





# MIGRACIÓN ESTRUCTURAL Y COYUNTURAL: LECCIONES DEL CASO ECUATORIANO PARA AVANZAR HACIA UNA GOBERNANZA MIGRATORIA

—  
POR: MAURICIO  
JARAMILLO JASSIR\*

Ilustraciones:

Nia Eluney ([behance.net/niaeluney](https://behance.net/niaeluney))

\* Profesor e investigador en la Universidad del Rosario. Magister en Geopolítica, Seguridad Internacional y Relaciones Internacionales y Ph.D. en Ciencia Política.

Contacto: [mauricio.jaramilloj@urosario.edu.co](mailto:mauricio.jaramilloj@urosario.edu.co) /

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6190-1054>



## RESUMEN

EL ARTÍCULO ANALIZA LA FORMA CÓMO LAS MIGRACIONES SE HAN CONSTITUIDO EN UN PROCESO DE PESO INDISCUTIBLE EN EL SISTEMA INTERNACIONAL A PROPÓSITO DE DETERMINADAS CRISIS EN EL ÚLTIMO TIEMPO Y CUYO COMÚN DENOMINADOR PARECE LA SOBRRERREPRESENTACIÓN DE LO QUE OCURRE EN EL ESPACIO EUROPEO. LOS OBJETIVOS CONSISTEN EN ABORDAR LAS MIGRACIONES COMO UN TEMA FUNDAMENTAL PARA LOS PAÍSES DEL DENOMINADO SUR GLOBAL, SOBRE TODO, UN CASO DEL ESPECTRO LATINOAMERICANO, Y LA NECESIDAD DE ENTENDERLA SEGÚN SUS NUEVAS DINÁMICAS. PARA ELLO, SE PROPONE UNA LECTURA DEL CASO ECUATORIANO, ALECCIONADOR SOBRE ERRORES Y VIRTUDES DE UNA POLÍTICA MIGRATORIA ABIERTA EN PLENA CRISIS GLOBAL. EL DOCUMENTO SE ESTRUCTURA EN TRES PARTES. PRIMERO, SE OBSERVA CÓMO LAS MIGRACIONES SE HAN CONVERTIDO EN UN TEMA INDISPENSABLE EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES; SEGUNDO, SE DESCRIBEN LAS DIMENSIONES DE LA MIGRACIÓN EN TÉRMINOS ESTRUCTURALES Y COYUNTURALES; FINALMENTE, SE ANALIZAN LA GÉNESIS Y EL IMPACTO DE LA LEY MIGRATORIA ECUATORIANA DE 2017. SE PROPONE EL CONCEPTO DE *GOBERNANZA MIGRATORIA* COMO ESQUEMA IDEAL PARA GESTIONAR EL FENÓMENO.

**PALABRAS CLAVE:** MIGRACIONES, GOBERNANZA MIGRATORIA, DERECHOS HUMANOS, MIGRACIÓN COYUNTURAL, MIGRACIÓN ESTRUCTURAL, ECUADOR.

## ABSTRACT

THE ARTICLE ANALYZES THE WAY IN WHICH MIGRATIONS HAVE BECOME A PROCESS OF INDISPUTABLE WEIGHT IN THE INTERNATIONAL SYSTEM DUE TO THE RECENT CRISES AND WHOSE COMMON DENOMINATOR SEEMS TO BE THE OVERREPRESENTATION OF WHAT HAPPENS IN THE EUROPEAN SPACE. THE OBJECTIVE IS TO ADDRESS MIGRATION AS A FUNDAMENTAL ISSUE FOR THE COUNTRIES OF THE SO-CALLED GLOBAL SOUTH, ESPECIALLY A CASE OF THE LATIN AMERICAN SPECTRUM, AND THE NEED TO UNDERSTAND IT ACCORDING TO ITS NEW DYNAMICS. FOR THIS, A READING OF THE ECUADORIAN CASE IS PROPOSED, AN INSTRUCTIVE EXAMPLE ON ERRORS AND VIRTUES OF AN OPEN MIGRATION POLICY AMID A GLOBAL CRISIS. THE DOCUMENT IS STRUCTURED IN THREE PARTS. FIRST, IT IS OBSERVED HOW MIGRATIONS HAVE BECOME AN INDISPENSABLE ISSUE IN INTERNATIONAL RELATIONS; SECOND, THE DIMENSIONS OF MIGRATION ARE DESCRIBED IN STRUCTURAL AND CONJUNCTURAL TERMS; FINALLY, THE GENESIS AND IMPACT OF THE ECUADORIAN MIGRATION LAW OF 2017 ARE ANALYZED. THE CONCEPT OF *MIGRATION GOVERNANCE* IS PROPOSED AS THE IDEAL SCHEME TO MANAGE THE PHENOMENON.

