En Martinez, María Teresa, *Migración una mirada multidisciplinar*. Ciudad de México (México): Tirant lo Blanch.

"Actores, enfoques y poder: etnografía de una ley de movilidad humana".

Jacques Ramírez.

Cita:

Jacques Ramírez (2021). "*Actores, enfoques y poder: etnografía de una ley de movilidad humana*". *En Martinez, María Teresa Migración una mirada multidisciplinar. Ciudad de México (México): Tirant lo Blanch.*

Dirección estable: https://www.aacademica.org/jacques.ramirez/43

ARK: https://n2t.net/ark:/13683/peqr/mvx

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 IV

ACTORES, ENFOQUES Y PODER: ETNOGRAFÍA DE UNA LEY DE MOVILIDAD HUMANA

JACQUES RAMÍREZ GALLEGOS[1]

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. MARCOS NORMATIVOS EN ECUADOR. ENTRE LA SEGURIDAD Y LOS DERECHOS. 3. ACTORES, PERCEPCIONES Y DISPUTAS. 4. BORRADORES Y 'REFRITOS'. 5. EL PROYECTO "FINAL" DE LA LEY ORGÁNICA DE MOVILIDAD HUMANA. 6. EL DESENLACE Y LOS CAMBIOS DE ACTORES A ÚLTIMA HORA. 7. LA RECTA FINAL: A LAS PUERTAS DEL HORNO CASI SE QUEMA EL PAN. 8. CIERRE. 9. EPÍLOGO. 10. BIBLIOGRAFÍA.

A la memoria de Alberto, cóndor migrante que voló alto...

Resumen

El artículo examina el proceso de construcción de la Ley Orgánica de Movilidad Humana en Ecuador. A partir de una mirada desde la antropología del Estado, se analizan los diferentes enfoques y tensiones entre los actores e instituciones, tanto gubernamentales, internacionales, como de la sociedad civil, involucrados en la elaboración de la ley. A nivel metodológico, la investigación se basa en un análisis etnográfico siguiendo el recorrido del proyecto de ley hasta que éste fue aprobado en la Asamblea Nacional. El trabajo de campo desarrollado entre los años 2013 y 2016, y los resultados del estudio permiten entender no sólo la dinámica estatal, sino también visibilizar con mayor claridad cómo actúa el poder en la práctica al desmembrar el Estado y el proceso de producción de reglas.

Palabras clave: Ley, movilidad humana, instituciones, disputas, poder.

Abstract

The article examines the process of making the Organic Law of Human Mobility in Ecuador. From a perspective of the anthropology of the State, the article analyzes the different

approaches and tensions between governmental, international, and social actors and institutions involved in the development of the law. At the methodological level, the research is based on an ethnographic examination of the bill until it was approved by the National Assembly. The field work carried out between 2013 and 2016, and the results of the study allow us to understand not only the State's dynamics but also, by dismembering it, how power acts and how the process of producing rules looks like.

Key words: Law, human mobility, institutions, disputes, power.

1. INTRODUCCIÓN

En enero del 2017, Ecuador aprobó la Ley Orgánica de Movilidad Humana (LOMHU) después de un largo debate y proceso de discusión que arrancó una década antes a raíz de la elaboración de la nueva Constitución de la República (2008).

Por lo general, los estudiosos de la política migratoria suelen hacer un análisis del corpus legal, de lo que queda reglamentado o instituido en palabras de Abélès (2000), pero existen muy pocos estudios que dan cuenta del proceso que conduce a la producción de reglas y aprobación de dichos instrumentos jurídicos. En este contexto, el objetivo de este artículo es analizar el proceso de construcción del proyecto de ley de movilidad humana para saber ¿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 materia migratoria?

El texto es parte de una línea de investigación de antropología del Estado, en donde a la etnografía y a la investigación en general no la entiendo solo como una práctica académica, sino también una práctica política y de compromiso social. Si bien autores como Bourdieu (1993), Abrams (1998), Abélès (2000), Latour (2004), Taussig (1997), Sharma y Gupta (2006), Clastres (2004), y en la región latinoamericana Lagos y Calla (2007), Schavelzón (2010, 2012) y Hervia de la Jara (2009), 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 regional teniendo pocos trabajos etnográficos sobre instituciones públicas donde se vea al Estado como un hecho cultural (Steinmetz, 1999) 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. 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) y buscando el enlace entre antropología, política, actores e instituciones analizando el tratamiento particular del tema migratorio.

