

La ley, el orden y el caos

Alana Sylvie Ackerman



320.1
A1823I

Ackerman, Alana Sylvie
La ley, el orden y el caos / Alana Sylvie Ackerman. —
1.ª ed. — Quito: Editorial IAEN, 2014
176 p.; 15 x 21 cm.
ISBN: ??????????????

1. CIENCIAS POLÍTICAS 2. ESTADO 3. BURACRACIA 4. ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA 5. INMIGRACION 6. ECUADOR I. Título

Colección de Estudios Migratorios

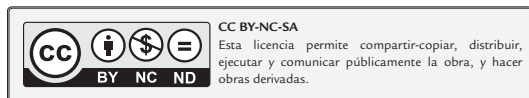
Director: Jacques Ramírez G.
Escuela de Relaciones Internacionales “José Peralta”

Instituto de Altos Estudios Nacionales

Av. Amazonas N37-271 y Villalengua esq.
Edificio administrativo, 5.º piso
Telf: (593) 2 382 9900, ext. 236
www.iaen.edu.ec
Información: editorial@iaen.edu.ec

Dirección editorial: Miguel Romero Flores
Diseño portada e interiores: César Ortiz Alcívar
Corrección de estilo: La Caracola Editores
Impresión: Imprenta Mariscal

Quito - Ecuador, 2014



Índice

Agradecimientos	9
Peólogo	11
Resumen	15
CAPÍTULO I	
1. Introducción: hacia una antropología del estado	17
CAPÍTULO II	
2. El discurso estatal sobre el extranjero: 1938-1971	45
CAPÍTULO III	
3. El discurso estatal sobre el extranjero en la última década ...	87
CAPÍTULO IV	
4. Etnografiando el sistema burocrático de visas	115
CAPÍTULO V	
5. Conclusiones	151
Bibliografía	161

Índice de tablas

Tabla 1: Organización de la Dirección de Migración y Extranjería	130
Tabla 2: Jerarquía de la Dirección de Migración y Extranjería	136
Tabla 3: Organización de la Dirección General de Extranjería	144
Tabla 4: Flujos de poder durante el proceso burocrático de las visas	149

A mis padres.

A los extranjeros residentes en el Ecuador que construyen el estado todos los días.

Agradecimientos

La obra que presentamos a continuación es el resultado de un proceso que duró casi dos años. Ha sido un viaje de aprendizaje, de compartir, experimentar, percibir; de dar y recibir. Todo esto no hubiera sido posible sin las contribuciones de varios individuos y organizaciones.

Primeramente deseo reconocer a Jacques Ramírez por su diligente dirección de este proyecto, y por su interés y entusiasmo desde el primer día. Su pasión por el estudio de la migración y el estado, y por involucrar a otros en este trabajo, es una inspiración. Donó generosamente de su tiempo, leyó cuidadosamente cada etapa del proyecto y dio sus comentarios valiosos para guiar la idea, el proceso y el producto final de este proyecto.

También deseo reconocer a Gioconda Herrera por su presencia desde el principio. Cada parte de este trabajo ha sido moldeada por sus comentarios y sugerencias certeras, que siempre me dirigieron a un trabajo más sólido. La misma forma de este proyecto debe su existencia a Gioconda.

También le doy mis agradecimientos profundos a María Mercedes Eguiguren. Por su lectura cuidadosa y sus comentarios perspicaces que dieron forma al proyecto naciente.

Mis agradecimientos a los dos lectores, Eduardo Domenech y Soledad Álvarez, por su lectura del borrador de esta tesis y por sus comentarios astutos, los cuales he intentado incorporar fielmente a este trabajo final.

Gracias a Flacso Ecuador por el espacio intelectual y los recursos económicos para llevar a cabo este proyecto. Gracias también a mis compañeros del programa por sus conversaciones, percepciones y apoyo.

Gracias al Ministerio de Relaciones Exteriores —a la Dirección de Migración y Extranjería y la Dirección General de Extranjería— por hacer posible este proyecto. Especialmente, gracias a Ricardo Patiño, Eliana Larrea, Gonzalo Andrade, Edita Apolo, Williams Viera y Rosana Torres, por facilitar el trabajo de campo. Gracias también a todos los funcionarios que me permitieron observarlos, seguirlos, aprender de ellos, y que contestaron mis preguntas a pesar de la cantidad de trabajo que les ocupa todos los días.

Gracias al Archivo de la Asamblea Nacional del Ecuador, por abrir sus puertas a este proyecto, por su ayuda en la recuperación de documentos y por su asistencia con la investigación.

Gracias a Cefamm (Centro Familiar de Ayuda al Migrante) y a Flor María Haro, por asistirme con la investigación y por proveer un espacio de trabajo y acceso a entrevistas con extranjeros.

Finalmente, gracias a los extranjeros que compartieron sus experiencias conmigo, que han luchado por su reconocimiento legal y que han luchado con el sistema institucional del estado.

Prólogo

Si las identidades se construyen por oposición y alteridad, el Estado ecuatoriano y sus ciudadanos ecuatorianos se han construido a través de los extranjeros.

El trabajo de Alana Ackerman se centra en un análisis minucioso de las categorías de ‘ecuatorianos’, ‘ciudadanos’ y ‘extranjeros’ a partir de tres entradas metodológicas: a) revisión histórica de los corpus legales ya sea constituciones, leyes, decretos, normas, reglamentos y actas donde el Estado ecuatoriano —a través de sus diferentes gobernantes— han definido dichas categorías; b) análisis del proceso de burocratización de requisitos de entrada y permanencia en el país, poniendo especial atención al tema de las visas; y c) etnografía del Estado en la vida cotidiana a partir de un trabajo de campo en la dirección de migración y extranjería del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad humana.

Este estudio pionero de antropología del Estado titulado *La ley, el orden y el caos* se enmarca dentro de la línea de investigación de política migratoria que lleva adelante el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), por intermedio de la Escuela de Relaciones Internacionales, y constituye un aporte significativo para seguir entendiendo los complejos y cambiantes discursos estatales sobre ‘el otro’, que a su vez permite entender al propio Estado, a partir del énfasis que hace la autora respecto de que tanto ecuatorianos como extranjeros tenemos que interactuar cotidianamente con la burocracia estatal. De esta manera, se da un proceso de construcción en doble dirección entre el Estado y el extranjero dado que, parafraseando a Sayad, para que haya inmigrantes es preciso que haya Estados y fronteras y para que haya territorios nacionales, es preciso que haya extranjeros.

Efectivamente estas fronteras que se construyen desde ‘arriba’, desde lo legal, aparecen como lenguajes estatales que se materializan en las personas y en las prácticas institucionales que van moldeando los sentidos de pertenencia, por un lado, pero por otro también sirven para ver cómo se concibe al inmigrante/extranjero.

En otros estudios de esta misma colección, he planteado la existencia de tres enfoques de la política migratoria a lo largo de la historia del Estado

ecuatoriano: enfoque de aperturismo segmentado, enfoque de control y seguridad y enfoque de derechos, esbozando las tensiones actuales entre estos dos últimos. Ackerman retoma esta taxonomía y temporalidad arrancando con el enfoque de control y aportando con más material de archivo e información de primera mano fruto de su trabajo de campo.

En efecto, es desde finales de la década de los treinta del siglo XX cuando se empieza a poner los cimientos del paradigma del control y la seguridad migratoria, el cual cuajó en los años cuarenta en el contexto del conflicto militar del Ecuador con Perú y la Segunda Guerra Mundial y llegó a su consolidación a inicios de la década de los setenta cuando en nuestro país gobernaba la dictadura militar y dominaba en la región la doctrina de seguridad nacional.

Alana arranca su estudio a finales de los treinta y recorre todo el siglo XX hasta llegar al presente, época en la cual se empieza a posicionar el enfoque de derechos en la política migratoria no sin tensiones y en algunos casos contradicciones, las cuales hay que entenderlas a partir de las ‘configuraciones políticas’, es decir, la existencia de asimetrías, heterogeneidades y poderes en disputa entre los diferentes actores gubernamentales, quienes se enfrentan, negocian y construyen la política en escenarios cambiantes, lo cual ha dado paso a la (re) definición y clasificación de categorías como ecuatoriano, ciudadano o extranjero.

Dicho trabajo, que arrancó a finales del 2011, al tener una mirada diacrónica nos permite analizar los cambios y continuidades de la política migratoria a lo largo de 70 años. Esto se encuentra muy bien detallado en los capítulos II y III donde se hace una revisión del corpus legal sobre inmigración y extranjería. El capítulo IV realiza una etnografía de los espacios burocráticos de otorgamiento de visas, describiendo y analizando las prácticas cotidianas de la burocracia estatal que maneja el tema migratorio (específicamente de visas). Al hacer esta etnografía la autora se encuentra con prácticas muy bien establecidas, pero otras caóticas, de ahí el título de su trabajo ‘orden y caos’. Uno de los hallazgos más notorios de su estudio es el deseo, en algunos casos transformados en exigencia por parte de los inmigrantes, para que el Gobierno les atienda, registre y categorice. En otras palabras, que pueda ejercer su rol regulatorio hacia ellos.

La autora también detalla cómo el Estado, a partir de sus prácticas clasificatorias, históricamente ha definido entre ‘migrantes deseables’ y ‘migrantes no deseables’ y que los primeros han estado asociados a aquellos extranjeros que vienen a contribuir al desarrollo y progreso del país.

Ahora que el Estado ecuatoriano después de más de 40 años está construyendo un nuevo marco legal en materia de movilidad humana, el texto de Alana Ackerman se vuelve fundamental para no cometer los errores del pasado, para superar enfoques y miradas decimonónicas y retomar el enfoque de derechos en migración, tal como manda nuestra Carta magna.

Dr. Jacques Ramírez

Coordinador de la Línea Editorial Estudios Migratorios
Decano de la Escuela de Relaciones Internacionales 'José Peralta'

Resumen

En esta investigación, pretendo hacer una etnografía histórica sobre la construcción mutua del “estado” ecuatoriano y el “otro” extranjero durante los últimos 70 años. Se parte de la premisa de que tanto el estado como el extranjero son construcciones sociales cuya implementación y desarrollo se puede observar en diversas prácticas y discursos. Para esbozar esta mutua construcción, se especifican dos objetivos particulares: 1) trazar los cambios y continuidades en el discurso jurídico del Ecuador con respecto a la postura “estatal” del “otro” extranjero; y 2) describir y analizar las prácticas cotidianas que rodean el proceso burocrático de tramitar una visa de residencia para observar la construcción diaria del “estado” y el “otro” extranjero. De esta manera, podemos percibir la construcción mutua del estado y del otro extranjero en el discurso jurídico y en los espacios institucionales del gobierno.

En la primera sección, se bosqueja la mutua construcción del estado y el extranjero a mediados del siglo XX a través del cambiante discurso legal que trata los temas de la migración y extranjería en el Ecuador. En nuestra mirada al discurso jurídico, percibimos cómo se construye el concepto de un “estado” ecuatoriano en oposición al “otro” extranjero a través de cuatro categorías o procesos que cambian con el paso del tiempo: 1) la definición de “ciudadanos”, “ecuatorianos” y “extranjeros”; la distinción entre extranjeros “deseables” e “indeseables”; la implementación de visas de entrada y residencia; y la implementación de una burocracia gubernamental para procesar las solicitudes de visas. Consideramos hitos específicos para analizar los cambios y continuidades en estos cuatro fenómenos, los cuales nos demuestran cómo se construye el “estado” ecuatoriano alrededor de un concepto clásico de “desarrollo”, y cómo se construye el concepto de un “otro” extranjero que puede [o no] contribuir a la implementación de este ideal.

Esta perspectiva histórica nos permite establecer una base para entender el estado de la cuestión durante los últimos 15 años, período durante el cual los temas de la migración y la extranjería del país vuelven al discurso estatal con fuerza. Durante este último período, se intenta implementar un enfoque de derechos en el discurso estatal (los derechos de los “migrantes” son enfatizados), pero este enfoque se entrecruza con un enfoque de seguridad, reliquia del siglo XX. Además, el discurso de derechos es limitado

por un enfoque de integración regional que mantiene intactas las categorías de “ciudadano” y “extranjero”, y los conceptos de extranjeros *deseables e indeseables*, obstaculizando así la plena implementación de derechos promulgados en la Constitución ecuatoriana. La tensión entre estas perspectivas, evidenciada en las varias leyes y normas decretadas por el gobierno ecuatoriano, demuestra el carácter heterogéneo del estado y la variedad de ideales y metas que se combinan para constituir la “voz estatal”.

En la tercera parte de la investigación, hacemos una etnografía de los espacios cotidianos donde se implementan en la práctica los conceptos del “estado” y el “extranjero”: las oficinas institucionales encargadas de tramitar las visas de residencia permanente y temporal. En la Dirección de Migración y Extranjería y en la Dirección General de Extranjería, se observan las técnicas que crean la apariencia de dos entidades contrapartidas, por ejemplo a través de la configuración del espacio y las relaciones sociales que actúan como la base para la separación dicotómica del estado y los extranjeros. A través de esta etnografía, entendemos que tanto el “estado” como el “extranjero” no son entidades ni categorías esenciales, sino construcciones sociales que se imaginan, se construyen y se experimentan activamente.

También observamos que el estado no es una organización social basada en la dominación de unos pocos sobre las masas como comúnmente se piensa, sino un proyecto al cual todos contribuimos. Si consideramos el estado como un proyecto ideológico de dominación (Abrams, 1988 [1977]), debemos reconocer que los legisladores ecuatorianos, las organizaciones que generan incidencia política, los funcionarios estatales, los ciudadanos ecuatorianos y los extranjeros en Ecuador imaginan este proyecto, lo implementan y lo experimentan. Si reconocemos que el estado no es una dominación desde “arriba” hacia “abajo”, podemos empezar a aceptar la idea de que todos contribuimos a este proyecto de dominación, y que todos experimentamos esta dominación [tanto aquellos que supuestamente representan el poder estatal como aquellos que supuestamente se categorizan como el “otro” en oposición al estado].

Llevé a cabo el trabajo de campo para este proyecto entre octubre de 2011 y agosto de 2012. Durante ese tiempo, hice siete meses de etnografía archivística en la Asamblea Nacional de Ecuador, recuperando y analizando decretos ejecutivos y legislativos, tratados, resoluciones, constituciones y actas; y durante cuatro meses realicé observación participante en la Dirección de Migración y Extranjería y en la Dirección General de Extranjería, y 19 entrevistas con extranjeros, oficiales públicos y trabajadores de organizaciones de migrantes en Ecuador.

CAPÍTULO I

**Introducción: hacia una
antropología del estado**

Introducción: hacia una antropología del estado

1. La problemática

David¹ viajaba por el mundo en el año 2010 durante una pausa en su carrera profesional. Empezó en Asia, regresó a su casa en Canadá, viajó a Cuba, voló a México, y bajó por Centroamérica en bus. Cruzó a Colombia y finalmente entró al Ecuador. Puesto que cuenta con las ciudadanías canadiense e italiana, entrar y salir de los países en calidad de turista era relativamente sencillo para él: no requería ningún permiso especial ni visas de entrada para seguir la ruta de su viaje mundial. Su plan era pasar por Quito, Baños y Cuenca antes de cruzar a Perú, pero su viaje sufrió un pequeño tropiezo: conoció a la persona que se convertiría en su pareja, y decidió quedarse en Ecuador. Durante los siguientes dos años, David aprendió lo que significaba dejar de ser “transeúnte”,² y convertirse en un “extranjero residente”, una categoría legal definida por el estado que marcó su experiencia en Ecuador de manera impensable.