**KEY WORDS:** MIGRATIONS, MIGRATION GOVERNANCE, HUMAN RIGHTS, STRUCTURAL MIGRATION, TEMPORARY MIGRATION, ECUADOR.

## Migraciones y relaciones internacionales, un vínculo por desglosar

En el pasado, las migraciones no se constituyeron en un tema fundamental de la vida internacional, pese a de tratarse de una de las grandes constantes de la historia. En particular, durante la posguerra y la Guerra Fría, la agenda internacional pareció centrada en los asuntos relativos a la defensa y a la seguridad, lo cual puede atribuírsele a la carrera armamentista que se desarrollaba entre Moscú y Washington, y que hacía temer por la destrucción mutua. Como lo plantea Ayoob (2007), se trataba de un orden basado en el terror generado por la eventual confrontación nuclear.

Con el fin del conflicto bipolar y el reconocimiento del valor de temas otrora subsidiarios, aparecieron los derechos humanos, el acceso al agua, el desarrollo sostenible, el enfoque de género, la promoción del medio ambiente y, por supuesto, las migraciones, cuya importancia se le atribuía, en un inicio, al impacto en la seguridad (Krause y Williams, 1996).

Como tema de la agenda, las migraciones se verían transformadas por uno de los episodios más característicos de la Guerra Fría: la separación abrupta entre las dos Europas, reflejo del tablero geopolítico generado por la disputa entre Moscú y Washington. La caída del socialismo real en el centro y el oriente de ese continente derivó en la salida masiva de personas, que buscaron llegar a occidente, dado que los niveles de desarrollo eran mayores y las libertades no se habían coartado, como acaeció en el espacio dominado por los soviéticos. Era imposible que no surgiera un atisbo de optimismo gracias a la locomoción, que, además, se vería fortalecida por el proyecto de construcción europea, en el que la libre circulación de personas sería un tema central a partir de la década de los noventa. En este punto, es ineluctable la referencia a la célebre, pero rebatida, tesis de Francis Fukuyama (1992) sobre el fin de la historia, que conduciría a una expansión de la democracia, del liberalismo y de los derechos humanos (p. 3).

**“  
...las migraciones se verían transformadas por uno de los episodios más característicos de la Guerra Fría: la separación abrupta entre las dos Europas, reflejo del tablero geopolítico generado por la disputa entre Moscú y Washington.”**

**“...América Latina no escapa al fenómeno. En la tensión constante entre La Habana y Washington han sido patentes la instrumentalización y la politización –en el peor de los sentidos– del tema migratorio, con leyes que incentivaban la migración masiva y en las peores circunstancias”**

En este sentido, se rescata la respuesta de Emmanuel Wallerstein (1993) a Fukuyama, pues plantea que el mundo está aún más desequilibrado y, por eso, el conflicto podría desarrollarse en diversos escenarios. En el primero, los Estados de la periferia rechazan las normas impuestas por el “orden geocultural”. A diferencia de la Revolución Islámica, proceso que se aisló, podrían sumarse otras naciones, y si eso ocurriera en varias latitudes a la vez, la capacidad de respuesta de Occidente sería insuficiente. En el segundo, algunas naciones desafían el poderío militar de Estados Unidos, como lo hizo Irak, por lo que Washington no puede seguir conteniendo estos intentos, que, como en el anterior escenario, pueden multiplicarse. Y en el tercero, sin duda, el de mayor pertinencia para el propósito del presente artículo, las personas del sur comienzan a movilizarse hacia el norte, lo que, a juicio de Wallerstein, tendrían un efecto desestabilizador. Si se lee con atención el argumento, se podrá entender hasta qué punto coincide con las tendencias actuales.

