración y Desarrollo, U. Autónoma de Zacatecas.
- Defensoría del Pueblo (2013). Propuesta de Anteproyecto de Ley Orgánica e Integral de Movilidad Humana, Quito: diciembre 2013.
- Domenech, Eduardo (2010). “La gobernabilidad migratoria en la Argentina: hacia la instauración de políticas de control con ‘rostro humano’”. Ponencia presentada en el IV Congreso de la Red Internacional de Migración y Desarrollo, Quito 18 al 20 de mayo  
[http://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1308776200.Ponencia\\_Eduardo\\_Domenech.pdf](http://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1308776200.Ponencia_Eduardo_Domenech.pdf)
- Durán, Jorge (2016). “La utopía ecuatoriana”. En La Jornada, 10 de enero del 2016, Ciudad de México. Disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2016/01/10/opinion/016a2pol>
- Düvell, Franck (2003). “The globalization of migration control”. En OpenDemocracy [http://www.opendemocracy.net/people-migrationeurope/article\\_1274.jsp](http://www.opendemocracy.net/people-migrationeurope/article_1274.jsp)
- Eguiguren María (2011). *Sujeto migrante, crisis y tutela estatal. Construcción de la migración y modelos de intervención del Estado ecuatoriano*. Quito: FLACSO-Abya Yala.
- Estévez, Ariadna (2008) *Migración, globalización y derechos humanos. Construyendo la ciudadanía universal*. México, D.F.: UNAM-CISAN
- Feldman-Bianco, Bela; Rivera Liliana; Stefoni Carolina; y Villa Martínez, Marta Inés (comps.) (2011). *La construcción social del sujeto migrante en América Latina. Prácticas, representaciones y categorías*. Quito: CLACSO-FLACSO-U. Alberto Hurtado.
- Geinger, Martin y Pecoud, Antoine (2010). *The Politics of International Management*, Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Geinger, Martin y Pecoud, Antoine. (eds.) (2012). *The New Politics of International Mobility. Migration Management and its Discontents*. Osnabrück: Universität Osnabrück.
- Grimson, Alejandro (2011). “Doce equívocos sobre migraciones”. En Nueva Sociedad No. 233, Buenos Aires. 34-43

- Guerrero, Andrés (2010). *Administradores de poblaciones, ventriloquía y transescritura*. Quito: FLACSO-ECUADOR.
- Mármora, Lélío (2009). “El contexto migratorio Sudamérica-Europa: políticas para lograr una gobernabilidad migratoria”. En Salazar, R. (Ed.) *Políticas migratorias. Hacia la gobernabilidad de las migraciones transnacionales*. Quito: Centro Andino de Estudios Internacionales.
- Mintz, Sydney (1996). *Dulzura y poder. El lugar del azúcar en la historia moderna*. México: Siglo XXI.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (2014). Oficio Nro. MREMH-GVMH-2014-0018-0 del 5 de febrero del 2014.
- Presidencia de la República del Ecuador (2013). Decreto Ejecutivo No. 20 del 10 de junio del 2013.
- Ramírez, Jacques (2012). *Ciudad-Estado, inmigración y políticas. Ecuador 1890:1950*, Quito: Instituto de la Ciudad-IAEN.
- Ramírez, Jacques (2013). *La Política migratoria en Ecuador: rupturas, continuidades y tensiones*. Quito: IAEN.
- Ramírez, Jacques (2015). “Migration Policy in the New Ecuadorean Constitution. Toward the Formation of a Transnational Nation-State” en *Latin American Perspectives*. Vol. 43 (1)
- Ramírez, Jacques (2016). *Hacia el Sur. Movilidad intrarregional y ciudadanía suramericana*. CELAG: Quito.
- Ramírez, Jacques; Ceja, Ireri, y Coloma, Soledad (2016) “Ah, usted viene por la visa Mercosur” *Integración, migración y refugio*. Informe de investigación. Quito: ACNUR.
- Ramírez Jacques y Correa Ahamed (2014). “Anteproyecto de Ley Orgánica de Movilidad Humana: flujos migratorios, enfoques y propuesta de estructura” Documento de trabajo de Política Pública. Quito: MREMHU (mimeo).
- Ramírez, René (2016). *El tiempo*. Coimbra: Centro de Estudios Sociales-ALICE.
- Reinoso, Marco (2015). "Comisión Europeo, Proyecto Protección de Derechos de Personas en Movilidad Humana PRODEM (2016). Sistematización Aportes

Normativos en materia de movilidad humana. Período 2009-2013 Período 2013 – 2015”, Quito: GIZ-Asamblea Nacional.

Rodas, Silvia (2016). *Imaginario sobre la emigración de ecuatorianos hacia Estados Unidos en los medios de comunicación impresos –antes y después de la ley de comunicación*. Tesis para la obtención del título en Magister en Migración, Derechos Humanos y Políticas Públicas. Universidad de Cuenca (inédito)

SICREMI (2015). “Migraciones Internacionales en las Américas”, OEA.