Durante los últimos dos años, David solicitó varias visas de residencia en Ecuador, experimentó dos cambios del sistema burocrático de visas que afectaron sus solicitudes, tuvo que viajar a Canadá para sacar documentos que el estado ecuatoriano exigió que tramitara personalmente, luchó con funcionarios estatales, abogados y notarios en Ecuador para poder entender los requisitos y cumplir con estos, experimentó discriminación por parte de las personas encargadas de distintos pasos de los trámites de sus visas, movió grandes cantidades de dinero y gastó miles de dólares, notariizó documentos legales, se tomó fotografías y un día hasta tuvo que correr por las calles de Quito buscando una carpeta con vincha, todo esto para ser elegible para residir en Ecuador legalmente. Durante este tiempo, lloró por la frustración de intentar cumplir con las reglas estatales, sintió alivio

1 Todos los nombres de los entrevistados han sido cambiados para proteger su privacidad.

2 Mediante de esta tesis, la autora se refiere a varios términos entre comillas, lo cual tiene el propósito de indicar su perspectiva de que ciertas categorías como el “estado”, el “otro”, el “ciudadano”, etc., son construcciones sociales que deben ser desnaturalizadas y cuestionadas.

cuando disfrutaba de un estatus legal y se enojó por el tratamiento que recibió. En sus propias palabras, fue un proceso “desastroso, absolutamente una pesadilla... Nunca me sentí en una posición de poder... Siempre llegaba con la expectativa que me iban a pedir otro papel, otro documento, otro trámite...” (comunicación personal, 30 de marzo de 2012). Y el proceso todavía no termina. Actualmente, David posee una visa de residencia temporal, y cuando se caduque, tendrá que empezar el proceso de nuevo si quiere estar en el Ecuador legalmente.

La historia de David nos muestra, por un lado, el impacto que el estado³ tiene en la vida de los individuos. El estado es la autoridad que define la identidad legal de un individuo (“ciudadano” *versus* “extranjero”), categoriza tipos de identidades legales (por ejemplo, “residente permanente” *versus* “residente temporal”), decide qué actividades pueden ejercer los extranjeros en el país según su categorización, decreta los procesos burocráticos que se deben tramitar para recibir el reconocimiento legal, y hasta influye en el tipo de emociones e interacciones cotidianas que se mantienen entre extranjeros y ciudadanos ecuatorianos. Por otro lado, podemos decir que lo contrario también es cierto: las visas que David solicitó, los trámites legales que hizo, las normas y leyes con las cuales cumplió y las emociones que sintió dan forma a este fenómeno que es el “estado” y le conceden significado.

En la tesis que sigue, propongo hacer una antropología del estado. Mi propósito general en esta investigación es doble: por un lado quiero observar y analizar el estado a través de las relaciones sociales que lo imaginan, lo construyen y lo experimentan activamente. Propongo analizar estas relaciones sociales, teniendo como entrada el tema de la migración y extrajería en Ecuador, específicamente, durante el proceso de la construcción del “otro” extranjero por parte del estado ecuatoriano. Mientras la categoría del “extranjero” es creada por el estado, planteo que el estado también se construye y consigue significado a través de la construcción e implementación de la categoría “extranjero”. Lo que quiero etnografiar es este proceso de doble constitución, y los mecanismos y significados atribuidos a este proceso. Por consiguiente, la pregunta básica que guía esta tesis es: ¿cómo se constituyen mutuamente el “estado” ecuatoriano y el “otro” extranjero en Ecuador?

3 Por medio de esta tesis, la autora se refiere al “estado” en minúscula como esfuerzo intelectual de romper con la idea de la supremacía de este proyecto. Al referirse al “estado” en minúscula, la autora pretende cuestionar la característica abstracta de este proyecto y reforzar la idea de que el “estado” se puede formar a través de acciones, interacciones e imaginarios cotidianos como cualquier otro proyecto sociopolítico.

Históricamente, los teóricos sociales han considerado los estados como organizaciones políticas que se definen en relación al “otro”:⁴ un estado se imagina y se define según el contraste entre un “nosotros” y aquellos que no pertenecen a esta comunidad de “nosotros” (Wimmer y Glick-Schiller, 2002).⁵ Por lo tanto, la construcción del estado depende de la construcción de un “otro”. Justamente como el estado surge a través de la creación del “otro”, este se manifiesta por medio de la formación de un estado: las dos construcciones se definen mutuamente. Desde la propia formación de los estados, estos se han preocupado por el establecimiento y la implementación de una definición del “otro”, del extranjero que no es intrínsecamente parte de la misma comunidad que representa la comunidad estatal (Frisch, 1998; Wilson Donnan, 1998; Bommers y Geddes, 2000; Maktabi, 2000).

Hillel Frisch (1998) parte de la idea de que la formación del estado está basado en el establecimiento de una comunidad nativa en contraste con comunidades exteriores. Frisch se refiere al conflicto Israel-Palestina y específicamente al establecimiento de un estado palestino cuando declara que “[...] los movimientos en diáspora tienen que *territorializarse*, o directamente o a través de la transferencia del liderazgo y recursos del “exterior” al “interior”, o indirectamente, mediante de la movilización de la gente nativa para exigir independencia por parte del movimiento nacional” (Frisch, 1998: 2).⁶ Según la concepción de Frisch, la formación del estado depende no solamente de un territorio nacional, sino de una población nacional en contraste con una población exterior.⁷ Su uso del término “nativo” naturaliza el concepto de la comunidad de “nosotros”: la equivale con la gente “originaria” de un espacio geográfico, en contraste con aquellas personas “no nativas”, al “exterior” de

4 Esta visión construccionista entiende al estado como una construcción social en permanente rediseño, que no está atada a un espacio geográfico. Esta visión se contrapone con una noción esencialista y naturalizada del estado-nación como atado a un espacio territorial.

5 Esta concepción de “nosotros” *versus* el “otro” también está estrechamente vinculada con el concepto de la nación, una “comunidad política imaginada” en las palabras de Benedict Anderson, cuyos miembros la construyen a través de su concepción mental de estar conectados a otros individuos de la misma comunidad (aunque no se han visto ni conocido a todos los miembros de esta comunidad), y separados o distintos de individuos que pertenecen a otras comunidades políticas (Anderson, 1983). Sin embargo, Wimmer y Glick-Schiller, entre otros, reconocen que la distinción entre una comunidad de “nosotros” y una compuesta del “otro” también es central al concepto del estado.

6 Las citas del capítulo de Hillel Frisch son traducciones de la autora del inglés; énfasis en el original.

7 Como podemos observar, la visión de Frisch sobre el estado-nación se basa en la idea del establecimiento de un territorio geográfico, entonces no concuerda totalmente con una visión construccionista. Sin embargo, su visión es útil para considerar la importancia de los conceptos de “nosotros” y un “otro” en la constitución del estado-nación.

la comunidad. Sin embargo, es útil considerar la propuesta de Frisch de la importancia de una división conceptual entre una comunidad de “nosotros” y de un “otro” para la constitución de un estado-nación.

Michael Bommes y Andrew Geddes también argumentan que el estado se define por la existencia de una comunidad de “nosotros” y una comunidad de “otros” (o varias comunidades de “otros”), y afirman que el concepto del estado entra en riesgo cuando la línea entre el “otro” y el “nosotros” se vuelve borrosa, por ejemplo, a través de la migración.⁸ En esta perspectiva, Bommes y Geddes dicen que la migración internacional es un “problema” en el sentido de que, durante el proceso de la migración internacional, la división entre la comunidad interna estatal y aquella externa al estado entra en disputa, lo cual amenaza la soberanía del estado-nación:

La migración internacional se enfrenta con los tres elementos básicos de la soberanía del estado-nación: población, territorio y los medios físicos de la violencia. De hecho, es muy aparente que los estado-naciones distingan entre otras poblaciones y aquella población sobre la cual afirman soberanía —los ciudadanos— e intentan controlar acceso al territorio estatal. La soberanía de los estado-naciones sobre un territorio dado y sobre una población era y sigue estando basada en el intercambio de la provisión política del bienestar por la lealtad nacional. Si la lealtad representa una cara de la moneda, la otra cara es el cierre hacia el exterior (Bommes y Geddes, 2000: 1).⁹

Bommes y Geddes también reconocen la importancia de la construcción del “otro” para la fundación de un estado-nación, y afirman que cuando estas poblaciones ya no se pueden distinguir tan claramente, por ejemplo a través de la llegada y el asentamiento de los “otros” entre la población de “nosotros”, el concepto del estado sufre el riesgo de perder control y autoridad —y, yo añadiría, significado—.

En Ecuador, el estado se ha establecido como entidad en contraste con el “otro” desde el año de su primera Constitución política. En 1830, los “Representantes del Estado del Ecuador” declararon: “son Ecuatorianos: 1. Los nacidos en el territorio y sus hijos; 2. Los naturales de los otros Estados de Colombia, vecindados en el Ecuador; 3. Los militares que estaban en servicio del Ecuador al tiempo de declararse en [sic] Estado independiente; 4. Los extranjeros, que eran ciudadanos en la misma época; 5. Los extranjeros, que por sus servicios al país obtengan [sic]

8 Estas divagaciones sobre el estado se encuentran aquí para problematizar el concepto de la construcción simultánea de “estado” y “extranjero”.

9 Las citas del libro de Bommes y Geddes son traducciones de la autora del inglés.

carta de naturaleza” (Constitución del Ecuador, 1830: Artículo 9). En este temprano ejemplo del discurso estatal, la división entre “ecuatorianos” y “extranjeros” estaba borrosa, y había una confusión sobre las etiquetas legales de ciertos individuos (un individuo se consideraba “extranjero” y a la vez “ecuatoriano” bajo ciertas circunstancias descritas en este artículo constitucional). No obstante, queda claro que desde una de las primeras declaraciones del estado ecuatoriano, se distinguía entre una población nacional, los “ecuatorianos”, y una población extranjera, que en general representaba “otra” comunidad política.

Hoy en día, aunque los significados legales y sociales de los términos “ecuatorianos” y “extranjeros” han cambiado, el estado ecuatoriano sigue formándose y definiéndose con respecto a un “otro”, y la creación de este “otro” sigue prestando significado al estado ecuatoriano. Bajo el “Título I” de la Constitución actual del Ecuador, llamado “Elementos constitutivos del estado”, el estado ecuatoriano es “independiente” y “unitario”, los miembros pertenecientes a esta unidad sociopolítica (los “ciudadanos”) lo son por nacimiento o por naturalización¹⁰ y se afirma que los extranjeros que se encuentran en el territorio estatal disfrutarán de “los mismos derechos y deberes que las [personas] ecuatorianas [...]” (Constitución del Ecuador, 2008, artículos 1, 7-9). Entonces casi dos siglos después de la primera Constitución, aquel documento que representa la voz del estado ecuatoriano sigue definiéndose con respecto a los que representan el “nosotros” y aquellos que pertenecen a otras comunidades.

En 2008, aunque la Carta magna del estado declara que los “otros” dentro del territorio estatal también disfrutaban de los derechos y los deberes de los ciudadanos ecuatorianos, no se especifica que los extranjeros que residen en Ecuador tienen que pasar por un complejo proceso para obtener la residencia legal y, así, convertirse en sujetos de estos deberes y derechos. La solicitud de la residencia está regulada por las leyes de Migración y Extranjería, las cuales están administradas por el Ministerio de Relaciones Exteriores.¹¹ Esta institución gubernamental divide a los extranjeros residentes en dos

10 En el artículo 7 del segundo capítulo de la Constitución, se declara que un individuo es ciudadano ecuatoriano si nace dentro de los límites territoriales estatales o si nace de padres ecuatorianos en el exterior; y en el artículo 8 del mismo capítulo se declara que un individuo es ciudadano ecuatoriano si obtiene una carta de naturalización por matrimonio con ecuatoriano, por prestar servicios al país, etc. (Constitución ecuatoriana 2008, artículos 7 y 8).

11 Antes de junio de 2012, el Ministerio del Interior estaba encargado de tramitar las visas de residencia permanente, tarea que cambió a la jurisdicción del Ministerio de Relaciones Exteriores en esta fecha, el cual tramita tanto las visas de residencia temporal como de residencia permanente ahora. Este cambio coincidió con la etapa de mi trabajo de campo.

grupos: aquellos que buscan/tienen la residencia no permanente y que se consideran “residentes no inmigrantes”, y aquellos que buscan/tienen la residencia permanente y que se consideran “residentes inmigrantes”.

Estas categorías jurídicas definidas por el estado demuestran que la legalidad (y la ilegalidad) de los individuos es una construcción estatal: ningún individuo es intrínsecamente “legal” o “ilegal”, y tampoco es natural el hecho de que las personas deben solicitar permiso para residir en un espacio geográfico específico. En el capítulo “Crónica de una “amenaza” anunciada”, Eduardo Domenech afirma que:

[...] la “ilegalidad” en tanto artefacto de construcción estatal, cuyo origen se remonta a la primera mitad del siglo XX, cuando los instrumentos de control migratorio aún eran rudimentarios y estaban dirigidos a regular aquella fracción de la inmigración europea considerada *indeseable* por sus adscripciones étnico-nacionales o político-ideológicas, se fue constituyendo como una dimensión central de la definición de la migración como problema y, consecuentemente, de la política migratoria argentina, en tiempos en que el aparato estatal empezó a prestar mayor atención al control de las fronteras y a validar la división entre *nacionales* y *extranjeros*, a partir de criterios jurídico-políticos de exclusión asentados en el estatuto legal del inmigrante (Domenech, 2011: 33).¹²

Por tanto, el propósito del estado al crear los estatus de legalidad e ilegalidad es consolidar su autoridad y legitimidad para categorizar a la gente y para evitar la entrada de los extranjeros “indeseables”. Los extranjeros “deseables” encajan en las categorías legales de “residentes temporales”¹³

12 Aunque Domenech se está refiriendo al caso argentino, me parece una observación pertinente al caso ecuatoriano también (y para algunos países de la región), como veremos en el segundo capítulo.

13 Con respecto a la categoría jurídica de residentes no permanentes o residentes no inmigrantes en el Ecuador —extranjeros deseables para el estado ecuatoriano— el artículo 12 de la Ley de Extranjería de 1971 (que sigue vigente hasta hoy) declara: “Considérese no inmigrante a todo extranjero con domicilio en otro Estado que se interna legal y condicionalmente en el país, sin ánimo de radicarse y con los motivos que en cada categoría se determinan a continuación” (Ley de Extranjería, 30 de diciembre de 1971, artículo 12). Las categorías de residentes no permanentes son: 12-I y 12-II. Funcionarios diplomáticos y representantes de organizaciones internacionales; 12-III. Altos funcionarios de otros Estados y sus empleados domésticos; 12-IV. Refugiados; 12-V. Estudiantes; 12-VI. Profesionales que ejecutan labores temporales; 12-VII. Misioneros y voluntarios; 12-VIII. Personas que participan en intercambio cultural; 12-IX. Personas que hacen actos de comercio sin la importación de bienes; y 12-X. Transeúntes (pasajeros de cruceros, personas que cruzan las fronteras estatales diariamente por el trabajo, etc.) y turistas.

y “residentes permanentes”,¹⁴ y pueden cumplir con los requisitos para solicitar estos tipos de residencia en Ecuador; mientras que los extranjeros “indeseables” a los ojos del estado no encajan en ninguna categoría de residencia según los requisitos especificados por el Ministerio, y por lo tanto, no son elegibles para residir legalmente en el país. Las categorías jurídicas — la legalidad e ilegalidad, en otras palabras— existen para permitir la entrada y residencia de los “deseables” y la exclusión de los “indeseables”, y además, para validar estas categorizaciones mediante de la implementación de herramientas de control migratorio.

La solicitud de la residencia, tanto permanente como no permanente, es un proceso burocrático y técnico que requiere un contacto prolongado entre los extranjeros residentes en el país y el gobierno ecuatoriano. La búsqueda de los requisitos, la recolección de documentos, la entrega de la solicitud, la revisión del proceso durante la espera, el otorgamiento (o negación) de la visa de residencia, el vencimiento de la visa de residencia legal y la repetición del proceso o el cambio de estatus legal: todos estos son pasos, entre otros, que contribuyen a la formación ideológica de los “extranjeros” y el “estado” ecuatoriano. Es mediante la solicitud de una visa de residencia que un individuo entiende su rol como “extranjero”, e imagina y contribuye a la construcción del proyecto estatal.

El cumplir con los requisitos para la solicitud de residencia está simbolizado en la visa, un documento que representa la legibilidad del estado y que otorga legalidad a un individuo. En su función práctica, la visa es una manera de identificar y categorizar a los individuos. En su función simbólica, la visa es una manifestación de la autoridad del estado para establecer y ejercer control sobre los individuos y sobre la población a nivel más general. Por otro lado, el extranjero residente que solicita una visa de residencia entra en contacto con una burocracia gubernamental que implica un conjunto de prácticas e interacciones que contribuyen a la construcción del estado. Las interacciones que el extranjero residente desarrolla, las prácticas que ejerce y hasta los pensamientos y emociones que experimenta durante el proceso de solicitar una visa de residencia contribuyen a la formación del estado.