The growing polarization of wealth and population makes this an option which no amount of border guards can successfully police. The result will be internal political instability in the North, coming doubly from right-wing anti-immigrant forces and from the immigrants themselves demanding political (and hence economic) rights; and all this in a context where all groups will have lost faith in the state as a means of solving social inequities. (p. 5)

Este panorama no solo refleja los sucesos dramáticos de la llamada “crisis migratoria”, que tuvo lugar a mediados de la década pasada, sino también los de flujos migratorios constantes, que son eclipsados por temas de mayor relevancia para el sistema internacional. Antes de que dicha crisis tuviese un impacto sobresaliente en Europa, el mundo había visto que millones de personas trataban de abandonar Sudán debido a la guerra civil y el genocidio

en Darfur, reconocido como tal por Estados Unidos. Tras una confrontación de décadas, que se agudizó a comienzos de siglo (Viorst, 1996), Sudán no solo se convirtió en el país con el mayor número de desplazados internos, sino también en el mayor receptor de personas cuyo propósito era llegar a Egipto (Martin, 2002). También se puede referenciar la movilización de los ciudadanos de Eritrea a países vecinos (Egipto, Etiopía o Sudán) y a Europa, que no viajan por razones económicas, sino para huir del régimen autoritario de Isaiás Afewerki. En Oriente Medio es bien conocida y referenciada la salida voluntaria o forzada de los palestinos durante las guerras (1948, 1956, 1967, 1973), quienes han llegado en difíciles circunstancias a Siria, Jordania, Líbano y Egipto, entre otros países. La reacción de un segmento de la población libanesa tuvo repercusiones en la guerra civil (1976 y 1990).

América Latina no escapa al fenómeno. En la tensión constante entre La Habana y Washington han sido patentes la instrumentalización y la politización —en el peor de los sentidos— del tema migratorio, con leyes que incentivaban la migración masiva y en las peores circunstancias. Asimismo, y habida cuenta de las marcadas dificultades y la inestabilidad posterior al régimen de los Duvalier (François y Jean-Claude), en Haití, se ha observado un flujo representativo de haitianos hacia República Dominicana y Estados Unidos. Posteriormente, este se ha venido encaminando hacia países de la zona andina (Ceja Cárdenas, 2015). Como un agravante mayor, se puede mencionar que en la República Dominicana fueron aprobadas una serie de leyes para recortar los derechos de las personas con ascendencia haitiana, lo que generó controversia nacional e internacional (Bosch, 2015).

Es decir, la salida masiva de personas parece una constante, pero la valoración del fenómeno varía en la medida en que los flujos afecten a los países más industrializados. Esto se observó claramente a mediados de 2015, es decir, cuando hubo un número significativo de personas demandando refugio en Europa por la agudización de la violencia en Irak, Siria y Yemen. La imagen del cuerpo sin vida del niño Aylan

Kurdi en las costas turcas produjo indignación y justificada inquietud por las condiciones en las que algunos migrantes abandonaban, en ese caso, territorio sirio con tal de llegar a un puerto seguro.

Ahora bien, como se verá, la coyuntura reveló la manera en que la migración en Europa está sobrerrepresentada, mientras que en los países del Sur Global son pocos los que reparan en un fenómeno cuya incidencia debería asumirse como indiscutible.

## ¿De qué migración estamos hablando? Migración estructural y migración coyuntural

La migración puede tener dos expresiones. Por un lado, puede tratarse de un fenómeno coyuntural ocasionado por una situación que no perdura en el tiempo, como ocurre en medio de una catástrofe natural o una condición de inestabilidad política o violencia de corta duración. En esas coyunturas suelen presentarse movimientos migratorios significativos, pese a que no trascienden en el tiempo. Esto se puede observar en algunos movimientos migratorios, por ejemplo: en el sudeste asiático, las personas se movilizaron por causa del tsunami acaecido en el 2004; los ciudadanos de los Estados árabes decidieron huir, a causa de la Primavera Árabe; los refugiados ambientales salieron de Colombia por las fumigaciones; sin embargo, retornaron cuando se superó esa política.