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 revisión de fuentes estadísticas sobre percepciones. Por otro lado, este trabajo recupera una mirada etnográfica a partir del ciclo post-constituyente 2008-2016 cuando arrancaron los diferentes intentos y elaboración de ante proyectos de ley migratoria, donde participé en varias etapas haciendo observación participante y participante observación en los diferentes ministerios (SENAMI, Cancillería) y en la Asamblena Nacional, así como entregando aportes en la construcción del articulado, en las discusiones de la Comisión de Relaciones Internacionales y Soberanía de la Asamblea (en adelante Comisión), y con información específica y comentarios cuando solicitaban mi opinión.[1]

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. Dada la cercanía que mantuve en este espacio institucional, 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 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 con diferentes actores, tanto

[1] Algunos de estos aportes ver Acosta y Ramírez (2015 y 2016); posteriormente aporté con un acápite específico sobre ciudadanía suramericana en base al estudio de Ramírez (2016).

del Ejecutivo como de la Asamblea Nacional desde las máximas autoridades hasta el nivel de asesores haciendo una intensa observación de las prácticas políticas, de la forma cómo funcionan las instituciones[2] y lo que ocurre en los pasillos. En el caso de algunas reuniones importantes en las que no podía participar -por el carácter de reservado solo para autoridades gubernamentales-, tuve "informantes claves" que me contaban los pormenores.

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 los actores, las disputas políticas y de poder, confirma la potencia del método etnográfico para estudios de antropología del Estado, para ratificar 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 la mentalidad gubernamental, en las reuniones o en las fiestas patrias.

2. MARCOS NORMATIVOS EN ECUADOR. ENTRE LA SEGURIDAD Y LOS DERECHOS

Al hacer un raestro histórico de los marcos normativos en materia migratoria en el Ecuador se pueden encontrar tres enfoques de la política migratoria ecuatoriana: a) el enfoque de aperturismo segmentado, que uno encuentra en las tres primeras leyes de extranjería (1886, 1892 y 1921), b) El enfoque de control y seguridad que aparece en el 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 y, 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 que defienden los derechos de los migrantes y que quedó claramente estipulado en la Constitución y en otros marcos de política pública (Ramírez, 2012). A estos tres habría que añadir el enfoque de gobernabilidad migratoria que es imperante a nivel mundial y que se ha introducido en el

[2] Retomando a Abéles (2000) entendemos por instituciones, por un lado, el proceso que conduce a la producción de reglas y, por otro, la organización resultante que integra a sus miembros en un sistema de restricciones.

país y a nivel regional gracias al papel central de organismos internacionales como la OIM (Geinger y Pecoud, 2010).

Es necesario resaltar que en la historia reciente del Ecuador hay más proyectos de ley de migración que nunca llegaron a cuajar (Eguiguren, 2011) y se quedaron solo en eso, en proyectos, y no en leyes aprobadas: ocho en el período de inicio del retorno a la democracia hasta finales de los 90 (específicamente de 1979 a 1998); treinta entre 1998 al 2007 y dos entre el 2008 y 2015. Al revisar en detalle todos los marcos jurídicos se observa que las piedras fundacionales del enfoque de control y seguridad surgieron en la década de los 30 y se consolidaron en los años setenta, cuando se promulga la ley de 1971, la cual se ha internalizado en el Estado y la sociedad.

La tesis que planteo es la existencia de un proceso de tensión y yuxtaposición entre el enfoque de seguridad y derechos, sobre todo cuando se promulga la nueva Constitución que proclama 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'.

La Constitución de Ecuador, leída en clave migratoria (Ramírez, 2015), fue muy aplaudida por instituciones, acedémicos y organiaziones sociales que defienden los derechos de los migrantes. Así, en un artículo Durand (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* (Durand 2016, La Jornada, 10 de enero).