14 Con respecto a la categoría estatal de residentes permanentes o inmigrantes (también “deseables” para el estado ecuatoriano): en el artículo 9 de la Ley de Extranjería, bajo el título Categorías de Inmigración, se declara: “Considérese inmigrante a todo extranjero que se interna legal y condicionalmente en el país, con el propósito de radicarse y desarrollar las actividades autorizadas que en cada categoría se determina a continuación” (Ley de Extranjería ecuatoriana, artículo 9). Las categorías son: 9-I. Jubilados; 9-II. Inversionistas de bienes raíces; 9-III. Inversionistas de comercio; 9-IV. Apoderado general; 9-V. Profesionales; y 9-VI. Parentesco o reunificación familiar.

Entonces, la legitimidad del proyecto estatal no solamente se establece en el documento mismo de la visa, sino en las normas jurídicas que establecen las reglas y procedimientos para solicitar una visa y en las prácticas cotidianas que los funcionarios gubernamentales y los extranjeros residentes en Ecuador desarrollan durante el proceso de la solicitud de una visa de residencia.

1.1 El debate sobre el “estado” desde la antropología sociocultural

“El gobierno no es el estado; el estado es el gobierno” (Walter, extranjero).

“El estado somos todos... Es un conjunto de ciudadanos en busca del buen vivir” (Rocío, servidora pública).

“Hay muchas definiciones del estado. No sé a qué va” (Victoria, servidora pública).

Dado que la reflexión central de esta investigación gira en torno al concepto del estado, será necesario preguntarnos ¿qué es el estado? Es una interrogante que se ha debatido por mucho tiempo desde varias perspectivas y campos académicos, y que sigue siendo una pregunta sin respuesta definitiva. Se ha debatido la noción del *estado* desde los campos de la ciencia política, la sociología y la antropología, entre otros, por más de un siglo, con cientos de teóricos que contribuyen a la discusión variada y amplia. Aunque se enfatiza en este acápite en la noción del estado dentro de la antropología, se pasa revista a otros pensadores que son claves para entender dicho concepto; uno de ellos, Max Weber.

En efecto, las ideas de Max Weber son consideradas una de las contribuciones principales a la teorización del concepto del estado.¹⁵ Reflexionó en 1919 que el estado era una comunidad humana dentro de un territorio específico que “reclama *el monopolio del uso legítimo de la fuerza física*” (Weber, 1946: 78).¹⁶ Se preguntó por qué y bajo qué condiciones las personas obedecen a otras personas: si el estado era una “relación de hombres dominando a hombres, una relación mantenida por medio de la violencia legítima”, la pregunta importante que contestar era ¿cuáles son las justificaciones que los dominados se dan para ser dominados, y qué medios externos usan los dominantes para subyugar a los demás? (Weber, 1946: 78).

15 Me parece importante recalcar dos puntos: primero, que las teorías de Weber no son universalmente aceptadas; y segundo, que sus contribuciones no se limitan a un campo académico, sino que se reconocen dentro de varios campos, incluyendo la ciencia política. Sin embargo, Weber es más conocido por sus aportes al campo de la sociología y a la teoría social en general.

16 Las citas del trabajo de Weber son traducciones de la autora del inglés; énfasis en el original.

Según la concepción de Weber, el estado era un tipo de relación que penetraba toda una sociedad: pocas personas ejercían la fuerza estatal para controlar a las masas, quienes experimentaban la fuerza estatal. Según esta noción, el estado no era una unidad social total, sino un tipo de relacionamiento.

Quisiera incorporar esta noción del estado a la presente investigación: porque, considero que el estado se imagina, se construye y se experimenta activamente en las relaciones sociales de manera cotidiana; no existe aparte de las interacciones entre personas. Sin embargo, no me parece útil para este estudio considerar la “relación estatal” como una fuerza que algunos ejercen y otros reciben. Considero que todas las personas, sean políticos, legisladores, funcionarios, trabajadores, migrantes, niños, etc., contribuyen a la construcción del estado con sus pensamientos, discursos y acciones. Para los fines de este estudio, el estado no es una fuerza ejercida desde y hacia ciertas personas, sino una fuerza que todos pueden imaginar y construir.

Aparte del concepto del estado, Weber también contribuyó de manera importante a las teorizaciones de la burocracia gubernamental, un fenómeno que representa la racionalización secular de la sociedad moderna según este teórico (Weber, 1946: 51). Weber escribió que la burocracia es un tipo de organización social que depende de reglas “calculables”, y que por lo tanto funciona “sin considerar a las personas” (Weber, 1946: 215). Las propiedades básicas de la burocracia —áreas jurisdiccionales, jerarquías de autoridades, documentos escritos originales, la capacitación de funcionarios, el uso de la capacidad laboral total de los funcionarios y reglas exhaustivas y estables que se pueden aprender (Weber, 1946: 198)— existen para “remover” al individuo del proceso administrativo en cuestión (sea el funcionario o el usuario del sistema) y supuestamente para mejorar la “precisión, velocidad, inambigüedad, conocimiento de los expedientes, continuidad, discreción, unidad, subyugación, reducción de fricción y de costos materiales y personales” (Weber, 1946: 214).

¿Qué exactamente regula la burocracia gubernamental? Weber afirmó que la burocracia representa una interpretación racional de la ley estatal, con el fin de evitar juicios informales que dependen de valores éticos —*Kadi-justice*, o justicia-Kadi, en las palabras de R. Schmidt (citado en Weber, 1946: 216)—. Supuestamente, cuando se implementa la ley a través de procedimientos burocráticos objetivos, ocurre una igualación de personas de distintas posiciones socioeconómicas:

La burocracia inevitablemente acompaña *la democracia moderna en masa* en contraste con el autogobierno democrático de unidades homogéneas pequeñas. Esto resulta de la característica principal de la burocracia: la regularidad abstracta de la

ejecución de autoridad, lo cual es consecuencia de la demanda por la “igualdad ante la ley” en el sentido personal y funcional —de ahí el horror del “privilegio”, y el rechazo por principio de considerar los casos por separado (Weber, 1946: 224).

La teoría de Weber del estado y la burocracia se basa sobre la distinción teórica entre la sociedad moderna (en la cual el estado ejerce una fuerza física legítima y existen burocracias funcionales y racionales) y la sociedad premoderna (en la cual la legitimidad de la fuerza estatal no está completamente desarrollada y la burocracia gubernamental no existe o existe en sus etapas iniciales).¹⁷

Menos de 10 años después de que Weber elaborara su teoría clásica sobre el estado y la burocracia gubernamental moderna, Robert Lowie, antropólogo estadounidense de origen austriaco, reveló una teoría que no solamente disputaba a Weber, sino a antropólogos anteriores que se adherían a la idea de una distinción concreta entre sociedades modernas y premodernas. Lowie cuestionó la noción de Henry Maine del siglo XIX de que existía una época preestatal cuando “los hombres se integraban por propósitos gubernamentales a través de lazos de parentesco, y un período estatal cuando desarrollaron el principio de la contigüidad local” (Lasswell, 1928: 319).¹⁸ Según Lowie, la gente “primitiva” también “tenían una sensación de pertenencia a una unidad social territorial más grande que un grupo de parentesco” (Lasswell, 1928: 320). Sin embargo, no cuestionó el concepto de Maine de que el estado era un conjunto integrado de “hombres” con una función gubernamental: solo se distinguía de perspectivas anteriores en su manera de entender cómo las personas se integraban. Según estas concepciones, el estado no era separado de la sociedad civil, ni un tipo de relación de “fuerza” entre aquellos que la ejercían y aquellos que la experimentaban (como en la teoría de Weber), ni una entidad que controlaba una sociedad más grande, sino un tipo de organización social que abarcaba todas las relaciones dentro de una sociedad, fuera “moderna” o no.

Me gustaría incorporar la noción del estado como una organización social al presente estudio, para entender cómo se construye el estado en las relaciones sociales entre personas “integradas” de una cierta sociedad. Sin embargo, cuestiono la idea de Lowie de que el estado es un “conjunto” de personas: mientras podemos decir que el estado se construye a través de las ideas, discursos y acciones de las personas que pertenecen a una cierta sociedad,

17 Weber no afirmó que esta distinción necesariamente existiera en la práctica, sino que eran dos categorías, o “tipos ideales”, que eran útiles para interpretar la realidad.

18 Traducción de la autora del inglés.

no deberíamos reificar el estado para considerarlo como un “conjunto”. No considero que el “estado” sea un conjunto de personas, en el mismo sentido que no considero el estado como un objeto; existe una diferencia entre una agrupación de personas y las interacciones entre tales personas.

En 1940, Radcliffe-Brown rechazó las teorías previas sobre el estado, y declaró que el estado “no existe en el mundo fenomenal; es una ficción de los filósofos. Lo que sí existe es una organización, a saber: una colección de seres humanos individuales conectados por un sistema complejo de relaciones [...] No existe tal cosa como el poder del Estado [...]” (Radcliffe-Brown, 1940, citado en Trouillot, 2001: 126). Igual que Maine y Lowie, Radcliffe-Brown teorizó que deberíamos estudiar las relaciones sociales que se entretienen en una sociedad, pero no creía que existiera un “estado”, ni compuesto de los individuos de una sociedad ni que controlase a estos individuos. Concluyó que deberíamos observar y analizar el “gobierno” y otras instituciones empíricas donde se observan las relaciones humanas en acción.

Décadas más tarde, en 1977, Philip Abrams criticó a los teóricos sociales por su incapacidad de iluminar el concepto del estado, y también por su evasión del tema:

La separación intelectual entre la sociedad y el estado en la sociología parece significar en la práctica la exclusión del estado de la política: nociones distintivas, como el “gobierno”, sirven para colapsar la identidad del estado más que clarificarla [...] Los protagonistas principales han dirigido su atención a otros asuntos [...] En este nivel, el estado logra evitar de nuevo el examen.

Parece necesario decir, por lo tanto, que el estado, concebido como una entidad sustancial separada de la sociedad, ha resultado ser un objeto de análisis increíblemente elusivo. Aridez y mistificación parecen ser los resultados típicos de ambas tradiciones dentro de las cuales se han considerado los análisis del estado como un asunto signifiante en el pasado reciente (Abrams, 1988: 61).¹⁹

Abrams propuso varias alternativas a las teorías sociales existentes para abordar el concepto del estado. Primero escribió que deberíamos abandonar el estudio del estado como una entidad natural, separada de la sociedad civil. En cambio, deberíamos estudiar “las instituciones políticas, el “estado-sistema” [...] [que son] las agencias reales desde las cuales se construye *la idea* del estado” (Abrams, 1988: 75; énfasis añadido). Entonces Abrams rechazó la propuesta de teóricos como Radcliffe-Brown de que el estado simplemente no existía, y también se alejó de teóricos como Lowie que consideraban que

19 Las traducciones del inglés del texto de Abrams son de la autora.

el estado era un tipo de organización social. En cambio, Abrams pensaba que el estado era una constitución mental (un proyecto ideológico que él llamaba *thestate-idea*, o la idea-estado), observable directamente a través de instituciones políticas (lo que él llamaba *thestate-system*, o el sistema-estado):

Existe un sistema-estado: un nexo de práctica y estructura institucional centrado en el gobierno y más o menos extensivo, unificado y dominante en cualquier sociedad. También hay una idea-estado, proyectada, proveída y creída en diferentes sociedades en diferentes momentos [...] El estado surge como una estructuración dentro de la práctica política [...] y adquiere una identidad simbólica manifiesta, progresivamente divorciada de la práctica como una versión ilusoria de la práctica (Abrams, 1988: 58).

La construcción, implementación y experimentación de estas dos formas del estado tenían una función específica según Abrams: la obtención “del apoyo para, o la tolerancia de, lo insoportable y lo intolerable, por presentarlos como algo que no lo son, a saber: la dominación legítima e imparcial” (Abrams, 1988: 76).²⁰ En otras palabras, lo que deberíamos estudiar, según Abrams, son los procesos de dominación social y la legitimación de estos procesos, visibilizados en el sistema-estado y la idea-estado.

Abrams también criticó a los teóricos previos por reificar el estado a través de la negación de su carácter histórico. Para entender el estado como un proyecto ideológico, según Abrams, necesitamos ver cómo se ha construido como tal históricamente. El estado no es una entidad que deberíamos tomar por sentado, sino un proyecto que se ha cimentado a través de procesos concretos históricos, por ejemplo, a través de la invención, implementación y evolución de aparatos jurídicos y legales (Abrams, 1988: 80): “se creó y se usó la idea del estado para propósitos sociales específicos en un escenario histórico específico —y esa es la única realidad que tenía. Todo lo demás es más minucioso” (Abrams, 1988: 80).

Casi 30 años después de que Abrams develó su teoría del estado, los antropólogos Aradhana Sharma y Akhil Gupta (2006) se unieron a la propuesta de Abrams, y sugirieron que no se debería tomar este concepto como un objeto *a priori*: “En cambio, buscamos unir los aspectos ideológicos y materiales de la construcción del estado, y entender cómo “el estado” se crea, cómo se “lo” distingue de otras formas institucionales y qué efectos tiene esta construcción en la operación y difusión de poder para la sociedad” (Sharma y Gupta, 2006: 8). Estos pensadores aceptan la propuesta de Abrams del es-

²⁰ Esta concepción del estado como una dominación legítima es parecida a la propuesta de Max Weber de que el estado era una comunidad humana que ejercía una fuerza física legítima.

tado como una construcción ideológica que a la vez tiene efectos empíricos y observables. No aceptan la dicotomía naturalizada del “estado” como fuera de y sobre la “sociedad civil”, y afirman que esta distinción es una construcción intelectual y un efecto de poder que no ayuda a desmitificar el carácter del estado, una propuesta que deben al legado intelectual de Abrams.

Sharma y Gupta argumentan que el estudio antropológico del estado contribuye a desmitificar este concepto de varias maneras. Primero, la antropología es una disciplina que permite un análisis tanto del sistema-estado como de la idea-estado: la etnografía posibilita la desagregación del sistema estatal para observar los varios niveles y capas institucionales que son representados como una unidad coherente y singular; y, justamente como Abrams escribió sobre la visibilización de la construcción de la idea-estado en las instituciones políticas empíricas, Sharma y Gupta proponen que la antropología se presta al estudio de las “prácticas cotidianas” que ayudan a construir el estado como un efecto ideológico (Sharma y Gupta, 2006).

Además, Sharma y Gupta sostienen que estudiar el estado desde la antropología implica entender el sistema-estado y la idea-estado como construcciones culturales que tienen diferentes significados para distintas sociedades: la construcción y el significado del estado están sujetos al espacio y tiempo en el cual se encuentra la persona que contribuye a su construcción y que a la vez “lo” experimenta (Sharma y Gupta, 2006: 11). Abordar el estado desde la antropología significa evitar su reificación a través de su consideración como experiencia humana.

Con respecto a la definición funcional del “estado” que empleo en esta investigación, me parece útil tomar aportes de varios de los pensadores mencionados previamente, para usar una concepción *bricolage* del estado. Ante todo, quiero usar la propuesta de los primeros antropólogos modernos de considerar el estado como un tipo de organización social. Por lo tanto, rechazo la perspectiva de varios sociólogos políticos que consideraban al estado como una entidad separada de la sociedad civil y situada sobre esta.²¹ Por el contrario, considero al estado como una forma de relación social que engloba toda una sociedad, como en la concepción de Weber y Lowie.