Por otro lado, la migración puede ser *estructural* si el flujo se mantiene en el tiempo y trasciende, a fin de expresarse a través de las familias binacionales y las fronteras, que se vuelven cada vez más porosas. El ejemplo más representativo y paradigmático de esta tendencia lo constituye la migración que se desprende del proceso de colonización, cuyo efecto en la geografía humana de las exmetrópolis y las excolonias es fehaciente. Por citar un caso, la migración hacia Francia de

personas del Magreb y del África subsahariana pasó de esporádica a convertirse en “familiar y permanente” (Ageron, 1985, p. 59). Habida cuenta de las diferencias culturales, las primeras nociones sobre estos migrantes hablaban de “asimilación”. De acuerdo con una teoría clásica (del siglo xx), los descendientes de los migrantes adquirirían hábitos y abandonarían rasgos de su cultura hasta sumergirse en la de la zona de acogida de sus ascendientes y hacerse indistinguibles (Safi, 2006). No obstante, en ese mismo siglo aparecieron teorías que apuntaban hacia una condición especial para los migrantes: si bien, la cultura de la nación de acogida los atraía, sus orígenes los retenían. Así, la Escuela de Chicago definió la asimilación como la búsqueda de una historia de memoria común (Park y Burgess, 1921).

Estas aproximaciones iniciales tienen como principal defecto el eurocentrismo. Pero tienen la virtud de servir como primeros estudios sobre la asimilación y la posterior integración, que le otorga un papel más activo a los migrantes. Ya no se trata de meros receptores de influencia cultural, cuyo propósito es estar dentro de un grupo determinado; se entiende que los migrantes no tienen un único perfil y existe una marcada heterogeneidad, que se complejiza en la medida en que los flujos se van naturalizando en todas las regiones del mundo.

Otro de los casos emblemáticos de las olas migratorias, que han condicionado la geografía humana, es la de Cuba hacia Estados Unidos, pues la variación y la intensidad de los flujos depende de las coyunturas. Sin embargo, en términos generales, se ha creado una dinámica que hace interdependientes a ambos Estados.

Estos ejemplos son representativos de las migraciones sur-norte, pero se debe recordar que, en los últimos años, los flujos de migrantes sur-sur son cada vez más significativos. Esto ha ocurrido por la atracción económica de algunas naciones en el plano regional, siendo un caso significativo el de Costa de Marfil

durante las décadas de los sesenta y los setenta, cuando el *boom* cacaotero hizo atractivo este país para sus vecinos del norte. Se habló del “milagro marfileño”, y eso ocasionó la llegada de personas provenientes del Sahel africano (Gary-Toukara, 2007), arribaron tantas que, en el norte del país, los ascendientes de origen maliense o burkinés son cuantiosos. No obstante, a finales del siglo pasado y a comienzos de este, Costa de Marfil se vio sumergida en una guerra civil provocada, entre otras causas, por una reforma a la constitución, dado que sacralizaba apelativos, tales como: “verdaderos marfileños”. Algunos aspirantes a cargos de elección popular fueron descartados por su origen maliense (Raynal, 2005). Paradójicamente, tal fue el caso del actual mandatario, Alassane Outtara, descartado de la contienda electoral de 2000, quien se impuso en los comicios de 2015 tras la guerra civil. Otro ejemplo significativo de migración sur-sur es el de los ciudadanos haitianos que han migrado a República Dominicana o a la zona andina, del que se habló en el apartado anterior.

El año 2015, aparece como punto de inflexión la llamada “crisis migratoria”, catalogada como la peor sufrida por Europa desde la Segunda Guerra Mundial. Se produjo por la guerra en Siria e Irak, principalmente. No obstante, y a pesar de que en las representaciones de los medios de comunicación prevaleciera la idea de que se trataba, sobre todo, de un flujo sur-norte, lo cierto es que los países que recibieron el mayor número de refugiados fueron sus vecinos inmediatos: Turquía, Líbano, Jordania, Egipto y, en menor medida, Libia. Esto es más crítico: los Estados con más precariedades y menos recursos para la recepción de personas terminaron absorbiendo buena parte del flujo. Aunque los medios señalaron a Europa como el epicentro de la crisis, en realidad, lo eran Oriente Medio y el norte de África.