Schavelzón Salvador (2008). “Antropología del Estado en Bolivia: Verdades Sagradas, Farsas Políticas y Definiciones de Identidad”. En *Cuadernos de Antropología Social No 28*: 67–84.

Sharma, Ardhana y Gupta, Akhil (2006). *The Anthropology of the State: A Reader*. Australia: Blackwell Publishing, 2006.

Speed, Shannon (2006). “Entre la antropología y los derechos humanos. Hacia una investigación activista y comprometida críticamente”. En *Alteridades*. Año 16. No. 31: 73-85

Suárez, Maka (2014). “Movimientos sociales y buen vivir. Ecuatorianos en la lucha por la vivienda en la plataforma de afectados por la hipoteca”. En *Revista de Antropología Experimental*, 2014, No. 14: 71-89.

Taussig, Michael (1997). *Magic of the State*. New York & London: Routledge.

Wong, Alejandra (2016). *Alcances, limitaciones y perspectivas de la política migratoria ecuatoriana desde un enfoque de género (2007-2014)*. Borrador de Tesis para la obtención del título de Maestría en Relaciones Internacionales. IAEN (inédito).

Zepeda, Beatriz; Carrión, Francisco; Carrasco, Fernando y Ramírez, Jacques (2015). *Las Américas y el Mundo: Ecuador 2014*, Quito: FLACSO-Ecuador.

**Anexo1. ESTRUCTURA DEL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE  
MOVILIDAD HUMANA (LOMHU versión enero 2014)**

**TITULO I Disposiciones Generales**

CAPÍTULO I. Ámbito y Objeto de la Ley

CAPÍTULO II. Definiciones

**TITULO II Principios en Materia de Movilidad Humana**

Capítulo Único. Principios que orientan la política sobre movilidad humana

**TITULO III Derechos y Obligaciones Comunes de las Personas en Situación de Movilidad Humana**

CAPÍTULO I. Derechos generales de las personas en movilidad humana

CAPÍTULO II. Derechos del buen vivir de las personas en movilidad humana

CAPÍTULO III. Obligaciones de las personas en movilidad

**TITULO IV Institucionalidad, competencias y documentos de viaje**

CAPÍTULO I. De la institucionalidad rectora y ejecutora de la política de movilidad humana

CAPÍTULO II. Documentos de Viaje

**TITULO V De los inmigrantes en el Ecuador**

CAPÍTULO I. Del ingreso y la salida del Ecuador

CAPÍTULO II. La permanencia en el Ecuador (incluye tipos de visa)

CAPÍTULO III. La ciudadanía

CAPÍTULO IV. La naturalización/adopción

**TITULO VI Los Emigrantes, los retornados y sus Familiares**

CAPÍTULO I. La protección y asistencia diplomática y consular

CAPÍTULO II. Sobre el retorno de las personas ecuatorianas en el exterior

CAPÍTULO III. Derecho a la unidad familiar y protección a las familias transnacionales

**TITULO VII De las personas necesitadas de protección internacional (refugiados y apátridas)**

CAPÍTULO I. Principios y derechos específicos en materia de refugio

CAPÍTULO II. Reconocimiento de la condición de refugiado

CAPÍTULO III. Terminación de la condición de refugiado

CAPÍTULO IV. Sobre el reconocimiento a los apátridas

**TITULO VIII Prevención, atención y restitución de derechos a personas en tráfico y trata.**

CAPÍTULO I. Sobre el tráfico

CAPITULO II. Sobre la Trata

**TITULO IX Disposiciones complementarias y transitorias**

**Anexo 2. ESTRUCTURA DE LA PROPUESTA DE LEY ORGÁNICA DE  
MOVILIDAD HUMANA (Versión junio 2015)**

*TITULO I. Objeto, Ámbito y Finalidades*

*TITULO II. Principios de Movilidad Humana*

*TITULO III. Derechos y obligaciones de las personas en Movilidad Humana*

*TITULO IV. Ingreso y salida de personas y control de permanencia en el Ecuador*

*TITULO V. Comunidad ecuatoriana en el exterior*

*TITULO VI. Comunidad extranjera en el Ecuador*

*TITULO VII. Comunidad ecuatoriana retornada*

*TITULO VIII. Documentos de viaje y legalización de documentos*

*TITULO IX. Naturalización*

*TITULO X. Protección internacional*

*TÍTULO XI. Prevención de la migración riesgosa y de los delitos contra la migración*

*TÍTULO XII. Atención ciudadana y servicio consular para las personas en movilidad humana*

*TÍTULO XIII. Institucionalidad de movilidad humana*

*TÍTULO XIV. Derogatorias, disposiciones generales y transitorias*

**Anexo 3. ESTRUCTURA DE LA PROPUESTA DE LEY ORGÁNICA DE  
MOVILIDAD HUMANA (Versión noviembre 2016 que entró a primer debate en  
el pleno)**