21 Philip Abrams escribió en 1977 que “la sociología política [...] nace de la separación de la política —y especialmente el estado— de lo social. Se la construye como un intento de considerar al estado como una agencia política concreta o una estructura distinta de las agencias y estructuras sociales de la sociedad en la cual opera, actuando sobre ellas y a la vez influido por ellas [...] La sociología política es rica en agendas [...] pero es decididamente pobre en rendimiento” (Abrams, 1988: 60). Menciona a Robert Dowse, John Hughs, Ralph Miliband y Nicos Poulantzas específicamente como los teóricos principales de la

También retomo la noción de Abrams del sistema-estado y la idea-estado: el estado como un proyecto ideológico de dominación que toma forma en las instituciones políticas. La propuesta de Sharma y Gupta de considerar cómo este proyecto ideológico se manifiesta en las prácticas cotidianas de la gente está implicada en mi uso de la teoría de Abrams. El estado es, entonces, para los fines de este estudio, un proyecto ideológico de dominación, construido y manifestado en instituciones políticas y públicas, y a través de las relaciones sociales cotidianas que se despliegan en estos espacios.

Ahora bien, esta investigación se trata de una antropología del estado en general, y del estado ecuatoriano en particular. Sin embargo, hay poca literatura ecuatoriana que desarrolla una antropología del estado. Lo que sí existe son obras sobre la formación del estado ecuatoriano (Clark, 2003; Coronel y Prieto, 2010), estudios que analizan la relación entre el estado y sectores de la “sociedad civil”, como por ejemplo los indígenas en Ecuador (Chávez y García, 2004; Prieto, 2004; García Serrano, 2011) e informes y reportes de carácter sociológico sobre el estado ecuatoriano (Misión de Observación Electoral de la Unión Europea, 2009; Programa Andino de Derechos Humanos, 2011; Estado del País, 2011). No obstante, estas obras sobre el estado ecuatoriano no cuestionan ni desnaturalizan el concepto del “estado”. Dan por sentado la noción del estado como separado de la “sociedad civil”, y demuestran cómo esta noción del estado se formó en el Ecuador, cómo esta “entidad” se relacionaba con distintos sectores sociales, y analizan los “avances” que el estado ecuatoriano ha hecho en varias áreas, como por ejemplo en los derechos humanos, las políticas públicas inclusivas y los procesos electorales democráticos. El presente estudio pretende contribuir a una línea de pensamiento ecuatoriano que aborda el concepto del “estado” como una construcción sociocultural, y que analiza procesos —históricos y actuales— de la construcción de la idea misma del “estado”, específicamente a través del tema de migración y extranjería. A continuación se pasa revista a lo que se ha escrito desde los estudios migratorios en el Ecuador.

1.2 Estudios migratorios en el Ecuador

Se puede categorizar los estudios migratorios según aquellos que se enfocan en la emigración ecuatoriana (y el retorno de los ecuatorianos a su país de origen) y aquellos que se enfocan en la inmigración de extranjeros hacia el Ecuador. Se ha examinado más la primera categoría en la academia ecuatoriana en general. Durante el último siglo, Ecuador se ha reconocido

sociología política que suponen una separación entre el estado y la sociedad civil, y que, por consiguiente, permiten que el estado “eluda revisión” (Abrams, 1988: 60).

como un país de origen, de donde los migrantes salen para buscar mejores oportunidades en el extranjero. Desde la caída del mercado de paja toquilla en el austro sur en los años cuarenta, hasta la crisis financiera nacional de 1999; desde la cadena de las crisis políticas a través del siglo XX, hasta la alta valoración actual del consumismo occidental moderno, los ecuatorianos siempre han emigrado en grandes números. Tanto las causas económicas y políticas que indujeron estos números como las consecuencias sociales y económicas en el Ecuador han sido el tema de muchos estudios: la mayoría de estudios ecuatorianos sobre la emigración nacional se enfoca en las crisis económicas y políticas nacionales como impulsores de la emigración (Sánchez, 2004; Ramírez y Ramírez, 2005; Acosta, 2006), las experiencias de los migrantes ecuatorianos en los Estados Unidos y Europa (Jokisch y Kyle, 2005; Yépez del Castillo & Herrera, 2007), el impacto de la emigración ecuatoriana en los espacios de origen (Kyle, 2000; Jokisch, 2002), la importancia de las remesas en la economía local (Acosta, López y Villamar, 2005) y la legislación y la política migratoria con respecto a los emigrantes ecuatorianos (Ponce Leiva, 2005).

Aunque se ha deliberado más en torno a la emigración ecuatoriana, el tema de la inmigración también ha estado presente en el escenario académico. Los estudios sobre la inmigración se orientan hacia el tema del refugio (Acuña, 2004; Navas, 2004; Informe Sombra, 2008; Schussler, 2009; Ospina y Santacruz, 2011; Ortega y Ospina, 2012), los inmigrantes en el Ecuador y los derechos humanos (Guerrero, 1995; Grijalva, 2006) e historias de flujos inmigratorios específicos, por ejemplo, Crawford de Roberts (1997) sobre el caso libanés; Fierro Granados (2010) sobre el caso chino.

No obstante, la presente investigación se encaja dentro de otra temática con respecto a la inmigración: la legislación y política migratoria. Esta ha sido:

[...] uno de los ejes temáticos que menos atención han despertado en los estudios sobre migración [...] Muchos de los trabajos encontrados son de corte más ensayístico y no han sido producto necesariamente de investigación teórica ni de campo. Por ello, recomendamos realizar estudios que, por un lado, puedan ofrecer un análisis institucional del rol del Estado ecuatoriano en materia migratoria [...] Sería importante realizar estudios históricos sobre las leyes y políticas migratorias en destino y origen, así como analizar el rol de éstas [sic] políticas en el caso ecuatoriano al ser un Estado receptor [...] (FLACSO, 2008: 9, 16).

La mayoría de los estudios sobre leyes y políticas migratorias se enfocan en la emigración ecuatoriana, el retorno de los emigrantes ecuatorianos, y las normas en el exterior que afectan a los emigrantes ecuatorianos (Borja, 2005; Ponce Leiva, 2005; Túpac Yupanqui, 2007; Gil Araujo, 2010).

Con respecto a los estudios en Ecuador que se enfocan en las leyes y políticas *inmigratorias* (que afectan a los extranjeros que llegan al país), podemos distinguir entre aquellos que tienen una perspectiva unilateral (estudios sobre las propuestas desde el estado ecuatoriano) (De la Vega y Túpac Yupanqui, 2004; Eguiguren, 2009; Ramírez Gallegos, 2012) y aquellos que tienen una perspectiva multilateral (estudios sobre propuestas desde las relaciones internacionales y el multilateralismo) (Ponce Leiva, 2005; Ramírez Gallegos y Estévez, 2012).²² Es la primera categoría la que nos interesa para el caso de la presente investigación.

Pablo de la Vega y Luis Túpac Yupanqui argumentan, en un artículo de 2004, que el Gobierno ecuatoriano debería ofrecer soluciones y respuestas no solamente a las grandes olas de emigración ecuatoriana de las últimas décadas, sino a las riadas de extranjeros que están llegando al país, a quienes el estado debería tomar en cuenta al momento de decretar políticas migratorias:

La integralidad de una propuesta de esta naturaleza [una política migratoria con un enfoque de derechos humanos] también está relacionada con los principios, normas, procedimientos y disposiciones emanadas desde el Estado, a través de las autoridades gubernamentales responsables del tema migratorio, para administrar y gestionar los flujos migratorios provenientes desde el exterior, en particular de los inmigrantes que proceden de nuestros países vecinos, algunos de ellos caracterizados por complejas situaciones sociales y políticas, como el conflicto social y armado colombiano y la grave crisis humanitaria y de derechos humanos por la que atraviesa ese país, o la persistente crisis política y económica que ha contribuido a incrementar la pobreza en el Perú (De la Vega y Túpac Yupanqui, 2004: 420).

Es decir, los autores piensan que la entidad responsable de regular y controlar los flujos inmigratorios es el estado, el que debería asegurar sus derechos. De las varias propuestas que los autores plantean para una política migratoria integral, encontramos una que no se ha cumplido desde la fecha de publicación del artículo (la llamada para una nueva ley migratoria para reemplazar el decreto vigente desde 1971, el cual se basa en el principio de la seguridad nacional y, por lo tanto, incluye conceptos restrictivos y excluyentes), y varias propuestas que el estado sí ha llevado a cabo en el discurso constitucional, si no en la práctica (un marco jurídico reformado para reforzar los derechos humanos de los migrantes, la igualdad de los extranjeros

22 Aunque estoy considerando los trabajos mencionados aquí como estudios sobre la inmigración, la mayoría también toca los temas de la emigración y el retorno de los ecuatorianos emigrados. No obstante, los incluyo aquí porque una parte sustancial de cada uno se trata de la política que afecta a los extranjeros en Ecuador.

ante la ley ecuatoriana y la despenalización de la estadía “irregular” de los extranjeros) (De la Vega y Túpac Yupanqui, 2004: 421). Vemos que según De la Vega y Túpac Yupanqui, el estado es la fuerza que regula a los extranjeros en el territorio nacional: no problematizan el concepto del “estado”, sino que ofrecen respuestas que el gobierno debería dar ante la situación inmigratoria.

María Mercedes Eguiguren (2009) también asume que el estado es la entidad que “representa” y “construye” la migración ecuatoriana: la interrogante principal que guía su trabajo es: “¿Desde qué imaginarios o categorías el Estado construye representaciones de la migración?” (Eguiguren, 2009: 13). Ella plantea que la política migratoria ecuatoriana se vincula estrechamente con la coyuntura económica y política; y argumenta que la crisis que Ecuador sufrió a finales del siglo XX llevó al estado a considerar a los sujetos migrantes desde un enfoque de corrupción moral, lo cual se tradujo en la aprobación de varios proyectos y normas migratorias que generaban una cierta representación estatal (un “campo de fuerzas”) sobre el migrante y la migración (Eguiguren, 2009: 76-77). Además, Eguiguren llega a polemizar el concepto del estado, algo que de la Vega y Túpac Yupanqui no hacen:

En el caso ecuatoriano, observamos que las políticas públicas no solamente forman parte del proceso de construcción de la migración; sino que su elaboración misma, en tanto modo de operación estatal, revela un intervención decisiva del Estado, al ser este el que canaliza e impulsa un proceso en el que discursos e imaginarios dispersos sobre la migración se condensan en un *canon*; en un modo autorizado, legítimo y hegemónico de pensar y entender al sujeto migrante y a la población así clasificada [...] La construcción del discurso no solo [es] como un acto de poder estatal, sino como una de las formas fundamentales en que se ejerce y reproduce el poder del Estado, en la medida en que el pensamiento de Estado pertenece a un entramado de espacios dominantes, donde la acción discursiva tiene la capacidad de establecer determinados órdenes sobre la realidad (Eguiguren, 2009: 102, 107).

Observamos en el trabajo de Eguiguren no solamente cómo el estado llega a representar y construir al sujeto migrante, sino cómo se construye y se representa *a sí mismo*. Es esa línea de pensamiento la que se retoma en este trabajo.

No obstante, los trabajos de De la Vega y Túpac Yupanqui y de Eguiguren no tratan la política migratoria que afecta a los extranjeros en el Ecuador, sino sobre todo las políticas que afectan a los ecuatorianos emigrados. El trabajo de Jacques Ramírez y otros, *Ciudad-Estado, inmigrantes y políticas*, es una compilación que se enfoca casi en su totalidad en los inmigrantes que llegaron al Ecuador durante el período entre 1890 y 1950, y las políticas migratorias históricas del país que afectaron a dichos flujos inmigratorios. El

argumento que se entretiene en todo el libro es que “las políticas migratorias implementadas en el país estaban estrictamente relacionadas con el ideal de construir un Estado-nación, blanco-mestizo, “moderno y civilizado”, donde se combinaron factores étnicos, geográfico-espaciales, económicos y socioculturales” (Ramírez Gallegos, 2012: 18). El propósito de hacer esta “aproximación histórica etnográfica” era “colocar en el centro a los protagonistas de esta historia, los migrantes, en el marco de su contexto de arribo, sobre todo a la ciudad de Quito [...] y en el contexto internacional, teniendo como eje transversal las políticas migratorias que emprendió el Estado ecuatoriano” (Ramírez Gallegos, 2012: 48).

La presente investigación pretende apoyar al esfuerzo de Ramírez Gallegos de hacer una etnografía histórica de las políticas migratorias y de los extranjeros residentes en el Ecuador. Justamente acerca de cómo Ramírez presenta la construcción histórica de los inmigrantes como categoría estatal y demuestra cómo el estado se consolida a través de esta representación, quiero enfatizar que los migrantes son solamente un protagonista de este estudio; el otro protagonista central es el estado.

Las políticas migratorias que tratan el tema de la inmigración en el Ecuador se combinan con las experiencias de los extranjeros residentes en el país durante los procesos burocráticos para adquirir la residencia legal para demostrarnos cómo el estado ecuatoriano se construye, se representa y se imagina a través de los discursos emitidos por los representantes estatales y a través de las prácticas y relaciones entre aquellos que representan el estado ecuatoriano (los funcionarios públicos) y aquellos que supuestamente se encuentran fuera de esta construcción (los extranjeros residentes). Es la construcción discursiva y práctica del proyecto estatal la que está al centro de la presente investigación.

Como ya se ha dicho, el objetivo principal de esta investigación es responder la interrogante: ¿Cómo se constituyen mutuamente el “estado” ecuatoriano y el “otro” extranjero en Ecuador? Hemos visto hasta aquí que el estado ecuatoriano —el proyecto ideológico de dominación legítima— toma forma: 1) en el discurso estatal sobre el “otro”, es decir, las leyes y otras normas que son emitidas por aquellos que supuestamente representan la voz del “estado”; y 2) en la implementación cotidiana y burocrática de la distinción entre ciudadanos y extranjeros, a través de las visas de residencia.

Tomando en cuenta estas técnicas de la construcción del estado, los dos objetivos específicos de esta investigación son: 1) trazar los cambios y continuidades en el discurso jurídico del Ecuador con respecto a la postura “estatal” del “otro” extranjero; y 2) describir y analizar las prácticas cotidianas

que rodean el proceso burocrático de tramitar una visa de residencia para observar la construcción diaria del “estado” y el “otro” extranjero.

1.3 La metodología

Divido la metodología de este estudio según los dos objetivos específicos a los que responderé. Con respecto al primer objetivo: las leyes y otras normas que los legisladores crean y fundan representan un discurso que establece la estructura del estado-sistema y un proyecto ideológico de dominación legítima. Las normas legisladas en Ecuador determinan qué instituciones públicas se fundan, cómo operan y cómo las personas experimentan estas instituciones; y las normas legisladas también representan un discurso de autoridad que establece categorías sociales y que legitima su implementación. A través de una descripción y análisis del desarrollo del discurso normativo en Ecuador, podemos observar cómo los legisladores activamente implementan un proyecto estatal.

¿Por qué es importante un análisis del discurso del estado? Susana Novick (2011) propone estudiar el estado usando dos dimensiones de su discurso: la jurídica, representada en las normas y leyes; y la de los actores institucionales que ayudan a formular las normas y leyes. mediante del estudio de estas dos dimensiones, según Novick, evitamos “tomar *a priori* ciertas categorías analíticas dadas y fijas (tales como *inmigrante*, *emigrante*, *refugiado*, *exiliado*, *desplazado*, etc.) [...] [para] comprender cómo las mismas categorías son construidas y reconstruidas en sus significados, en situaciones y circunstancias específicas” (Novick, 2011: 114). Mientras que el enfoque de Novick en su ensayo es usar estas dos dimensiones del discurso para entender el vínculo entre la migración y la integración, mi primer objetivo de la tesis es usar estas dos dimensiones para analizar cómo se forman las construcciones de los “inmigrantes” y el “estado”.

La evidencia para contestar el primer objetivo de esta tesis, por lo tanto, consiste en leyes y normas, las actas en las cuales se debaten los legisladores, y fuentes secundarias para contextualizar los momentos históricos en los cuales se decretan las normas. ¿Cómo podemos usar esta evidencia para llegar a un entendimiento de la política y del estado? No es un deber obvio, como Novick reconoce:

Trabajar sobre textos —los jurídicos incluidos— no constituye una práctica obvia e inocente. El análisis del discurso tiene grandes dificultades para dominar su objeto, pues un discurso no es una realidad evidente, un objeto concreto ofrecido a la intuición, sino el resultado de una construcción (Mengenea, 1980). El

lenguaje y su uso no son neutros o transparentes, ni indiferentes al lugar desde el cual son realizados [...] (Novick, 2011: 113).