Sin embargo, también fue y es muy criticada por otros actores internacionales, sobre todo gubernamentales del Norte, pero también de algunos países de Latinoamérica ya sean

gobernados por partidos de derecha o de izquierda. 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 transformó en un lugar de tránsito tanto para aquellos que van para el Norte[3] como para los que van al Sur.[4]

3. ACTORES, PERCEPCIONES Y DISPUTAS

Como ya se señaló Ecuador tuvo una ley de migración aprobada en 1971 la cual no fue cambiada sino hasta el 2017. ¿Por qué fue tan complicado y demoró tanto la aprobación de una nueva ley en materia de movilidad humana, cuando en la Constitición del 2008 ya se pusieron los cimientos?

Varias pueden ser las explicaciones, pero desde una perspectiva estructural, el principal motivo pasa por la disputa de poder y de enfoque tanto al interior del gobierno, entre gobierno vs. sociedad civil, gobierno y organismos internacionales que trabajan el tema migratorio y en menor medida entre funciones del Estado: Ejecutivo vs. Legislativo. De ahí la importancia de -en un segundo nivel de análisis- poner la mirada en los actores.

En primer lugar, hay un grupo de actores que preferirían mantener la ley de 1971(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

[3] No me detengo en este punto, pero vale la pena señalar las tensiones del enfoque tan vanguardista estipulado en la Constitución ecuatoriana al momento de entrar en acción con en el enfoque realista de las relaciones internacionales.Un hecho 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 (Moreno, 2019). 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).

[4] Por ejemplo migrantes haitianos que entraban a Ecuador para continuar su viaje hasta Brasil. Pero también de lugares más lejanos como Senegal (Menard, 2016). 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 (Ceja y Ramírez, 2020).

ecuatoriana. Indudablemente que el Ministerio de Interior ha tenido una visión de seguridad y control desde sus orígenes. Basta con escarbar un poco en su historia institucional (Carrillo, 2012) para darnos cuenta de aquello no solo en el Ecuador sino en la región.

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 las políticas. 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 caótico a decir de Ackerman (2014).

Esta disputa entre ambos ministerios no es un asunto menor y sus complejidades se pueden observar en la nueva 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. 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 la sociedad ecuatoriana es en buena parte xenófoba, racista y discriminatoria hacia los inmigrantes. Pero no con todos los inmigrantes. En el estudio realizado por Zepeda, Carrión, Carrasco y Ramírez (2015) se revela que hay una percepción cada vez más difundida de que los extranjeros que viven en Ecuador "son demasiados". El 56,5% considera que son muchos cuando el dato oficial para aquel año era que apenas el 2,3% de la población en el territorio ecuatoriano era inmigrante (SICREMI, 2015).

Cuando se indaga sobre los inmigrantes encontramos algunos datos interesantes. Al preguntar si consideran que "los extranjeros que viven en Ecuador quitan empleo a los ecuatorianos" (60,2 % está "muy de acuerdo" y "algo 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”. Ante la pregunta “con respecto a los inmigrantes indocumentados que vienen a Ecuador, 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. Vale señalar que estas percepciones negativas han ido en aumento con la llega masiva de migrantes venezolanos a partir del 2017 (Ramírez, Linárez y Useche, 2019).

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 las 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 (una minoría como son las ONG, organizaciones que trabajan los temas migratorios y algunos académicos) que también realizan un fuerte lobby con el Estado y tienen una postura de 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 hicieron en política migratoria durante esta década 2007-2017.

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, orientaciones y poder.[5] 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.

Por otro lado, encontramos actores tanto del Estado como el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, la Defensoría del Pueblo, asambleístas (algunos), como de la llamada sociedad civil, principalmente organizaciones de migrantes, organismos no gubernamentales, 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 con algunas confrontaciones de enfoque.[6]

De todos ellos, el que tiene más poder en temas relacionados con la Movilidad Humana es el Ministerio de Relaciones Exteriores que 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 barrera 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 más paternalista. Aquí, la crítica de Domenech y Brito (2019) es pertinente al señalar que varios defensores de los

[5] Por su parte Domenech y Boito (2019) critican a los actores de la sociedad civil defensores del enfoque de derechos, no solo por abrir canales instituciones y alianzas con los actores estatales, sino porque teminan validando y usando el lenguaje tenocrático de la 'gobernabilidad migratoria', con una visión legalista de los derechos donde hay una confianza excesiva en el reconocimiento formal de los derechos.