En Turquía fueron acogidos 2,72 millones de refugiados; en El Líbano, poco más de 1,1 millones; en Jordania, casi 450 000 (sobre todo iraquíes); en



Egipto, 100 000, y, en Libia, cerca de 10 000 (Breteau, 2016). Europa, de todos modos hizo presión, a fin de que recibieran a los refugiados y les garantizaran sus derechos. A partir de esta y de posteriores coyunturas, como la de Afganistán, la Unión Europea ha tratado de forjar un nuevo esquema de protección migratoria para los refugiados. La iniciativa, liderada por la comisionada europea, Ursula von der Leyen, busca reemplazar el Convenio de Dublín de 1993, norma que establece los criterios para el otorgamiento del asilo de acuerdo con los vínculos culturales de los migrantes y la capacidad de recepción de los Estados, entre otros aspectos. Pese a haber sido reformado varias veces, el Convenio se ha convertido en objeto de críticas por la falta de efectividad y su balance modesto después de dos décadas, en especial frente a coyunturas dra-

máticas, como la crisis mencionada o la derivada tras el arribo al poder de los talibanes en Afganistán en 2021. Más grave, aún, parece la posición de algunos Estados europeos, como Hungría y Grecia, que han manifestado que no permitirán el ingreso de migrantes, reflejo de la forma como el euroescepticismo empieza a convertir los flujos migratorios en caballo de batalla. En uno de los momentos más críticos, el diario francés *Le Monde* (2020) hizo un editorial, contundente y sintomático, sobre el momento que vive el mundo:

Tras cinco años del Convenio de Dublín, que obliga a los países de ingreso (Grecia, Italia y Malta) a examinar los pedidos, este ha producido efectos perversos: campos



inhumanos, largos retrasos para la revisión de las solicitudes, y migrantes errantes que prueban suerte en varios países. Luego de otras tragedias, en particular los incontables naufragios en el Mediterráneo y el incendio en el campo de refugiados de Moria en la isla griega de Lesbos el 9 de septiembre, se ha mostrado que la UE no tiene margen de error en un tema que ha puesto en entredicho los valores sobre los cuales fue fundada. (párr. 1)

Como se observa, se trata de un tema complejo, dado que no puede resolverse en el marco de un solo Estado y requiere la intervención de varios, así como el apoyo de instituciones internacionales y de ONGs claves para posicionar el tema y velar porque se garanticen los derechos. Al igual que otros temas de naturaleza transnacional durante la Guerra Fría, la migración puso en evidencia que, cuando los Estados tomaban decisiones de forma unilateral, debían asumir enormes costos. Esta también invita a reflexionar sobre las alternativas garantes de los derechos de los migrantes, en constante riesgo. Con la guerra de Ucrania (2022), Europa volvió a interesarse. Paradójicamente, los Estados más reacios a la migración, como Polonia, República Checa y Eslovaquia, hicieron énfasis en la necesidad de acoger refugiados ucranianos, cuyo volumen podría llegar, al finalizar este año, a los diez millones.

América Latina, por su parte, tiene una historia particular en cuanto a las migraciones, ya que la región no solo ha sido receptora y emisora, sino también garante de derechos. Cabe mencionar que esta se ha visto envuelta en la dinámica generada por la crisis venezolana. Como antesala a esa coyuntura, Ecuador se convirtió en un referente de política, pues se trazó como objetivo la humanización del fenómeno migratorio. Su política migratoria es un proyecto visionario de largo plazo, que, pese a sus enormes limitaciones, ha marcado la pauta para otros Estados.

Si bien, ha sido un ejemplo a seguir, también es un referente de las cosas que no se deben hacer.

## Ecuador, migración y poder blando: ¿una apuesta riesgosa o digna?

La llegada de Rafael Correa a la Presidencia de Ecuador en 2007 significó una ruptura en muchos sentidos. Uno de los aspectos más visibles fue la política exterior y la relevancia que le otorgó a las migraciones, asumidas como movilidad humana, haciendo hincapié en la necesidad de reivindicar la locomoción como un derecho, y no como una concesión.