Entonces el primer desafío del análisis del discurso en general es que este es una *construcción* que el investigador debe *deconstruir* de cierta manera, para entender los motivos detrás del sujeto que emitió el discurso y el contexto al que responde. No se debe tomar un discurso al pie de la letra; hay que desmontar lo que se dice para contestar el porqué.

Un desafío de hacer análisis del discurso jurídico e institucional específicamente es que este no se presta al análisis de “la vida social que tiene una lógica no jurídica, ni formal o normada [...]” (Guerrero, 2010: 323). Con material jurídico, el investigador “no llega a [...] retrazar sus estrategias [del sujeto social] o reconstituir el tejido de las vinculaciones sociales en el que se mueven; tampoco le permite conocer los intereses propios y ajenos que manipulan y persiguen en sus actividades” (Guerrero, 2010: 326). Aunque Andrés Guerrero se refería a los tinterillos específicamente, me parece que esta observación se puede aplicar también al discurso estatal que trata a los “extranjeros” o “inmigrantes”: el discurso jurídico y de los actores institucionales son *perspectivas desde los representantes del estado* que nos permiten conocer la relación *jurídica-política* entre los representantes del estado y los individuos que son construidos como extranjeros. No nos permiten conocer qué está detrás de las acciones de los extranjeros en Ecuador, sus estrategias, sus motivos, las relaciones sociales y políticas desde su perspectiva. Sin embargo, mi objetivo es trazar la construcción del proyecto estatal, y el discurso jurídico sí nos permite entender de qué manera los legisladores quieren representar este fenómeno, y las actas que contienen sus debates demuestran las tensiones y disputas durante la construcción del proyecto estatal.

El hecho de que las normas que describo y analizo tratan los temas de migración y extranjería añade otro elemento al estudio. Argumento en los dos capítulos que responden al primer objetivo que los legisladores crean e implementan un proyecto estatal a través de cuatro procesos: establecen y definen los términos “extranjero”, “nacional” y “ciudadano”; delimitan el concepto de extranjeros “deseables” y “no deseables”; implementan y decretan normas que regulan las visas de residencia; y establecen una burocracia encargada de tramitar las visas de residencia. Con un análisis de estas categorías y procesos, y su desarrollo en el tiempo, se puede observar la construcción del proyecto estatal en acción.

En el primer capítulo que trata este objetivo, abordo el discurso jurídico según hitos específicos entre 1938 y 1971. Los años específicos que trabajo

son: 1938, cuando se legisló un Decreto Supremo de Extranjería que se basó en un enfoque de control y seguridad, en contraste con leyes anteriores que se basaban más en una política de aperturismo segmentado (Ramírez Gallegos, 2012); 1940, cuando se decretó una nueva Ley de Extranjería; 1941, cuando se decretó un Reglamento de la Ley de Extranjería; 1947, cuando se legisló una nueva Ley de Extranjería en la cual se observa la tensión entre un enfoque securitista y una apertura selectiva; las décadas de los cincuenta y sesenta, cuando se decretó solamente tres políticas relacionadas con el tema de la migración y extranjería;²³ y 1971, cuando se legisló un Decreto Supremo de Extranjería justamente antes de la toma del poder del Triunvirato Militar. A través del análisis del discurso jurídico sobre la migración y extranjería en estos momentos históricos, podemos observar la creación de una ideología de dominación y la implementación de este proyecto estatal.

En el segundo capítulo, analizaré el discurso jurídico dentro de la última década y media. Este capítulo contesta el mismo objetivo que el anterior: trazar el proyecto estatal a través del cambiante discurso jurídico, pero en el período entre 1998 y 2011. Durante este período, se aumentó el tema de la migración y extranjería en el discurso legal ecuatoriano y se legislaron varias normas con respecto al tema, en las cuales se observa una tensión entre un enfoque de seguridad y uno de derechos. Una mirada al discurso de los legisladores durante este período demuestra cómo se forma un proyecto ideológico del estado a través del discurso sobre migración, los extranjeros, y “el otro”. Tomo las mismas categorías y procesos del capítulo previo —las definiciones de “extranjeros” y “ciudadanos”, la distinción entre extranjeros “deseables” y “no deseables” y la implementación de las visas de residencia— para trazar el proyecto estatal durante un período más reciente.

Para hacer esta etnografía histórica, hice investigación archivística en la Asamblea Nacional de Ecuador, y también usé la base de datos Lexis para recuperar leyes, normas y actas. Hice esta investigación durante seis meses, entre octubre de 2011 y abril de 2012.

¿Por qué no considero el período entre 1971 y 1998 en este estudio? Durante este período, el estado no demostró mucho interés en la migración ecuatoriana. Las únicas propuestas de nueva legislación migratoria durante este período son de 1979, 1987, 1989, 1991, 1992 y 1997, y ninguna propuesta llegó a ser decretada (Eguiguren, 2009: 46). Una posible

23 El Decreto Ejecutivo del 16 de julio de 1957, que exigió un censo de extranjeros; el Decreto Ejecutivo del 2 de agosto de 1958, que exigió que los extranjeros en el Ecuador registraran su dirección de residencia con el gobierno; y el Decreto Ejecutivo del 4 de agosto de 1960, que reguló la entrada de estudiantes extranjeros y “hombres de ciencia o arte”.

explicación para este vacío en el discurso estatal es el hecho de que no existían flujos de migración muy significativos: entre 1976 y 1990, la diferencia entre las salidas de emigrantes y las entradas de inmigrantes se sitúa en alrededor de 20.000, un número relativamente bajo (Herrera, 2008: 16).²⁴ Se observa que cuando los números de entradas y salidas del país son estables, el tema de la migración pierde importancia para el estado, y no aparece en el discurso estatal. Por esta razón, en este estudio no se considera el período entre 1971 y 1998.

En la segunda parte de esta tesis, respondo al segundo objetivo, de describir y analizar las prácticas cotidianas que rodean el proceso burocrático de tramitar las visas de residencia. El estado como un proyecto ideológico de dominación tiene efectos reales y empíricos que se prestan fácilmente a la observación y el estudio. Abrams afirmó:

Se puede examinar [...] [las] fuentes, estructuras y variaciones [del sistema-estado] de manera bastante sencilla y empírica [...] [Los] modos, efectos y variaciones [de la idea-estado] también son susceptibles a la investigación [...] Solo creamos dificultades para nosotros mismos cuando suponemos que también deberíamos estudiar el estado —una entidad, agente, función o relación sobre y fuera del sistema-estado y la idea-estado (Abrams, 1988: 82).

El sistema-estado y la idea-estado son dos proyectos que podemos observar en la cotidianidad: no son conceptos abstractos que flotan afuera de la esfera práctica. Sharma y Gupta también se unen a esta propuesta de buscar el estado en espacios y acciones cotidianos. Declaran que “la esfera de las prácticas diarias es el ámbito principal en el cual la gente aprende algo sobre el estado” (Sharmay Gupta, 2006: 11).

Un espacio adecuado para estudiar tanto el sistema institucional del estado (el sistema-estado) como el proyecto ideológico del estado (la idea-estado) son las burocracias gubernamentales. Las burocracias representan espacios donde se crea y se reproduce el proyecto estatal diariamente. El significado que el estado tiene para los individuos de una sociedad, sean representantes del estado o personas supuestamente situadas afuera de su ámbito, toma forma en las experiencias de las personas durante los procesos burocráticos y en los espacios dedicados al procesamiento burocrático. Sharma y Gupta dicen que:

24 Entre 1998 y 1999, este número salta a 91.108, un aumento de más de 100%, indicando un desequilibrio entre el número de salidas y entradas registradas; y en 2000, el número salta a 175.922, otro aumento de casi 100%.

El procedimentalismo,²⁵ la repetición banal de acciones cotidianas, y las realidades rutinarias del correspondiente precedente reproducen el “estado” como una institución a través del espacio y el tiempo [...] Por las actividades rutinarias, la primacía del estado se reproduce, y su superioridad sobre otras instituciones sociales se establece [...] La línea entre las esferas estatales y no-estatales se marca en parte por las prácticas laborales diarias de los burócratas y sus encuentros con otras personas (Sharmay Gupta, 2006: 16).

Aunque no se equipara la burocracia gubernamental con el estado, podemos observar cómo se construye el proyecto estatal en las prácticas y relaciones que se desenvuelven en estos espacios del gobierno. Aquí me alejo de la propuesta de Abrams de que el estudio del gobierno solo “mitifica” el concepto del estado, y propongo buscar el significado del estado en los funcionamientos de la burocracia gubernamental.

Realizar este objetivo significó hacer observación participante en las oficinas encargadas de los trámites de visas —la Dirección de Migración y Extranjería y la Dirección General de Extranjería— y entrevistar a funcionarios que trabajan en estas oficinas y a extranjeros que han pasado por el proceso de tramitar. Hice esta etnografía entre mayo y agosto de 2012. Combinada con la etnografía archivística que empecé en octubre de 2011, realicé 11 meses de trabajo de campo en total.

En la Dirección de Migración y Extranjería, hice observación participante en el primer piso, donde hay un escritorio de información y ventanillas de pagos y legalizaciones; en el segundo piso, donde se solicitan y se tramitan las visas de residencia temporal; y en el tercer piso, donde se solicitan y se tramitan las naturalizaciones. En estos espacios pude observar cómo el espacio físico está configurado para crear la noción de dos grupos distintos, el “estado” y los “extranjeros”, cómo la rutina burocrática controla las acciones y comportamientos de los funcionarios y los extranjeros, cómo esta rutina deshumaniza tanto a los extranjeros como a los funcionarios, y en qué momentos y circunstancias el sistema burocrático es flexible, y cómo los funcionarios lo manejan a sus fines.

También hice observación participante en la Dirección General de Extranjería, que sirvió como un caso de comparación con el primer espacio. Observé diferencias en la rutina burocrática en el segundo lugar —mejor dicho, la falta de una rutina—, en las interacciones entre los funcionarios y los extranjeros, y en los comportamientos de los extranjeros. El estrés de los

25 La palabra que Sharma y Gupta usan en inglés es *proceduralism*, que está relacionada con una “manera oficial o establecida de hacer algo” o “una serie de acciones conducidas en un cierto orden de una cierta manera” (www.oxforddictionaries.com) (traducción del inglés, de la autora).

extranjeros en el segundo espacio se puede explicar por la incapacidad de la burocracia gubernamental de procesar las solicitudes de los extranjeros para poder categorizarlos.²⁶ Los extranjeros exigen que el Gobierno les registre y les categorice; exigen que el estado les ejerza un poder regulador. La comparación de estos dos espacios y los distintos comportamientos e interacciones que se desarrollaban en estos espacios demuestran las expectativas de los extranjeros, cómo asumen su rol de “extranjeros”, y cómo ellos y los funcionarios imaginan y construyen activamente el proyecto estatal de manera cotidiana. No existe un “estado” fuera de los mismos individuos que participan en la construcción y la representación de un “nosotros” y un “otro”.

Con respecto a las entrevistas realizadas para este proyecto, llevé a cabo 19 entrevistas formales —cuatro con funcionarios de la Dirección de Migración y Extranjería, dos con funcionarios de la Dirección General de Extranjería, y 13 con extranjeros residentes en el Ecuador— y conversé informalmente con docenas de individuos en las oficinas mencionadas anteriormente. En relación con las entrevistas formales con funcionarios en la Dirección de Migración y Extranjería, conversé con dos en el segundo piso en la oficina donde se tramitan las visas de residencia temporal y con dos en el tercer piso de esta Dirección en la oficina de naturalizaciones. En total fueron tres mujeres y un hombre. Dos mujeres estaban entre los 20 y 29 años de edad y habían empezado a trabajar en la oficina hacía menos de un año. Otra funcionaria estaba entre los 40 y 49 años de edad y había trabajado en esa oficina por dos años y medio, y en otras oficinas del Ministerio de Relaciones Exteriores por seis años en total. El funcionario estaba entre los 40 y 49 años y había trabajado en el Ministerio de Relaciones Exteriores por aproximadamente 20 años, y en la oficina de visas por aproximadamente seis años.

En la Dirección General de Extranjería, entrevisté formalmente a dos funcionarios: una mujer y un hombre. La funcionaria estaba entre los 30 y 39 años de edad y había trabajado en la oficina por dos meses (y en la coordinación de Guayaquil por cinco años más). El funcionario estaba entre los 50 y 59 años y también había trabajado por dos meses en la dirección y por varios años más en Guayaquil.

Todos los funcionarios entrevistados eran ecuatorianos por nacimiento, y se autoidentificaron como “mestizos” o fueron identificados como “mestizos” para este estudio.

Aparte de una variedad en relación al sexo, edad y tiempo de experiencia laboral en las direcciones, los criterios de selección para escoger a los

26 Realizo una descripción detallada del trabajo etnográfico en el capítulo 4.

funcionarios que entrevistar también incluyeron el tiempo disponible para la entrevista (varios funcionarios no tuvieron tiempo para conversar o cancelaron citas), la disposición para ser entrevistados, su capacidad de expresarse y la compatibilidad personal (algunos funcionarios no demostraron interés en conversar conmigo sobre sus responsabilidades laborales).

Con respecto a los extranjeros residentes en Ecuador que entrevisté para este proyecto, conversé con 13 en total; seis mujeres y siete hombres: tres estadounidenses, tres colombianos, dos españolas, dos franceses, un inglés, un canadiense/italiano, y un boliviano. Los “extranjeros” que más tiempo habían residido en el Ecuador fueron el boliviano (30 años) y una colombiana (15 años). La mayoría de extranjeros residentes entrevistados llegaron al Ecuador entre 2005 y 2010 (entre dos y siete años). Los que más recientemente llegaron fueron una estadounidense, que llegó en febrero de 2011 (un año y medio en Ecuador al tiempo de la entrevista), y una española, que llegó en enero de 2012 (seis meses en Ecuador al tiempo de entrevistarle). Esta diversidad sirvió para observar una variedad de experiencias y perspectivas de los usuarios del sistema institucional de las visas de residencia.

Me parece que el estudio que he presentado es necesario por tres motivos: uno académico, uno ético y uno epistemológico. Primero, ¿por qué es importante un estudio antropológico que se enfoca en los aparatos gubernamentales? En 1972, Laura Nader propuso una reinención de la antropología desde la idea de “estudiar hacia arriba”. La antropología nace de raíces coloniales, una de las razones por las cuales los antropólogos tradicionalmente han estudiado sociedades lejanas o “exóticas”, y sectores sociales bajos en estas sociedades. Por medio de este tipo de estudio, los antropólogos reforzaban las relaciones coloniales según las cuales los académicos occidentales se encontraban en una posición de ventaja en relación con los sujetos subalternos. Lo que Nader propuso era un re-trabajo del campo para hacer las mismas preguntas que se hacían sobre sociedades “exóticas” y sectores sociales bajos, con respecto a nuestra propia sociedad, y sobre los sectores sociales altos que ejercen más poder (Nader, 1972). Insistió en que no podemos captar un entendimiento integral de nuestra sociedad sin estudiar las élites y aquellos que controlen las instituciones que regulan nuestra realidad (Nader, 1972). Entonces mi esfuerzo en este estudio por analizar el discurso jurídico de los legisladores del Ecuador, y las relaciones que se despliegan en los aparatos burocráticos encargados de las visas de residencia, es un empeño por seguir la invitación de Nader de “estudiar arriba”.²⁷

27 Aquí hay que reconocer mi posición en este estudio. Aunque soy estadounidense, he vivido varios años en el Ecuador, y mi tiempo en este país no es temporal. Me siento tan en casa

Otro motivo que respalda el presente estudio es la relevancia democrática. Nader preguntó hace 40 años: “¿Cómo puede funcionar una ciudadanía en una democracia cuando esa ciudadanía es completamente ignorante de cómo la sociedad funciona o no, de cómo un ciudadano puede participar como ciudadano [...] para que el sistema funcione para él?” (Nader, 1972: 294). Una democracia funcional depende del entendimiento por parte del público acerca de los funcionamientos gubernamentales para interactuar con el gobierno de una manera más informada. Esta cuestión toma aun más importancia cuando hablamos de extranjeros residiendo en un país, porque tienen menos conocimiento de cómo funcionan estos procesos, y porque su estado legal (y en este sentido su futuro) depende de su relación con estas instituciones. Espero con esta investigación ofrecer una apertura de esta información para contribuir a una democracia en acción.