[6] Vale la pena señalar que en el amplio campo de los defensores de derechos humanos de los migrantes hay varias perspectivas. Pereira señala la existencia de un humanismo de prevención y un humanitarismo de contestación. En el primero se considera la migración como un riesgo y a los migrantes como víctimas, esto implica una forma de nexo entre migración y seguridad, que tiene por resultado realizar un conjunto de medidas preventivas y más sutiles de control migratorio (con rostro humano). Y en el segundo caso, los migrantes son considerados como sujetos vulnerables o sujetos con derechos, pero de ninguna manera una amenaza o riesgo (Pereira, 2019, p. 304).

derechos humanos del los migrantes, se contentan con los derechos obtnidos, o sea con los derechos existentes, en lugar de llevar más allá los límintes de la imaginación política.

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, sin dejar de lado sus responsabilidades en los temas inmigratorios y de refugio.

Finalmente hay otro grupo de actores, conformado por organismos internacionales liderados por la Organización Mundial de las Migraciones (OIM), que propician el enfoque de la gestión y gobernabilidad migratoria, y que brindan apoyo 'técnico' a actores gubernamentales (y también no gubernamentales), tanto nacionales como locales, tratando de introducir el discurso de que con una buena gestión de la migración 'ganamos todos'. Por un buen período sobre todo entre el 2009 y 2015 las relaciones entre el gobierno y estos 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 repensar 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* (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 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 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 política y el marco legal en movilidad humana, lo 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. 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 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 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.

4. BORRADORES Y 'REFRITOS'

El primer intento de elaborar un proyecto de Ley de Movilidad Humana fue en el periodo 2008-2009 después de aprobar la Constitución. La ex Secretaría Nacional del Migrante (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 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 actores 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 diplomáticas entre Ecuador y Colombia, produjo el resquebrajamiento del proceso de construcción del primer borrador de ley.[7]

A estos extremismos de actores puristas de abandonar la mesa de construcción de la 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 de aquel momento (enero 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

[7] Vale 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 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 en el Ecuador, la mayoría de nacionalidad colombiana vienen de este registro ampliado. Las relaciones diplomáticas con Colombia se restablecieron dos años después en 2010 cuando inició su periodo el ex presidente Santos y reconoció la existencia de refugiados colombianos que llegaban al país y la ayuda que estaba prestando el Ecuador a las personas colombianas que había huido de la guerra y la violencia estructural.

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.

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: la 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”. 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, 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 del gobierno como de la sociedad y de los propios emigrantes que señalaban que se debía repensar su misión y hasta su propia existencia.

En el 2013 se realizan algunos cambios de ‘ingeniería institucional’ dentro del Gobierno, y uno de los principales tuvo que ver con la Cancillería en donde se crea el nuevo

Viceministerio de Movilidad Humana. La Presidencia de la República del Ecuador (2013) emite el decreto Ejecutivo No. 20 del 10 de junio, que 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 trasforma en la nueva cabeza de la política migratoria nacional teniendo a su cargo 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 otra propuesta 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 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 antepreoyecto 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 proyetos realizadas por la ex SENAMI, aportes de asambleístas, secciones del borrador del Código Orgánico de Relaciones Interancionales que trataban sobre movilidad, revisión de ciertas leyes de migración de la región, entre otros documentos[8] 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, reuniones interministeriales con el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, Desarrollo Social, Seguridad, Gestión de la Políca, Inteligencia y Defensoría del Pueblo, así como reuniones internas del equipo del viceministerio de movilidad humana.

Desde cancillería se decide trabajar directamente con la Asamblea Nacional y se conforma el autodenominado Equipo Núcleo Cancillería-AN. 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.

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 seccion sobre derechos comunes para todas las personas en movilidad.

Uno de los aspectos más innovadores de este borrador se encontraba 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

[8] 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.