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

CONSIDERANDO

**TITULO PRELIMINAR**

Capítulo I Objeto, principios, definiciones y finalidades

**TITULO I. De las personas en movilidad humana**

**Capítulo I. De las personas ecuatorianas en el exterior**

Sección I. De los derechos

Sección II. De las obligaciones y responsabilidades

Sección III. De los servicios consulares

**Capítulo II. De las personas ecuatorianas retornadas**

Sección I. De la definición y tipos

Sección II. De los derechos

Sección III. De los procedimientos

**Capítulo III. De las personas extranjeras en el Ecuador**

Sección I. De la definición, derechos y obligaciones

Sección II. De los transeúntes

Sección III. De los residentes

Sección IV. De las visas

Sección V. De la naturalización

**Capítulo IV. Sobre la Comunidad Suramericana en Ecuador**

**Capítulo V. De las personas extranjeras en protección internacional**

Sección I. De las generalidades

Sección II. Asilo

Sección III. Refugio

Sección IV. Procedimiento para el reconocimiento de la condición de persona refugiada

Sección V. De la apatridia

## **Capítulo VI. De la trata de personas y tráfico ilícito de migrantes**

Sección I. De las definiciones y principios sobre la trata de personas o el tráfico ilícito de migrantes

Sección II. De la prevención de la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes

Sección III. De la protección, garantía y reparación de los derechos de las víctimas de trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes

## **TÍTULO II INGRESO, SALIDA, CONTROL DE PERSONAS Y LEGALIZACIÓN DE DOCUMENTOS**

### **Capítulo I. Del control migratorio**

Sección I. De las disposiciones comunes

Sección II. Del ingreso y salida de ecuatorianos

Sección III. Del ingreso y salida de niños, niñas y adolescentes

Sección IV. Del ingreso, permanencia y salida de extranjeros

Sección V. De la inadmisión

Sección VI. De la deportación y expulsión

### **Capítulo II. De los documentos de viaje**

### **Capítulo III. De los servicios de legalización de documentos expedidos en el Ecuador**

## **TÍTULO III. INSTITUCIONALIDAD Y RÉGIMENES SANCIONATORIOS**

### **Capítulo I. De la institucionalidad de movilidad humana**

### **Capítulo II. Del régimen sancionatorio**

DISPOSICIONES DEROGATORIAS (3)

DISPOSICIONES GENERALES (1)

DISPOSICIONES TRANSITORIAS (2)

**Anexo 4. ESTRUCTURA DE LA LEY ORGÁNICA DE MOVILIDAD HUMANA  
(Versión diciembre 2016 del segundo debate aprobado por el pleno)<sup>49</sup>**

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

CONSIDERANDO

**TITULO PRELIMINAR**

Capítulo I Objeto, principios, definiciones y finalidades

**TITULO I. Personas en movilidad humana**

**Capítulo I. Personas ecuatorianas en el exterior**

Sección I. Derechos

Sección II. Obligaciones y responsabilidades

Sección III. Servicios consulares

**Capítulo II. De las personas ecuatorianas retornadas**

Sección I. Definición y tipos

Sección II. Derechos

Sección III. Procedimientos

**Capítulo III. De las personas extranjeras en el Ecuador**

Sección I. Definición, derechos y obligaciones

Sección II. Visitantes temporales

Sección III. Personas sujetas a Protección por razones humanitaria

Sección IV. Personas Residentes

Sección V. Visas

Sección VI De la naturalización

**Capítulo IV. Sobre la Comunidad Suramericana en Ecuador**

**Capítulo V. Personas extranjeras en Protección Internacional**

Sección I. Generalidades

Sección II. Asilo

---

<sup>49</sup> La estructura de la ley aprobado quedó igual, solo cambió el título II quedando “Ingreso, salida, control migratorio y legalización de documentos” e incluyendo al final una disposición reformativa.

Sección III. Refugio

Sección IV. Procedimiento para el reconocimiento de la condición de persona refugiada

Sección V. De la apatridia

## **Capítulo VI. Trata de personas y tráfico ilícito de migrantes**

Sección I. Definiciones y principios sobre la trata de personas o el tráfico ilícito de migrantes

Sección II. Prevención de la trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes y atención a víctimas

## **TITULO II INGRESO, SALIDA, CONTROL DE PERSONAS**

### **Capítulo I. Control migratorio**

Sección I. Disposiciones comunes

Sección II. Ingreso y salida de ecuatorianos

Sección III. Ingreso y salida de niños, niñas y adolescentes

Sección IV. Ingreso, permanencia y salida de extranjeros

Sección V. Inadmisión

Sección VI. Deportación y expulsión

### **Capítulo II. Documentos de viaje**

### **Capítulo III. Servicios de legalización de documentos expedidos en el Ecuador**

## **TITULO III. INSTITUCIONALIDAD Y REGIMEN SANCIONATORIOS**

### **Capítulo I. Institucionalidad de la movilidad humana**

### **Capítulo II. Del régimen sancionatorio**

DISPOSICIONES GENERALES

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

DISPOSICIONES DEROGATORIAS