Y finalmente, una investigación antropológica del estado es relevante no solamente por los cuestionamientos políticos que nos permite hacer (“el estado es “así”, y está bien, o está mal, y podemos usar la información de “tal” manera”), sino por las ofrendas epistemológicas que nos proporciona (“¿cómo sabemos qué “es” el estado?”) (Bourdieu, 1998). Como observamos en la primera parte de este capítulo, la mayoría de pensadores que han abordado el concepto del estado debatieron sobre la naturaleza del mismo. Sin embargo, si cuestionamos lo que “sabemos” sobre el estado, y reconocemos el carácter social de nuestro entendimiento, podemos empezar a cambiar el debate. En este estudio, abordo el concepto principal —el estado— como una construcción social, algo que se constituye a través de lo que la gente dice, hace e imagina. De manera similar, nuestro *entendimiento* del estado se construye a través de lo que la gente dice, hace e imagina. Espero que este estudio nos brinde un nuevo entendimiento, no solamente del estado, sino de la manera misma en que abordamos conceptos escurridizos que nos han resultado difíciles de agarrar, y de cómo construimos nuestro conocimiento de estos conceptos.

aquí como en Estados Unidos, y he adoptado la cultura ecuatoriana como la mía. Por lo tanto, considero que mi estudio en el Ecuador concuerda con la propuesta de Nader de que los antropólogos deberían estudiar sus propias culturas y sociedades.

CAPÍTULO II

**El discurso estatal sobre el
extranjero: 1938-1971**

El discurso estatal sobre el extranjero: 1938-1971

1. Introducción

¿Cuáles son los cambios y las continuidades en el discurso jurídico del Ecuador con respecto a los temas de migración y extranjería, y cómo han contribuido a forjar el proyecto estatal? Para contestar esta interrogante, haré un análisis del discurso jurídico y de los actores institucionales con respecto a las siguientes categorías y procesos: definiciones del “ecuatoriano”, “ciudadano” y “extranjero”; categorías de extranjeros “deseables” y “no deseables”; la implementación de visas de entrada y residencia; y la burocratización del proceso de la solicitud y entrega de visas.

Nos enfocamos en la primera categoría dado que la distinción entre “ecuatoriano”, “ciudadano” y “extranjero” es un elemento básico en todas las leyes de extranjería que los legisladores han decretado, y también es una distinción elemental que aparece en los primeros artículos de cada Constitución ecuatoriana. Estas categorías definidas por la voz estatal son de suma importancia para entender quién forma parte del estado ecuatoriano y a quiénes no se les considera parte de esta comunidad política. Estas invenciones categóricas son los bloques que construyen la noción de un “nosotros”, la noción de un estado ecuatoriano, y la de un “otro”, los que no pertenecen a esta organización social. Preguntar sobre estas categorías que el “estado” establece y trazar su evolución es preguntar sobre las piezas básicas del proyecto estatal en la dirección que plantea esta dirección.

Al analizar las distintas Leyes de extranjería, uno se percató de que los legisladores distinguen entre las diferentes actividades y características (físicas, mentales, morales) de los extranjeros, y aunque no se usan las palabras “deseable” o “no deseable” explícitamente en el discurso jurídico, las leyes declaran que los extranjeros pueden entrar al Ecuador o no dependiendo de las actividades específicas que ejercen y del carácter físico, mental o moral que poseen. De esta manera se entiende que los gobernantes consideran que algunos extranjeros son deseables mientras otros no lo son,

debido al hecho de que se restringe la entrada al país de ciertos extranjeros mientras se facilita la entrada de otros. Esta distinción nos permite entender qué tipo de estado los legisladores quieren crear.

El tercer elemento, el establecimiento de visas de entrada y residencia, llega al corazón de nuestro planteamiento: representa la implementación práctica de una técnica de control de la entrada y residencia de extranjeros deseables y la exclusión de aquellos que no lo son. Observando los cambios y continuidades de este proceso se señala un mecanismo del gobierno ecuatoriano de crear el tipo de sociedad que proclama ser, y de poner en práctica el poder legitimado de decidir qué personas pueden entrar al territorio estatal y formar parte de la comunidad de “nosotros” y qué personas no pueden hacerlo. Las varias categorías de visas y sus cambiantes requisitos (y el cumplimiento de los “extranjeros” con estos requisitos) demuestran que el estado ejerce la función de “cerrar” la puerta al país y rastrear por las solitudes de personas que desean entrar para decidir quién contribuye al proyecto estatal y quién no. La visa representa desde esta perspectiva la decisión institucional que el individuo contribuirá al proyecto estatal del momento.

La última categoría, la burocratización del proceso de visas, se observa a través del establecimiento y la evolución de las instituciones y los cargos públicos que procesan las solicitudes de visas. La descripción y el análisis del desarrollo burocrático de las visas nos demuestra qué espacios y personas representan el estado ecuatoriano. Una mirada a este proceso nos da pistas para entender cómo el sistema-estado se organiza y se representa, y con cuáles representantes los extranjeros entran en contacto. Aunque el proyecto estatal de dominación se establece y se representa en estos espacios físicos, es importante no reificar el estado, y reconocer que las instituciones y cargos públicos creados para procesar las visas pueden ser representaciones del poder estatal, pero que no lo encarnan.

Como mencionamos en el primer capítulo, la evidencia para analizar estas cuatro dimensiones se encuentra en las cambiantes leyes de extranjería, en las Constituciones del país, en resoluciones, tratados, acuerdos, etc., y en las actas que contienen los debates de los legisladores. Este cuerpo de datos representa la “voz” estatal; los valores, visiones e intenciones compartidos en estos discursos son proyectados con el fin de crear una voz coherente y unida del estado, aunque veremos que siempre existen tensiones y contradicciones por debajo de estos discursos y también dentro de ellos, dado que los actores que los crean también tienen sus valores, visiones e intenciones personales.

Para desarrollar el argumento, este capítulo está dividido según hitos específicos dentro del período que va de 1938-1971. La periodización a

partir de esta fecha retoma la propuesta realizada por Jacques Ramírez (2011/ 2012), quien plantea que, desde finales del siglo XIX hasta finales de la década de 1930, el estado ecuatoriano tuvo una política que denomina “aperturismo segmentado”. Durante este período, que se inició con el auge del Alfارismo en 1890, “nuestro continente era un lugar de acogida de grandes flujos migratorios [...] los migrantes de la región andina tuvieron mayores privilegios, los europeos y norteamericanos eran bienvenidos, mientras que otros extranjeros como los chinos y gitanos eran excluidos” (Ramírez, 2011: 56). Los individuos de varias otras naciones no se consideraban extranjeros, por ejemplo los venezolanos, colombianos, peruanos y chilenos: “se los declaró como ciudadanos de la República, “incluso tenían más derechos que los ecuatorianos” [...]”.²⁸

Desde finales de la década de 1930 hasta finales del siglo XX, predominó un enfoque de control y seguridad, lo cual se cimentó en la década de 1940 con la Segunda Guerra Mundial y la guerra con Perú, y llegó a su culminación en la década de 1970 con los gobiernos militares (Ramírez, 2011: 56). Recién en estos años del siglo XXI se ve un giro —no sin tensiones ni contradicciones— hacia un enfoque de derechos de los migrantes. Retomo con más fuerza el período señalado ya que es una etapa poco explorada con respecto a este tema.²⁹

Este capítulo está dividido en cuatro secciones principales, según las cuatro dimensiones mencionadas: definiciones de “extranjero”, “ciudadano” y “ecuatoriano”; nociones de extranjeros “deseables” y “no deseables”; la implementación de visas de entrada y residencia; y la burocratización del proceso de la solicitud de las visas. Se trabaja cada dimensión en subsecciones, divididas según los hitos específicos mencionados en el primer capítulo. El capítulo termina con un resumen de los cambios y continuidades observados en la perspectiva “estatal” del “otro” extranjero dentro de este período de tiempo, y con conclusiones acerca de la construcción del proyecto estatal en el discurso jurídico del país.

1.1 Las definiciones de “extranjero”, “ecuatoriano” y “ciudadano” entre 1938-1971

Una mirada a la evolución de estas tres categorías que aparecen explícitamente en el discurso jurídico e institucional del estado nos exige reconocer que ellas no son naturales, sino construcciones políticas y sociales que dependen

28 Ver la página web <http://www.migrantesecuador.org/index.php/noticias/ecuador/10782-ecuador-presentan-libro-ciudad-estado-inmigrantes-y-politicas>

29 El trabajo de Ramírez y sus colegas tiene como corte temporal de análisis la década de 1950.

de la coyuntura en la cual se conciben. El análisis de la evolución de estos términos forjados por los representantes estatales nos demuestra cómo la concepción del “otro” surge y se desarrolla, y cómo los legisladores crean el mismo concepto del estado a través de su discurso. Aunque estos términos aparecen antes de 1938, este año es un buen punto de partida del análisis dado que fue un nuevo momento para la conceptualización e implementación del control estatal sobre la migración y extranjería.

a. Decreto Supremo de Extranjería, Extradición y Naturalización - 1938

En el Artículo 7 de la Ley de Extranjería, Extradición y Naturalización de 1938, los extranjeros son definidos como los individuos a los cuales la Constitución no les concede la calidad de “ecuatoriano” (Decreto Supremo de Extranjería, 16 de febrero de 1938, Artículo 7). La Constitución vigente en este momento era la de 1929, que declaraba que las personas eran ecuatorianas: por haber nacido en el territorio de la República, por haber nacido en el exterior de padres nacidos en el territorio ecuatoriano, o por haber obtenido la nacionalidad ecuatoriana a través de varias vías: por haber prestado servicios al estado, por haber residido en el territorio estatal por un año, etc. (Constitución de Ecuador, 1929: Artículos 7-9). Lo que vemos es que en la Constitución se define al “ecuatoriano” según una variedad de circunstancias, sea por la familia (*iussanguini*) o por el lugar de nacimiento (*iussoli*); mientras que los extranjeros, en contraste, no son definidos per se, sino referidos según su carácter de *no ser* ecuatorianos.

En el Decreto Supremo de 1938 se distingue entre extranjeros “domiciliados” y “transeúntes”. Los extranjeros domiciliados son los que declaran por escrito ante una autoridad “competente” su “ánimo” de residir en el país (el cual no se define en el decreto); mientras que los transeúntes son los que carecen de la intención de residir en el país y salen del territorio antes de los noventa días. Es importante notar que el “ánimo” del extranjero de residir en el país solo se hace legítimo si se declara por escrito —un paso importante en los sistemas burocráticos tales como los gobiernos de estados modernos— y si una autoridad representante del estado está presente para ser testigo de esta declaración.

Aparte de los nacionales y los extranjeros, en la Constitución también se define a quién se considera “ciudadano”, una categoría que no equivale directamente al nacional “ecuatoriano” en este año. Según el Artículo 13 de la Constitución de 1929, un ciudadano es “todo ecuatoriano, hombre o mujer, mayor de 21 años, que sepa leer y escribir” (Constitución de Ecuador,

1929: Artículo 13). El concepto de ciudadanía era restringido, entonces, y los niños, jóvenes y analfabetos fueron excluidos de ser miembros plenos de la comunidad política del estado.

Un punto importante sobre estas tres categorías (en este año y en los años posteriores) es que son flexibles, y los individuos pueden adquirir o perder estos estatus según una variedad de circunstancias. Por ejemplo, el extranjero puede convertirse en ecuatoriano a través de la obtención de la carta de residencia, por prestar servicios al país, por residir en el país por un año, por ser mujer extranjera casada con hombre ecuatoriano o por ser “indolatino” que expresa el deseo de ser ecuatoriano (Constitución de Ecuador, 1929: Artículo 9, incisos 1-5). El ecuatoriano, a su vez, puede convertirse en ciudadano, si es que fuera excluido de esta categoría por las razones mencionadas arriba, si cumple los 21 años o aprende a leer y escribir. Además, un nacional puede perder su estatus “1. por naturalizarse en otro Estado; 2. por entrar al servicio de una nación enemiga; y 3. por cancelación de la carta de naturalización [...] La nacionalidad podrá recobrase con arreglo a la Ley” (Constitución de Ecuador, 1929: Artículo 10, incisos 1-3; y Artículo 11). Un ciudadano puede perder su estatus:

1. por interdicción judicial; 2. por auto motivado expedido a causa de infracciones que acarreen pérdida de los derechos de ciudadanía; 3. por auto motivado contra un funcionario público; y 4. por falta de pago del alcance de cuentas declarado a cargo de un rindente, cuando se tratare del manejo de caudales públicos [...] La ciudadanía se recobra de acuerdo con la Ley (Constitución de Ecuador, 1929: Artículo 15, incisos 1-4, Artículo 16).

Estas especificaciones hacen claro que las categorías de “extranjero”, “ecuatoriano” y “ciudadano” no son fijas: un individuo puede cambiar de categoría dependiendo de sus cambiantes habilidades, actividades, estados económicos, estados civiles, niveles educativos, convicciones políticas, etc. La categoría a la cual pertenece un individuo también está sujeta a las medidas legales que se toman (la solicitud de la carta de naturalización, la declaración oficial del deseo de ser ecuatoriano, los procedimientos no especificados para “recobrar” un estatus, etc.). Queda claro que la voz representante del estado define categorías sociojurídicas en las cuales las personas encajan, y determina las reglas según las cuales los individuos pertenecen a una categoría o cambian de categoría. El estado se imagina en este año como un proyecto de fuerza clasificante.

Luego del Decreto Supremo de Extranjería de 1938, se implementó un Decreto Legislativo de Extranjería en 1940 y un Reglamento para la aplicación

de la Ley de Extranjería en 1941. Sin embargo, como no se observa mayor cambio en estos años con respecto a la definición de extranjeros, nacionales o ciudadanos, pasaremos a la Ley de Extranjería de 1947.³⁰

b. Ley de Extranjería - 1947

En la Ley de Extranjería de 1947, se define de nuevo a los extranjeros como “los individuos a quienes la Constitución y las leyes de la República no les dan la calidad de ecuatorianos” (Decreto Legislativo de Extranjería, 20 de febrero de 1947: Artículo 1). En 1946, los representantes estatales expedieron una nueva Constitución, pero volvieron a definir a los nacionales ecuatorianos según los mismos principios de *iussanguini e iussoli*. El concepto de ciudadano cambia, aunque apenas: ahora la edad mínima para ser considerado ciudadano es 18 años en lugar de 21 años, pero la restricción del alfabetismo sigue vigente.

El nacional pierde su estatus “1. por traición a la Patria, declarada judicialmente; b) por naturalización en otro Estado y c) por cancelación de la carta de naturalización” (Constitución del Ecuador, 1946: Artículo 15, incisos a-c). El ciudadano pierde su estatus “1) por insolvencia declarada fraudulenta; 2) por condena en caso de fraude en el manejo de los fondos públicos; 3) por condena en caso de quebrantamiento de las disposiciones constitucionales, realizado por empleados o funcionarios públicos [...]” (Decreto Legislativo de Extranjería, 20 de febrero de 1947: Artículo 18, incisos 1-3). Ahora los legisladores ponen más énfasis en el control de los oficiales públicos y en evitar casos de fraude. Aunque los conceptos de “extranjero” y “ecuatoriano” no han cambiado en este año, se amplía la susceptibilidad de tener la nacionalidad y la ciudadanía suspendidas.