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. 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 -incluído el hexágono-[9] antes de entrar a la Asamblea Nacional.

5. 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 una asambleísta nacional, contenía 49 fojas y constituía un proyecto de ley que intentaba ver los temas de migración de manera integral analizando las diferentes aristas que conforman la movilidad humana. Además, el proyecto actualiza los trámites administrativos de documentos de viaje, legalizaciones, ingresos, salidas, estadías, naturalizaciones, prevención de la migración riesgosa, servicios consulares e

[9] El hexágono era un espacio de análisis político y jurídico en donde se discutían los proyectos de ley y estaba conformado por actores ministeriales, asambleístas 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.

institucionalidad. Esta versión contenía 184 artículos distribuidos en catorce títulos y dos disposiciones transitorias.

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 tinta 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. Para esta versión que entró a la asamblea, aquella sección sobre "la ciudadanización" ya había sido eliminada y no contemplaba ninguna referencia sobre los migrantes intrarregionales o la ciudadanía suramericana.

Fue en la Comisión de Relaciones Internacionales de la Asamblea Nacional donde se dieron los debates y 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.[10] Había consenso que el texto debía ser mejorado sustancialmente, aunque todavía exitía voces que pedían su archivo inmedianto o la elaboración de un nuevo proyecto.

Este trabajo de revisión se realizó en el último cuatrimestre del 2015, y a partir del 12 de agosto de aquel año arrancó la primera sesión para debatir el proyecto dentro de la Comisión

[10] 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).

de Relaciones Internacionales el cual fue acompañado por el Grupo Parlamentario por los Derechos de las Personas en Movilidad Humana (GPDPMH).

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 dabate fue intenso y propósitivo 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 que entre el texto al parlamento como durante el proceso de construcción 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 fruto del proceso participativo se empezó a sistematizar en la Comisión de la Asamblea con el apoyo de la presidenta del GPDPMH.

6. EL DESENLACE Y LOS CAMBIOS DE ACTORES A ÚLTIMA HORA

Al iniciar el 2016, dos actores claves en este proceso de elaboración y sistematización de los insumos del proyecto de LOMHU dejaron sus puestos. En diciembre del 2015 el Presidente de la Comisión de Relaciones Internacionales y Soberanía fue sancionado por el comité de ética del Movimiento al que pertenecía (Alianza País), lo que ocasionó una sanción y su posterior salida del movimiento y de la presidencia de la Comisión; y, a finales de febrero, la asambleísta y coordinadora del Grupo Parlamentario por los Derechos de las Personas en Movilidad Humana fue nombrada Cónsul General en Nueva York motivo por el cual tuvo que dejar su curul. Antes de partir envió una carta a la nueva presidenta de la Comisión 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… Asímismo, 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 recibieron 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* (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (2014).

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 donde se participaba a nivel de asesores, 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 al interior de la Asamblea, en el poder Ejectutvo se produce un inesperado cambio de Ministro de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. 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 puntos de vista al proyecto de ley que, para aquel entonces, ya se estaba bastante horneado en la asamblea.

Esto provoca que, paralelamente al trabajo que realizaba la subcomisióm, luego de una reunión mantenida entre la Presidenta de la Comisión de Relaciones Internacionales y la nueva Viceministra de Movilidad Humana se empiece 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 por la Subcomisión (versión con 168 arículos) 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, desconfiazas latantes, incluso malentendidos entre las cabezas de la Comisión y las nuevas autoridades del Viceministerio de Movilidad Humana (aunque pertenecían al mismo partido político). En ninguno de los dos borradores del proyecto había alguna mención sobre la migración intrarregional ni la ciudadanía suramericana, tema que se venía trabajando desde UNASUR e impulsando para que Ecuador incorporé en la nueva Ley.

Entre agosto y noviembre la Comsión tuvo 16 sesiones donde finalmente prevaleció el articulado de la Subcomisión el cual fue afinado por los parlamentarios. En esta etapa ya no hubo participaciones externas. Hay que resaltar el peso -con intervenciones acoloradas incluidas- 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.

Fue en este último periodo 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,[11] el proyecto de ley que se preparaba desde la Asamblea constituyó 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. 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.