En 2008 se aprobó una constitución que, al igual que varias reformas de este tipo en la región andina, tiene un claro enfoque neoconstitucional, en el cual los valores y principios generales y garantistas priman sobre las normas. Gracias a este espíritu, que combina progresismo y formas heterodoxas de derechos humanos, se elevó la movilidad a principio constitucional de la siguiente forma:

Art. 40.- Se reconoce a las personas el derecho a migrar. No se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria.

El Estado, a través de las entidades correspondientes, desarrollará entre otras las siguientes acciones para el ejercicio de los derechos de las personas ecuatorianas en el exterior, cualquiera sea su condición migratoria:

1. Ofrecerá asistencia a ellas y a sus familias, ya sea que estas residan en el exterior o en el país.
2. Ofrecerá atención, servicios de asesoría y protección integral para que puedan ejercer libremente sus derechos.
3. Precautelar sus derechos cuando, por cualquier razón, hayan sido privadas de su libertad en el exterior.

4. Promoverá sus vínculos con el Ecuador, facilitará la reunificación familiar y estimulará el retorno voluntario.
5. Mantendrá la confidencialidad de los datos de carácter personal que se encuentren en los archivos de las instituciones del Ecuador en el exterior.
6. Protegerá las familias transnacionales y los derechos de sus miembros. (Constitución de la República de Ecuador, 2008, p. 20)

No se trata de una declaración de principios sin contexto. Debe recordarse la crisis financiera de 1999, la peor en la historia del Ecuador, que derivó en la salida de más de dos millones de personas. Eso hizo que las personas exiliadas fueran consideradas como un grupo poblacional significativo, cuyos derechos son agraviados en su país de origen y de acogida, a causa de la distancia.

Rápidamente, Ecuador adelantó un marco legal que empezó con la eliminación de los visados. Según el Gobierno, gracias a esa medida, el país abolió todas las barreras de acceso a su territorio, por lo que es considerado como un pionero en la política pública migratoria. Posteriormente, en el 2013 se reformó el servicio exterior, por lo que el Servicio Nacional del Migrante, dependencia del Ministerio de Relaciones Exteriores, pasó a convertirse en el Viceministerio de Movilidad Humana; de esta manera, le dieron mayor protagonismo al tema migratorio.

Con el paso del tiempo, el Gobierno comenzó a percatarse de los problemas generados por el desmonte de los visados. En un periodo corto, el territorio ecuatoriano comenzó a albergar oleadas de personas migrantes, que, al ser sometidas a todo tipo de

vejeciones, dejaron Cuba, Haití, China y algunos países del África subsahariana. De ahí, fue que tomó fuerza la trata de personas. Uno de los hechos que suscitó el interés de toda la región fue el represamiento de treinta mil cubanos provenientes del Ecuador en la frontera entre Nicaragua y Costa Rica. Frente a esa coyuntura, El Salvador propuso una conferencia de ministros de Relaciones Exteriores, la cual derivó en una revisión de la política de “puertas abiertas” del gobierno de Correa (*BBC Mundo*, 2015). De esta forma, Quito restableció el visado, para: primero, los ciudadanos chinos; segundo, los ciudadanos cubanos y tercero, los haitianos.

En 2008, el anuncio de Correa sobre la eliminación de barreras causó todo tipo de inquietudes entre los países de la zona (*El País*, 2010), incluido Estados Unidos, que preveía un escenario como el que, finalmente, se configuró. En suma, los derechos de los migrantes, aunque reivindicados por las autoridades ecuatorianas, terminaron siendo vapuleados por las dinámicas arbitrarias de la migración irregular.

A pesar del revés, la movilidad siguió siendo una prioridad, y después de un largo proceso de negociación entre varios sectores políticos, se aprobó, en 2017, la Ley Orgánica de Movilidad Humana, en la cual se reconocen algunas especificidades para la población



**“...Una de las grandes lecciones de esta apuesta ecuatoriana pasa por la necesidad de continuidad entre las administraciones; dicho de otra manera, la migración es un tema de Estado y debe apelar a los esfuerzos de todas las ramas del poder público y de varios gobiernos.**

**”**

migrante, como las familias transnacionales, las remesas y los derechos a seguridad social, salud, justicia, información y protección consular. Asimismo, se consideran los derechos de los ciudadanos extranjeros que pretenden establecerse en Ecuador, así como los permisos que se les otorgarán a las personas que quieran obtener la visa.