El de 1947 era un año de muchos cambios en la política internacional. La Segunda Guerra Mundial se había terminado y la Guerra Fría estaba comenzando. El “Occidente” ejercía una nueva hegemonía mundial en esta coyuntura posguerra “caliente”, pero se encontraba en competencia aguda con el “Oriente” para seguir ejerciendo esta hegemonía. Como veremos más abajo, el Occidente quería representarse como una región abierta y libre donde la democracia reinaba, lo cual se traducía en una apertura al

30 El único cambio que se observa en 1941 con respecto a estas categorías es que en vez de llamar “domiciliados” a los extranjeros con “voluntad de residir en el Ecuador”, como en 1938, en 1941 se les refiere como “residentes”; y el grupo de extranjeros “sin ánimo de residir en el [país] permanentemente” sigue siendo de “transeúntes” (Reglamento 111, 1 de febrero de 1941, Artículos 4-5). El cambio o la continuidad en los términos utilizados parece ser arbitrario, y desvela el carácter subjetivo del discurso jurídico.

movimiento humano. Sin embargo, Ecuador sufría una serie de cambios de presidente en este año, para finalizar dos décadas de inestabilidad política: después de más de 20 cambios de presidente durante las dos décadas previas, Carlos Mancheno asumió el poder del país por 10 días en 1947, al derrocar a José María Velasco Ibarra, y a su turno Mancheno dimitió para que el vicepresidente de Velasco Ibarra, Mariano Suárez Veintimilla, asumiera la presidencia del país. La tensión en la coyuntura política del Ecuador en este año, entre el deseo, por un lado, de unirse a la propuesta de Occidente de ser una sociedad de plena implementación de derechos democráticos y apertura a la migración,³¹ y la preocupación gubernamental por su control endeble del poder estatal, toma forma en un decreto que demuestra una apertura de la definición de la ciudadanía, a la vez que facilita la suspensión de esta categoría para ciertos individuos.

c. Política de extranjería en los cincuenta y sesenta

En las décadas de los cincuenta y sesenta, hubo una disminución en las políticas de extranjería decretadas en general, en comparación con las décadas anteriores, y las definiciones de “ecuatoriano”, “ciudadano” y “extranjero” no entraron en la agenda estatal: solamente se pasaron tres decretos legislativos y ejecutivos en estas décadas que trataban el tema de extranjería, y no abordaron conceptos amplios como las definiciones de extranjeros y ecuatorianos, sino que recurrieron a otros métodos de control de los extranjeros. Además, la Constitución de 1946 quedó vigente hasta 1967, entonces el tema de la definición de extranjeros, ecuatorianos y ciudadanos no fue una prioridad de los representantes estatales en esta época. Los tres decretos aprobados en este período que trataban temas de extranjería —el Decreto Ejecutivo del 16 de julio de 1957, que exigió que se llevara a cabo un censo de extranjeros, y que no enumera más de dos páginas; el Decreto Ejecutivo del 2 de agosto de 1958, que ordenó que todos los extranjeros registraran su dirección de residencia con la Dirección General de Inmigración y Extranjería, y que contiene meramente seis frases; y el Decreto Ejecutivo del 4 de agosto de 1960, que introdujo el reglamento para la entrada y estadía de dos tipos de extranjeros, los estudiantes extranjeros y los “hombres de ciencia o arte”— enfatizan el control de los extranjeros a través de su cuantificación, localización y reglamentación, y no tanto en su definición, tareas que una vez hechas en los treinta y cuarenta, el estado no repitió hasta finales de los años setenta.

31 Esto se observa claramente en los debates de los legisladores que se analiza más adelante.

d. Política de extranjería entre 1971-1998

En 1971, José María Velasco Ibarra decretó una Ley Suprema de Extranjería y su Reglamento, la cual se publicó en el Registro Oficial el 30 de diciembre. Aunque este decreto usa los términos “extranjero” y “ecuatoriano” (“los extranjeros que hubieren sido admitidos en el territorio nacional tendrán iguales derechos y obligaciones que los ecuatorianos” [Decreto Supremo de Extranjería, 30 de diciembre de 1971: Artículo 2]), tampoco se definen estos términos, demostrando que las prioridades de los legisladores se habían alejado de un enfoque definitorio.

La próxima vez que vemos un cambio marcado en estos términos es en la Constitución de 1979, que se decretó bajo la administración del Triunvirato militar que gobernaba el país entre 1976 y 1979 (Paz y Miño, 2000). Aunque se decretó esta Constitución bajo una dictadura, el propósito del Triunvirato era apoyar la transición del país a la democracia. El resultado fue una Constitución progresista (Paz y Miño, 2000) en la cual hay una ampliación de la noción de ciudadanía: se declara que “son ciudadanos los ecuatorianos mayores de 18 años” (Constitución del Ecuador, 1979: Artículo 12). Ya no se excluye de la ciudadanía a los nacionales analfabetos.

Sin embargo, no es hasta 1998 que se elimina el último factor de exclusión de la ciudadanía: la edad. En la Constitución de este año, se declara que “todos los ecuatorianos son ciudadanos” (Constitución del Ecuador, 1998: Artículo 6), y así las categorías de nacionales y ciudadanos se traslaparon en el discurso jurídico (aunque no necesariamente en la práctica). Este cambio tuvo repercusiones importantes para los pueblos indígenas del Ecuador y para las clases bajas analfabetas, pero ¿este cambio también era importante para los extranjeros? Tal vez el traslape de la nacionalidad y la ciudadanía no les afectó tanto como a otros sectores de la sociedad. De todos modos, la Constitución de 1998 marcó un nuevo período en el discurso jurídico del estado, un período en el cual el discurso de derechos empieza a tomar cuerpo.³²

En resumen, desde finales de la década de los treinta, los legisladores se ocupan con la definición de los “extranjeros”, “ecuatorianos” y “ciudadanos”, términos que cambian levemente durante los siguientes años. En los años cincuenta y sesenta, los legisladores ponen menos énfasis en definir estas categorías, pero retoman el concepto de la ciudadanía durante los setenta y a finales de los noventa, cuando la ciudadanía y la nacionalidad se traslapan en su definición. A través de la evolución de esta terminología,

32 Retomaré esta idea en el siguiente capítulo sobre el periodo 1998-2012.

observamos que los legisladores —un cambiante grupo de personas concretas— implementan y cambian las definiciones de estas categorías y las circunstancias según las cuales los individuos adquieren o pierden su estatus de pertenecer a estas categorías. El estado toma forma en este período como un proyecto que define, organiza y clasifica a los individuos en grupos (“masas”, en las palabras de Foucault [2007]), para manipular estas masas a nivel más general.

1.2 Categorías de extranjeros “deseables” y “no deseables” entre 1938-1971

Como se ha indicado, los extranjeros “deseables” y “no deseables” no son términos usados explícitamente en el discurso estatal, sino distinciones implícitas que se puede intuir después de revisar las normas que tratan los temas de migración y extranjería, y el discurso de los actores institucionales de cualquier época. Lo interesante no es el hecho de que existan personas “deseables” o no para el proyecto estatal, sino cómo los representantes estatales definen esta distinción a través del tiempo, los factores externos debajo de esta distinción y el cambiante énfasis en la inclusión de los deseables *versus* la exclusión de los no deseables.³³

a. El Decreto Supremo de Extranjería, Extradición y Naturalización - 1938

El Decreto Supremo de Extranjería de 1938 distingue entre los extranjeros a los cuales el estado concederá permiso para entrar al territorio estatal y conformar parte de la sociedad ecuatoriana (los “deseables”), y aquellos que no recibirán el permiso para entrar al país y conformar parte de la sociedad (los “no deseables”). Además observamos una distinción entre los extranjeros “deseables” que son temporales o transeúntes, y aquellos que son permanentes o domiciliados. Con respecto a los extranjeros deseables temporales, el Artículo 5 del Decreto Supremo de Extranjería de 1938 declara que los siguientes extranjeros podían entrar al país, “sujetos

33 Claro que esta distinción entre personas “deseables” o “no deseables” para el estado no se limita a los extranjeros: en la historia de la República del Ecuador, la identidad étnica ha sido un factor muy importante para distinguir entre las personas “deseables” o no. Como reliquia de las relaciones coloniales en las Américas, en el siglo XIX los blancos se concebían como los ciudadanos ideales de la nueva república, mientras que los indígenas, negros, “mulatos”, etc. no se consideraban ciudadanos sino “sujetos”, un título que se usaba para justificar su subordinación y explotación (Guerrero, 2010). En el siglo XX y a principios del siglo XXI, vemos que ahora son ciertos grupos de extranjeros que se han convertido en el nuevo sector subordinado, llamados “sujetos migrantes” (sobre todo, “ilegales”), título que también implica distinción y subordinación.

a leyes y regulaciones especiales”: diplomáticos y agentes consulares, representantes de otros países y sus familias, miembros de misiones científicas, estudiantes, “hombres de ciencia o arte” y turistas (Decreto Supremo de Extranjería, 16 de febrero de 1938: Artículo 5). Y con respecto a los extranjeros deseables que podían recibir el domicilio y que se consideraban permanentes, encontramos a aquellos que poseían no menos de \$1.000 para invertir en la agricultura, industria u otras actividades “beneficiosas para el país”; y los que podían probar con documentos su “buena conducta” y previa participación en “actividades útiles” en su país de origen (Decreto Supremo de Extranjería, 16 de febrero de 1938: Artículo 12). Es aparente en esta norma que los extranjeros que encajaban en las categorías de domicilio permanente eran sujetos económicos: el extranjero deseable era aquel que no sería una carga económica para el Ecuador, que invertiría en el comercio y que ayudaría a “modernizar” el país.

Este concepto del extranjero deseable tenía mucho que ver con el concepto de desarrollo que predominaba en los años cincuenta y sesenta a nivel internacional. El discurso desarrollista que surgió en esa época entendía el desarrollo como: ““progreso”, definido y medido en términos de “crecimiento económico”, de expansión de la producción nacional y el consiguiente incremento en el ingreso per cápita [...] [El] desarrollo [se entendía] como crecimiento económico y cambio estructural asociado (industrialización, capitalismo, modernización)” (Veltmeyer, 2010: 14). Es decir, el ideal de los países en esa época era transformarse desde estados precapitalistas, tradicionales y agrarios en países capitalistas, modernos e industrializados. En el discurso jurídico de 1938, es evidente que los legisladores querían atraer a los extranjeros que pudieran contribuir a estas metas, mientras querían evitar a los extranjeros que serían un obstáculo a estas metas.

En el segundo capítulo del decreto de 1938, titulado “Admisión de extranjeros”, se describe a los extranjeros que no podían entrar en el territorio ecuatoriano, y por lo tanto considerados no deseables a los ojos del estado. Esta categoría incluía locos, idiotas, mendigos, personas con enfermedades incurables o contagiosas, prostitutas, personas previamente expulsadas del Ecuador o de cualquier otro país, personas que competirían con los ecuatorianos para el empleo sin dar resultados beneficiosos al país, personas que carecían de “buena conducta” y otras características personales deseables (no especificadas), gitanos y personas que harían propaganda política. Esta larga lista demuestra que el estado ecuatoriano no quería que entrara cualquier extranjero que sería una carga para el país, económica, política o socialmente. Además se detalla en otro artículo del Decreto que la persona “interesada” en llegar a Ecuador debía probar

“auténticamente que no pertenece a ninguna sociedad ni partido político cuyo programa está en contra del orden público de Ecuador o de las ideas en las cuales el sistema de gobierno se funda, mantenidas por la Constitución y las leyes del Estado” (Decreto Supremo de Extranjería, 16 de febrero de 1938: artículo 19). Esta declaración demuestra que los legisladores querían evitar la entrada y residencia de extranjeros con fines políticos (excepto los diplomáticos y representantes de otros países que concordaban con el sistema político ecuatoriano), mientras que querían facilitar la entrada de sujetos económicos (siempre que estos no supusieran una competencia para los sujetos económicos nacionales).

Aquí vemos que los legisladores ecuatorianos implementaban un proyecto ideológico que distinguía entre personas “buenas” y “malas”. El proyecto estatal que se establecía en esta época sancionaba a las personas y los actos que amenazaban la soberanía y legitimidad estatal, mientras que ratificaban a aquellos que contribuían a las metas del proyecto. En este sentido, los representantes estatales creaban la noción de un “nosotros”, unificado y regulado; y también creaban la noción de dos tipos del “otro”: uno bueno que, por sus características intrínsecas, se podía comparar con el cuerpo de “nosotros” y podía unirse a este cuerpo sin causar un choque de ideales, valores, metas, etc., y un “otro” peligroso que albergaba valores distintos y ejercía actividades que amenazaban la unidad y legitimidad del “nosotros”. La distinción entre los extranjeros “deseables” y “no deseables” es, en todos los efectos, una manera de definir el proyecto estatal.

b. Decreto Legislativo de Extranjería, Extradición y Naturalización y debates - 1940

En el Decreto de Extranjería de 1940, se mencionan primero las categorías de extranjeros que no podían entrar en el país y, por lo tanto, se consideraban como no deseables: los extranjeros expulsados de otros países o de Ecuador previamente, los locos e idiotas, los mendigos, vagabundos, los que sufrían de enfermedades incurables o contagiosas y las prostitutas. Son las mismas categorías que observamos en el decreto de 1938, pero el hecho de que la especificación de los extranjeros no deseables aparezca en la primera parte del decreto, mientras que la categorización de los extranjeros deseables se aumenta al final, representa un énfasis en la exclusión.

La única categoría de extranjeros no deseables que apareció en el decreto de 1938 que ya no se encuentra en el de 1940, “las personas que planean ejercer un trabajo o empleo en áreas que podría producir pérdida para o competencia con ecuatorianos, sin dar resultados útiles o beneficiosos

al país”, demuestra que una de las prioridades del Ecuador en 1938, la inserción del estado en la economía política y el control estatal de las empresas extranjeras, ya no es una primacía dos años más tarde (Decreto Supremo de Extranjería, 16 de febrero de 1938, artículo 17, literal “j”).

También antes de la mención de las categorías de extranjeros deseables, se declara que “los extranjeros [que ya se encuentran en el territorio estatal] que tomaren parte en las disensiones civiles del Estado, en rebeliones, sedición, motín o guerra civil, o que favorecieren o impulsaren con hechos, palabras o escritos, alteraciones de orden internacional, con grave peligro para la conservación del Estado [...]” pueden ser sujetos a la deportación (Decreto Supremo de Extranjería, 16 de febrero de 1938, artículo 28). Mediante este artículo se prohibía la actividad política de los extranjeros que representaba una amenaza a la soberanía del estado, un tema presente en la legislación de 1938 y también en la legislación posterior.

Con respecto a los extranjeros deseables, se declara que, “para la admisión de un extranjero en el país, se justificará, como condición indispensable, que haya observado conducta moral intachable y que pueda ser útil en las actividades que pretenda desarrollar” (Decreto Supremo de Extranjería, 16 de febrero de 1938, artículo 4). Este discurso se compara con la mención de “buena conducta” y las “actividades útiles” que se mencionan en el Artículo 12 del Decreto de 1938. Es interesante notar que en este año se vincula a los extranjeros deseables con el concepto de lo moral. El “otro” aceptable para los legisladores sigue siendo aquel que posee valores parecidos a la comunidad que representa el “nosotros” ecuatoriano.

No se especifica la categorización de los extranjeros deseables hasta el Capítulo IV del Decreto Legislativo, y observamos las mismas categorías que en 1938 (diplomáticos y consulares, representantes de otros países, miembros de misiones científicas, estudiantes, “hombres de ciencia o arte”), con cuatro categorías nuevas: los tripulantes de naves y “aeronaes”, los agentes viajeros, los “artistas, conferencistas y deportistas”, y los extranjeros contratados por el gobierno.

Vemos en 1940 que las mismas ideas de progreso y modernización sustentan esta categorización de extranjeros deseables, algo que los debates de los legisladores confirman. En los debates entre legisladores para llegar a un acuerdo con respecto al nuevo Decreto de Extranjería, el doctor Terán Coronel dice: “No me opongo a la entrada de profesionales extranjeros; lo que persigo, como dije anteriormente, es que comprueben estos, su capacidad científica, para que ejerzan la profesión en el país” (Acta 82, 7 de noviembre de 1940, segunda hora, legislador Terán Coronel, página 13). Otro legislador concuerda y extiende su aprobación hacia los “astrónomos,

abogados, [y] hombres de ciencia” (Acta 82, 7 de noviembre de 1940, segunda hora, Legislador Albornoz, página 15). En estos dos ejemplos, los legisladores piensan que los extranjeros deseables pueden ser contribuyentes directos al progreso del país, considerado como el avance científico.