[11] 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 elaboración del proyecto de Ley Orgánica de Movilidad Humana, con apagones de por medio, el 22 de noviembre del 2016 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 intervensiones 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 demasiadamente libres", "extranjeros compiten con ecuatorianos", "los refugiados han desplazados en el trabajo a los ecuatorianos", "damos asilo a un *hacker* en Londres"[12]).

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[13].

Nuevamenente se realizó un hexágono y en este especio quien tomó las riendas de discusión sobre los temas nodales fue el Secretario Jurídico de la Presidencia de la República. Aquí 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 por eso se introdujo algunos artículos referente a los inmigrantes como: "*no ser*

[12] En referencia al asilo diplomático que el Ecuador concedió desde el 2012 hasta el 2019 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.

[13] En total se hicieron 9 comparecencias y 19 observaciones por escrito la mayoría de las 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).

considerado una amenaza o riesgo para la seguridad interna según la información que dispone el Estado ecuatoriano" como requisito para dar residencias.

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 ex presidente de la Comisión 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 orignal. Por dos ocasiones los miembros del oficialismo se reunieron a puerta cerrada, era palpable la tensión en la Comisión y el malestar de algunos asambliestas del oficialismo por la incorporación de las últimas modificaciones.

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 y el informe para segundo debate (Asamblea Nacional, 2016b).

En términos generales la estructura del articulado se mantubo igual con pequeños cambios de forma y unos de fondo. 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.

Durante todo el largo tiempo de elaboración de los diferentes proyectos 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 humana y que se mantenga el articulado en un equilibro entre enfoque de derechos, buen vivir y seguridad humana inclinado la balanza más para el primero[14]. 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*

[14] En el texto final hay 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.

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 sobre el rol de los migrantes en el exterior, 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 oficialismo 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 después de 45 años 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 para legislar 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. El ex 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 Orgánica de Movilidad humana que entró en registro oficial el 6 de febrero del 2017.

8. CIERRE

Que esta ley haya demorado tanto en aprobarse 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 principales actores involucrados finalmente asumieron que la ley no puede ajustarse a los intereses y enfoques de un solo actor; fue posible gracias al apoyo político del oficialismo para sacar esta norma antes de terminar el gobierno de Rafael Correa; 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 es este tiempo. Desde el periodo post-constituyente hubo modificaciones en las cabezas de las principales instituciones como en la Senami, Cancillería y Ministerio de Interior; desapareció una secretaría que fue rectora de la política migratoria hasta el 2013 (Senami), apareció un nuevo vicimiminsterio de movilidad humana y hubo cambios de autoridades en la Comisión de Relaciones Internaconales dentro de la Asamblea. La institucionalidad de campo migratorio se modificó reiteradadamente.

En un Estado y sociedad heterogénea como en Ecuador donde se viven varias condiciones migratorias; donde existe una parte que esta a favor de los derechos de los migrantes pero otra mayoritaria que rechaza su presencia y raya en 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 de construir muros, militarizar fronteras o volver a los enfoques duros de suguridad y control, 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 llegaron al Ecuador, así como para aquellos que viven en el exterior, constituyó un gran avance.

Mucho más si se considera que este nuevo marco incorporó un fuerte componente de derechos donde se pensó en los grupos excluidos y vulnerables dentro de este campo como son los refugiados, apátridas, víctimas de trata y tráfico; además por vez primera se piensa en la migración intrarregional incorporando avances sustantivos y nuevos enfoques que no

se tiene en ninguna otra ley en la región como fue el concepto de ciudadanía suramericana. La imaginación política venció al ordenamiento jurídico convencional en este tema.

Pese a todos los avances, la ley mantiene la histórica bicefalía en la materia al tener una autoridad de movilidad humana y una autoridad de control migratorio y se mantuvo en ciertos pasajes visiones soberanistaas y enfoques de seguridad nacional. Sin embargo, al hacer un balance general de la ley, esta se inclina hacia la perspectiva pro migrante.

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 hacerles 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.