Conviene mencionar que sobresale el enfoque diferenciado en materia migratoria, que presume que no se trata de un segmento poblacional uniforme y que, habida cuenta de algunas vulnerabilidades y de ciertos subsegmentos, merecen un tratamiento distinto: personas privadas de la libertad, niñas, niños y adolescentes no acompañados, víctimas de la trata de personas, ciudadanos con enfermedades catastróficas o terminales, y afectados por desastres naturales (Constitución de la República del Ecuador, 2008). Se trata de una ley ambiciosa y que, como resulta apenas obvio, requiere una concreción paulatina y extensa en el tiempo, pues no es fácil poner en marcha y reconocer derechos negados durante tantos años.

Una de las grandes lecciones de esta apuesta ecuatoriana pasa por la necesidad de continuidad entre las administraciones; dicho de otra manera, la migración es un tema de Estado y debe apelar a los esfuerzos de todas las ramas del poder público y de varios gobiernos. En Ecuador, la realidad fue contundente: en su afán por desmarcarse de Correa, Lenín Moreno, elegido en 2017, acabó de forma definitiva con esta política migratoria, que había completado casi diez años con éxitos modestos y errores comprobados. Resulta paradójico que justo en plena crisis venezolana, cuando se esperaba poner en práctica varias de las conquistas conseguidas por la Ley Orgánica de Movilidad y los esfuerzos descritos, Quito hubiese tomado la decisión de reversar cualquier reconocimiento de los derechos de los migrantes y hubiese optado por su criminalización. Al léxico oficialista volvió la anacrónica noción de *migración ilegal*. El presidente afirmó:

Ecuador es y será un país de paz. No permitiré que ningún antisocial nos la arrebate. La integridad de nuestras madres, hijas y compañeras es mi prioridad. He dispuesto la conformación inmediata de brigadas para controlar la situación legal de los inmigrantes venezolanos en las calles, en los lugares de trabajo y en la frontera. (*El Comercio*, 2019, párr. 3)

Ante los reclamos por la llegada de cientos de venezolanos a territorios cercanos a la frontera con Colombia, Quito hizo uso de dos estrategias, que ejemplifican las peores conductas con respecto a la migración, que es un tema transnacional. En primer lugar, de forma unilateral y sin consultarle algunos de los gobiernos de la zona (ni siquiera a Colombia, con quien tenía una relación ideal y era el principal receptor de los migrantes que llegaban a territorio ecuatoriano), impuso el visado para cruzar la frontera. Esto significó el represamiento de miles de ciudadanos y la violación de la locomoción garantizada por acuerdos en el marco de la Comunidad Andina (Decisión 503 de 2001). En segundo lugar, nombró al Prosur, incluso al Mercosur, como un espacio de libre circulación para las personas que tuvieran la necesidad de movilizarse por motivos laborales. Claro, también dejó al margen el marco de la región y obvió la opinión de la Comisión Andina.

El caso ecuatoriano muestra la necesidad de abordar la migración, considerando que cada vez es más frecuente el flujo sur-sur, y no solo la salida de ciudadanos hacia el norte industrializado. También pone en evidencia que no existen soluciones mágicas, como la eliminación de barreras o la imposición de límites sin consensos mínimos entre tres actores claves en la gobernanza migratoria: autoridades nacionales, autoridades locales y organismos internacionales.

Efectivamente, aunque las migraciones sean competencia del Estado, para su gestión, debe contarse con la participación de actores pertenecientes a la sociedad civil. De esta manera, pone de manifiesto la idea de gobernanza. Una de las principales fallas del modelo ecuatoriano —al que no debe declarar-

sele extinto— está, precisamente, en no haber logrado un suficiente nivel de apropiación entre los gobiernos subnacionales o intermedios; es decir, ante la presión de estos, que le achacaban la inseguridad al fenómeno migratorio, el gobierno central terminó tomando decisiones apresuradas, que han ido vulnerando los derechos de los migrantes en nombre de la seguridad nacional, una ecuación bien conocida en otras latitudes, con resultados tan deplorables como riesgosos para los derechos humanos.