9. EPÍLOGO

Una vez aprobada la ley, ninguno de los actores extremistas quedó conforme. Para los defensores de los enfoques securitistas, les parecía una norma sumamemnte blanda que traería problemas a la seguridad nacional. Por el otro lado, los principistas defensores de los derechos veían en varios artículos de la ley no solo que se mantenía una mirada de control, sino que iba en contra de la carta magna, motivo por el cual interpusieron una demanda de inconstitucionalidad que nunca prosperó pese a tener presencia en la nueva Corte Constitucional.[15]

Por otro lado, a partir de la entrada en vigor de la nueva ley, se produjo en la región un incremento de la migración venezolana siendo Ecuador el tercer país de mayor recepción después de Colombia y Perú. Esta estampida migratoria que tomó por sorpresa a varios gobiernos de Suramérica produjo que muchos de ellos tengan que crear de urgencia nuevos mecanismos para hacer frente a la llegada de cientos de miles de venezolanos. Sin embargo, en el caso ecuatoriano al tener la nueva ley que pensó en la migración regional, se puso en práctica la ciudadanía suramericana, conocida popularmente como la visa UNASUR. Con este mecanismo que pide requistos simples se logró regularizar en tres años (2017-2019) a

[15] La persona que lideró la demanda actualmente es miembro de la Corte Constitucional.

91,762 personas, el 92% migrantes venezolanos y 6% colombianos y el 2% del resto de países de la región.

Lamentablemnte el actual gobierno de Moreno dio un giro en su política exterior y migratoria, motivo por el cual la ley aquí analizada les resultaba incómoda. Se empezó a gobernar vía decretos poniendo cada véz más restriciones a la movilidad, se le retiró el asilo diplomático a Julián Assange y se envió un nuevo proyecto de ley a la asamblea que aun no ha sido aproboda, pero en el cual se propone establecer incluso mecanismos temporales de autorización de ingreso para ciudadanos suramericanos. De igual manera, el proyecto de ley apunta a optimizar los procesos de deportación de ciudadanos extranjeros que infrinjan la ley. En términos generales en dicho proyecto, así como en la política actual del gobierno de Moreno, sobresale el giro que le da a la política migratoria estableciendo criterios más fuertes en torno a la seguridad, la sobernaía y el control.

10. BIBLIOGRAFÍA

Abélès, M. (2000). *Un ethnologue à l'Assemblée*. Paris: Odile Jacob.

Abrams, P. (1998). Notes on the difficulty of studying the state. *Journal of Historical Sociology,* 1, 58-89.

Ackerman, A. (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.

Acosta, D. y Ramírez, J. (2015). *El Proyecto de Ley Orgánica de Movilidad Humana de la República de Ecuador: contribuciones para el debate.* Quito.

Acosta, D. y Ramírez, J. (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.

Arcentales, J. (2011). Derechos de las personas en movilidad humana. En *Informe sobre los derechos humanos en Ecuador*. Quito: USAB.

Asamblea Nacional (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Publicado en el Registro Oficial 20 de octubre del 2008. Quito.

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.

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.

Bourdieu, P. (1993). Espíritu de Estado: génesis y estructura del campo burocrático. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 96-97, 49-62.

Carrillo, A. (2012). Comerciantes de fantasía: El Estado ecuatoriano ante la inmigración china. En Ramírez, J. (Ed.) *Ciudad-Estado, inmigración y políticas. Ecuador 1890:1950*, Quito: Instituto de la Ciudad-IAEN.

Ceja, I. y Ramírez, J. (2020). Migración haitiana en Ecuador: entre los vaivenes del discurso humanitario, las políticas de exclusión y los proyectos migratorios. En Audebert, C. y Joseph, A. (Coords.) *Migración haitiana por Suramérica*. CLACSO (en prensa).

Clastres, P. (2010). *La sociedad contra el Estado*. Madrid: Virus.

Defensoría del Pueblo (2013). *Propuesta de Anteproyecto de Ley Orgánica e Integral de Movilidad Humana*. Quito.

Domenech, E. y Boito, M (2019) "Luchas migrantes en Sudamérica: reflexiones críticas desde la mirada desde la autonomía de las migraciones". En Cordero, B., Mezzadra, S. y Varela, A. (Coords.) *América Latina en Movimiento. Migraciones, Límites a la movilidad y sus desbordamientos*. CDMX: UACM-Trafincante de sueños-Tinta Limón.

Durand, J. (2016). La utopía ecuatoriana. *La Jornada*, Ciudad de México. Recuperado de: http://www.jornada.unam.mx/2016/01/10/opinion/016a2pol.

Eguiguren, M. (2011). *Sujeto migrante, crisis y tutela estatal. Construcción de la migración y modelos de intervención del Estado ecuatoriano*. Quito: FLACSO-Abya Yala.

Geinger, M. y Pecoud, A. (2010). *The Politics of International Management*, Nueva York: Palgrave Macmillan.

Hervia de la Jara, F. (2009). Relaciones Sociedad-Estado: análisis interactivo para una antropología del Estado. *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad,* XV(45), 43-70.

Lagos, M. y Calla, P. (2007). *Antropología del Estado. Dominación y prácticas contestatarias en América Latina*. Cuaderno de Futuro 23, La Paz: PNUD.

Latour, B. (2004). *La fabrique du droit, une ethnographie du Conseil d'État*. Paris: La Découverte, Poche, coll. Sciences humaines et sociales.

Margueritis, A. (2011) Todos somos migrantes (We are All Migrants): The Paradoxes of Innovative Stateled Transnacionalism in Ecuador. *International Political Sociology*, 5, 198-217.

Mintz, S. (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.

Menard, M. (2016) "Ecuador como nodo articulador de la migración senegalesa en América del Sur". *Migracion y Desarrollo,* Vol, 15 (29), https://doi.org/10.35533/myd.1529.amm

Moreno, G. (2019) "Migración indocumentada cubana por Centroamérica: El papel de Nicaragua en la crisis migratoria de 2015". *Estudios Fronterizos*, Vol, 20, e038. doi:https://doi.org/10.21670/ref.1917038

Pereira, A. (2019) El nexo entre migración, seguridad y derechos humanos en la política migratoria de Argentina (1990-2015). *Desafíos*, *31*(1), 273-309.

Presidencia de la República del Ecuador (2013). *Decreto Ejecutivo No. 20*, del 10 de junio del 2013.

Ramírez, J. (2012). *Ciudad-Estado, inmigración y políticas. Ecuador 1890:1950*, Quito: Instituto de la Ciudad-IAEN.

Ramírez, J. (2013). *La Política migratoria en Ecuador: rupturas, continuidades y tensiones*. Quito: IAEN.

Ramírez, J. (2015). Migration Policy in the New Ecuadorean Constitution. Toward the Formation of a Transnational Nation-State. *Latin American Perspectives, 43*(1), 175-186. DOI: https://doi.org/10.1177/0094582X15586563.

Ramírez, J. (2016). *Hacia el Sur. Movilidad intrarregional y ciudadanía suramericana*. CELAG: Quito.

Ramírez, J. Linárez, Y. y Useche, E. (2019). "(Geo)Políticas migratorias, inserción laboral y xenofobia: migrantes venezolanos en Ecuador". En Blouin. C. (Coord.) *Despúes de la llegada. Realidades de la migración venezolana.* Ed. Themis-PUCP, Lima.

Rodas, S. (2016). *Imaginarios sobre la emigración de ecuatorianos hacia Estados Unidos en los medios de comunicación impresos –antes y después de la ley de comunicación*. Tesis de Maestría. Universidad de Cuenca (inédito).

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

Schavelzón, S. (2010). La Antropología del Estado, su lugar y algunas problemáticas. *Publicar,* VIII (IX), 73-96.

Schavelzón, S. (2012). *El nacimiento del Estado Plurinacional del Bolivia. Etnografía de una Asamblea Constituyente*. La Paz: CLACSO-Plural-CEJIS.

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

Steinmetz, G. (1999). *State/Culture. State Formation after the Cultural Turn.* London: Cornell University Press.

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

Zepeda, B., Carrión, F., Carrasco, F. y Ramírez, J. (2015). *Las Américas y el Mundo: Ecuador 2014.* Quito: FLACSO-Ecuador.