Solo una política que cobije y genere apropiación entre las distintas capas de la sociedad podrá ponerse en práctica. Esto ocurrirá cuando, por la actividad de instituciones internacionales, ONGs y algunos Estados, el tema de la migración ocupe el lugar que merece en la agenda global, en la política exterior y en los planes de desarrollo nacionales y subnacionales. ◆

### Referencias

- Ageron, C. R. (1985). L'immigration maghrébine en France. Un survol historique. *Vingtième siècle. Revue d'histoire*, 7(1), 59-70.
- Ayoob, M. (2007). Challenging Hegemony: Political Islam and the North-South divide. *International Studies Review*, 9(4), 629-643.
- BBC Mundo. (27 de noviembre de 2015). Cubanos protestan frente a la embajada de Ecuador por anuncio de exigencia de visa. [https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/11/151127\\_cuba\\_ecuador\\_protesta\\_visa\\_embajada\\_az](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/11/151127_cuba_ecuador_protesta_visa_embajada_az)
- Breteau, P. (1 de septiembre de 2016). Réfugiés syriens: La Turquie, le Liban et la Jordanie en première ligne. *Le Monde*. [https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2015/09/02/accueil-des-refugies-syriens-la-turquie-le-liban-et-la-jordanie-en-premiere-ligne\\_4743310\\_4355770.html](https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2015/09/02/accueil-des-refugies-syriens-la-turquie-le-liban-et-la-jordanie-en-premiere-ligne_4743310_4355770.html)
- Bosch, M. (30 de noviembre de 2015). República Dominicana y Haití: Entre la fraternidad y la doctrina del conflicto. *El País*. [https://elpais.com/elpais/2015/12/01/contrapuntos/1448930606\\_144893.html](https://elpais.com/elpais/2015/12/01/contrapuntos/1448930606_144893.html)



Ceja Cárdenas, I. (2015). Migraciones haitianas en la región andina. *Boletín Andina Migrante*, 19, 2-13. <http://hdl.handle.net/10469/6772>

*El Comercio*. (20 de enero de 2019). Lenín Moreno anuncia brigadas para controlar situación legal de ciudadanos venezolanos en Ecuador. <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/moreno-brigadas-control-venezolanos-ecuador.html>

*El País*. (17 de diciembre de 2010). El visado libre de Ecuador dispara las alarmas en Washington. [https://elpais.com/internacional/2010/12/17/actualidad/1292540412\\_850215.html](https://elpais.com/internacional/2010/12/17/actualidad/1292540412_850215.html)

Fukuyama, F. (1992). The end of History? *The National Interest*, 16, 3-18. [https://www.jstor.org/stable/24027184#metadata\\_info\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/24027184#metadata_info_tab_contents)

Gary-Tounkara, D. (2007). Côte d'Ivoire, 1970: Des charters pour des migrants africains. *Plein Droit*, 72(1), 25-28.

Krause, K. y Williams, M. (1996). Broadening the agenda of Security Studies: Politics and methods. *Mershon International Studies Review*, 40(2), 229-254.

*Le Monde*. (24 de septiembre de 2020). Europe et migrants: La nécessité d'un compromis. [https://www.lemonde.fr/idees/article/2020/09/24/europe-et-migrants-la-necessite-d-un-compromis\\_6053438\\_3232.html](https://www.lemonde.fr/idees/article/2020/09/24/europe-et-migrants-la-necessite-d-un-compromis_6053438_3232.html)

Martin, R. (2002). Sudan's perfect war. *Foreign Affairs*, 81(2), 111-127.

Park, R. E., & Burgess, E. W. (1921). *Introduction to the Science of Sociology*. Chicago University Press.

Raynal, S. (2005). En Côte d'Ivoire, "les forces du bien contre les forces du mal". *Hérodote*, 4(119), 11-128.

Safi, M. (2006). Le processus d'intégration des immigrés en France: Inégalités et segmentation. *Revue Française de Sociologie*, 47(1), 3-48.

Viorst, M. (1996). Sudan's Islamic experiment. *Foreign Affairs*, 74(3), 45-58.

Wallerstein, E. (1993). The World System after the Cold War. *Journal of Peace Research*, 30(1), 1-6.