Sin embargo, Terán Coronel continúa para advertir sobre el peligro de no controlar la inmigración, y dice que si no hay igualdad de oportunidades entre nacionales y extranjeros profesionales, “vamos a tener esta situación: los ingresados a la República como agricultores van a monopolizar el ejercicio de la medicina y nosotros, los médicos ecuatorianos, para ganar nuestra vida, tendremos que dedicarnos a la agricultura” (Acta 82, 7 de noviembre de 1940, segunda hora, legislador Terán Coronel, página 13). Vemos en el discurso irónico e hiperbólico de Terán Coronel que para este legislador, el desarrollo es progresar entre punto A (ser agricultor, una actividad obsoleta y no productiva) hacia punto B (ser médico, una profesión moderna, útil y productiva), y que los nacionales contribuyen directamente a esta meta mientras que los extranjeros representan una amenaza a las oportunidades laborales de los nacionales. Hay una tensión en el discurso de los actores institucionales del estado, entonces, entre la idea de que los extranjeros son competidores y un obstáculo al progreso nacional, y que representan a la vez un aporte al desarrollo científico y económico del país.

Lo que queda claro en el Decreto de 1940 y los debates entre los legisladores, en resumen, es que hay más énfasis en el control y la regulación de la inmigración en este año, que los extranjeros como sujetos económicos son más deseables que los extranjeros como sujetos políticos, aunque los primeros todavía representan una amenaza al desarrollo nacional, y que ideales desarrollistas comunes están presentes ya en la distinción entre extranjeros deseables y no deseables en 1940.

c. Reglamento para la aplicación de la Ley de Extranjería – 1941

El Reglamento de 1941 también comienza detallando las características de los extranjeros que les hacen inelegibles para entrar en y poblar el país: aquellos que pertenecen a una “sociedad o partido político, cuyo programa sea contrario al orden público del Ecuador o a las ideas en que se funda su sistema de gobierno, mantenido por la Constitución y leyes del Estado”, además de los analfabetos, los traficantes de drogas y de personas, las prostitutas, los polígamos y los propagandistas de “doctrinas o teorías contrarias al sistema constitucional ecuatoriana [...]” (Reglamento 111, 1 de febrero de 1941: artículos 11 y 13). Con respecto a los extranjeros que podían recibir permiso para entrar y residir en el Ecuador, el Reglamento especifica que los extranjeros que desarrollaran actividades “útiles”

tendrían preferencia, y se definen las actividades útiles como: “a) la exportación de productos nacionales; b) las actividades agrícolas, en los lugares que determinare la Dirección General de Inmigración [...]; c) las industriales, autorizadas por la Dirección General de Inmigración [...]; d) las profesionales [...]” (Reglamento 111, 1 de febrero de 1941: artículo 22). Se observa que el concepto de lo moral sigue presente, además del sujeto económico deseable y el sujeto político indeseable.³⁴

d. Ley de Extranjería y debates - 1947

En el Decreto Legislativo de Extranjería de 1947, observamos una tensión entre el interés de dejar entrar a los extranjeros deseables *versus* el deseo de excluir a los no deseables. Este Decreto empieza de la misma forma que el anterior: “Es prohibido a los extranjeros intervenir directa o indirectamente en actividades de carácter político o difundir doctrinas contrarias a lo moral y al orden público ecuatoriano” (Decreto Legislativo de Extranjería, 20 de febrero de 1947: artículo 4), lo cual demuestra un enfoque en la exclusión de los no deseables. Sin embargo, el Decreto continúa especificando los tipos de visas que el estado concede para la entrada y residencia en el país de los extranjeros “deseables”, y no es hasta la última página del Decreto que se especifican las categorías de extranjeros no deseables: “Los expulsados de otros países por delitos comunes”, “los locos, dementes e idiotas”, mendigos, vagabundos, enfermos, prostitutas y gitanos (Decreto Legislativo de Extranjería, 20 de febrero de 1947: artículo 20). Entonces, en

34 Debemos mencionar que el concepto de la etnia también era importante para la clasificación de extranjeros deseables e indeseables. Aunque no aparece el tema de los chinos en las leyes y normas mencionadas durante el período aquí tomado, el discurso estatal ecuatoriano tiene una larga historia de discriminación y exclusión a los ciudadanos chinos. La primera instancia de exclusión jurídica aparece en 1889, cuando se declaró la prohibición de la entrada de los chinos al Ecuador (Carrillo cit. en Ramírez, 2012). Durante esta época, el Gobierno también implementaba políticas para atraer a una población blanca de origen europea, señal de “la valoración racial de *lo blanco* como superior a cualquier elemento [...]” (Carrillo cit. en Ramírez, 2012: 198). Tácticas para asegurar la exclusión de los chinos incluían la negación de visas “1. Al chino que no entienda y se haga entender fácilmente el español. 2. Al que no sepa firmar. 3. A aquel cuyo pasaporte tuviere más de dos años de extendido. 4. Al que no dé explicaciones satisfactorias de Ecuador y de su último domicilio. 5. Al que tuviere menos de 40 años” (Decreto Ejecutivo, 15 de marzo de 1920, citado en Carrillo, 2012: 185). Con estas especificaciones, entendemos que el estado ecuatoriano se formaba alrededor de la idea de que ciertas etnias eran más aceptables o concordantes con el “nosotros” nacional, mientras que otras etnias eran indeseables para la creación de una población nacional. No fue hasta 1944 que se derogó el Decreto de 1889 y se concluyó este medio siglo de discriminación, testamento de los ideales racistas que yacían bajo la distinción estatal entre los extranjeros deseables e indeseables, y que fomentaban la imaginación y formación de la comunidad estatal ecuatoriana.

1947 no vemos un simple orden de categorización de extranjeros deseables y no deseables para detectar el énfasis en la apertura o la exclusión, como observamos en decretos previos.

Esta tensión entre la inclusión de los extranjeros deseables y la exclusión de los no deseables está presente en el discurso de los actores institucionales: en el acta del 20 de febrero de 1947, el legislador H. Witt dice: “No creo que debemos limitarlo [la inmigración], por el contrario, tenemos que facilitar para que haya una inmigración fuerte como sucedió en Argentina”; pero el legislador H. Crespo añade un punto interesante: “Juzgo que la inmigración al país es sumamente necesaria pero es necesario controlar que los inmigrantes que ingresen sean convenientes y no inconvenientes [...]” (Acta no. 193, 20 de febrero de 1947, sesión matutina, legislador H. Witt & H. Crespo: 624). De esta manera vemos cómo los actores institucionales reconocen que esta distinción entre los extranjeros deseables y no deseables (“convenientes” e “inconvenientes”) es la base del control estatal sobre los flujos inmigratorios.

e. Política de extranjería en los cincuenta y sesenta

En las décadas de los cincuenta y sesenta, observamos que los primeros dos ejemplos de decretos mencionados anteriormente —las órdenes para llevar a cabo un censo y para registrar las direcciones de casa de los extranjeros residentes— son maneras de cuantificar y localizar a los extranjeros residentes en el país, y no se relacionan con el tema de extranjeros deseables o indeseables. El tercer ejemplo, el Decreto Ejecutivo de 1960, sí es relevante para la categorización de los extranjeros “deseables”:

Considerando: Que según el artículo 18 de la Ley de Extranjería dictada el 7 de noviembre de 1940 están sujetos a reglamentos especiales para el ingreso y permanencia en el Ecuador los estudiantes extranjeros, y los hombres de ciencia o arte, los profesionales, técnicos y auxiliares contratados por el Gobierno, Instituciones Públicas, Instituciones de Derecho Privado o por Empresas legalmente establecidas en el País; Que es necesario dar a tales extranjeros ciertas facilidades, en atención a la naturaleza y fines de su ingreso y permanencia en el País [...]. (Decreto Ejecutivo, 4 de agosto de 1960, párrafos 1-2).

De nuevo vemos qué tipo de extranjero es deseable para los representantes estatales: los estudiantes, los hombres de ciencia o arte, los profesionales y personas contratadas por ciertas instituciones públicas y privadas —en otras palabras, personas que contribuyen a un cierto desarrollo del país—, y que el estado facilita la entrada y permanencia de los extranjeros deseables en el discurso jurídico.

f. Decreto Supremo de Extranjería - 1971

En el Decreto Supremo de 1971, se declara en el segundo párrafo: “Considerando: [...] que es de interés nacional regular y apoyar la inmigración selectiva de extranjeros [...] para propender al desarrollo económico, social y cultural del país [...]” (Decreto Supremo de Extranjería, 30 de diciembre de 1970, párrafo 2). Por primera vez tenemos una declaración jurídica de la relación directa entre la inmigración selectiva (la entrada de los extranjeros deseables) y el desarrollo nacional.

Ahora los extranjeros deseables, tanto permanentes como temporales, se clasifican según nuevo parámetros en apariencia, pero con los mismos ideales por debajo. Los inmigrantes son: los que vivirán de sus depósitos (los jubilados); los inversionistas en bienes raíces; los inversionistas en industria, agricultura o comercio de exportación; los profesionales administrativos, técnicos y especialistas; y los dependientes de un pariente (inmigrante o nacional ecuatoriano) (Decreto Supremo de Extranjería, 30 de diciembre de 1970, artículo 10, incisos I-VI). Los extranjeros no inmigrantes son: diplomáticos y consulares; altos funcionarios de otros países; personas desplazadas por la persecución política; estudiantes; profesionales de “alto nivel técnico o trabajadores especializados” que ayuden a empresas privadas temporalmente; misioneros y voluntarios; personas que participen en el intercambio cultural; visitantes temporales como turistas y deportistas; y transeúntes (por ejemplo, aquellos que cruzan la frontera diariamente por su trabajo o pasajeros de cruceros) (Decreto Supremo de Extranjería, 30 de diciembre de 1970, artículo 12, incisos I-X). Estos son los extranjeros deseables para los cuales el estado quiere facilitar la entrada.

Ya no se mencionan los “idiotas” y los “locos”, ni los mendigos ni las prostitutas. Sin embargo, ya no era necesario. Veremos en el siguiente acápite que la implementación de las visas de entrada y residencia era un tipo de filtro para permitir la entrada de los extranjeros deseables, mientras que los extranjeros que el estado no quería simplemente no encajaban en las categorías de visas, y por lo tanto eran inelegibles para entrar al país. Ya no había necesidad de explicar con detalle los extranjeros no deseables.

En resumen, las continuidades con respecto al concepto estatal de los extranjeros deseables y no deseables son: 1) se distingue entre extranjeros deseables y no deseables en todos los decretos analizados, además de los extranjeros deseables temporales y permanentes; 2) detrás de la distinción entre extranjeros deseables y no deseables yacen ideales desarrollistas, las cuales impulsan la facilitación de la entrada y residencia de sujetos económicos y la exclusión de los sujetos políticos; y 3) el énfasis en la necesidad de controlar

y regular a los extranjeros, tanto deseables como indeseables, está presente en el discurso estatal durante este período. Con respecto a los cambios principales dentro de este período, vemos que el énfasis en la inclusión de los extranjeros deseables y el énfasis en la exclusión de los extranjeros no deseables va ondulando durante este período, con un énfasis más fuerte en la inclusión de los deseables en los años 1938, 1960 y 1971, y un énfasis más fuerte en la exclusión de los no deseables en los años 1940 y 1941.

El énfasis en la exclusión de los extranjeros en 1940 y 1941 tiene sentido cuando consideramos que durante estos años la Segunda Guerra Mundial estuvo en pleno desarrollo: había comenzado un año antes, lo cual significaba que estos eran momentos tensos, no solamente para los poderes mundiales, sino para las relaciones internacionales en toda el planeta. Aparte de la Segunda Guerra Mundial, Ecuador se encontraba con problemas en sus relaciones con Perú: en noviembre de 1940 (el mismo mes en que se decretó la Ley de Extranjería), se comenzó la guerra entre los vecinos. Hernán Ibarra, historiador y sociólogo ecuatoriano, escribió que “en noviembre de 1940, los militares ecuatorianos alentaron manifestaciones en la provincia de El Oro, para respaldar su política de implantar puestos militares en la Meseta del Cauco, zona disputada con el Perú en la frontera sur [...] A fines de 1940 ya se vivía un clima de inminente conflicto armado” (Ibarra Crespo, 1999: 34). Este clima de violencia política también puede ser un motivo para implementar un régimen de control y regulación hacia los extranjeros, quienes ya no se consideraban como contribuyentes e integrantes al proyecto nacional, sino como competidores a los nacionales y una amenaza a la soberanía y la seguridad del estado. En cambio, cuando la tensión en las relaciones internacionales del Ecuador se había calmado en décadas posteriores, el énfasis en la exclusión de los extranjeros indeseables cedió a un énfasis en la inclusión de los extranjeros deseables (aunque siempre bajo un enfoque de control y regulación).

1.3 La implementación de visas de entrada y de residencia entre 1938-1971

Este deseo por parte del estado de regular no solo la población nacional sino la entrada y estadía de todos los individuos, fueran ciudadanos ecuatorianos o extranjeros, se traduce en un control más estricto de pasaportes y visas, dos herramientas estatales de identificación, clasificación y control de poblaciones. Obviamente la implementación de visas en Ecuador no ocurrió en un vacío, sino en un contexto regional y global en el cual varias naciones estaban implementando restricciones de movimiento y documentos de identidad individual. No podemos considerar la implementación de

visas en Ecuador durante el período de 1938-1971 sin considerar la influencia externa de cómo estos procesos se desplegaban en Estados Unidos, una región que ha influido muchas veces en la política exterior de otros países (y específicamente en la política de extranjería).

Aunque la mayoría de la migración internacional ocurre entre países en desarrollo (Martin, 2002), los Estados Unidos tienen una larga tradición de inmigración, la cual ha equivalido a una extensa trayectoria de regulación migratoria. Hasta principios del siglo XX, la política migratoria de los Estados Unidos se basaba en un concepto de no intervención (*laissez-faire*), y el gobierno alentaba la llegada de extranjeros por su apoyo a la industrialización del país (la mayoría de los trabajadores constructores del ferrocarril eran inmigrantes) y su participación en el ejército (Briggs, 1992: 52). Aún a finales del siglo XIX, cuando el gobierno federal empezó a decretar y hacer cumplir con la política migratoria, los extranjeros fueron revisados al llegar al puerto de entrada al país: no requerían un permiso previo (Smith, s.f.).³⁵ No fue hasta las actas promulgadas por el congreso en la década de 1920 que el país empezó a restringir la entrada de los extranjeros y establecer cupos limitados de inmigrantes según su país de origen (Martin, 2002: 15). Fue en esta época que los Estados Unidos empezaron a distribuir visas en los países de origen a la gente que quería solicitar permiso para inmigrar (Martin, 2002: párrafo 8).

Y justamente en la Ley de Extranjería de Ecuador de 1921, vemos la primera mención de visas: “Todo individuo extranjero para ser admitido en el Ecuador debe presentar sus pasaportes visados por el cónsul ecuatoriano del puerto donde se haya embarcado el extranjero” (Decreto Legislativo, 18 de octubre del 1921, artículo 25). El año en que se incorporaron las visas a la política migratoria del Ecuador coincide exactamente con la época cuando lo mismo ocurrió en Estados Unidos. Sin embargo, no hay otra mención de las visas en el Decreto ecuatoriano de ese año, y aunque hubo varios cambios a la Ley de Extranjería en las décadas posteriores,³⁶ no es hasta 1938 que se decreta una Ley de Extranjería con más detalle de las visas.

35 Recuperé el artículo el 19 de enero del 2012 en la página web del USCIS (United States Citizenship and Immigration Services): <http://www.uscitizenship.info/ins-usimmigration-insoverview.html>.

36 El Decreto Supremo del 17 de septiembre de 1925, publicado en el Registro Oficial n.º 62 del 23 de septiembre de 1925; el Decreto Supremo del 22 de septiembre de 1927, publicado en el Registro Oficial n.º 448 del 24 de septiembre de 1927; el Decreto Legislativo del 6 de diciembre de 1930, publicado en el Registro Oficial n.º 50 del 15 de diciembre de 1931, y también publicado en el Registro Oficial n.º 207 del 24 de junio de 1932; el Decreto Supremo no. 13 del 30 de marzo de 1937, publicado en el Registro Oficial n.º 453 del 1.º de abril de 1937.

a. Decreto Supremo de Extranjería, Extradición y Naturalización – 1938

En el segundo capítulo del Decreto de Extranjería de 1938, se detalla cómo se iba a regular la entrada de los extranjeros deseables y la exclusión de los extranjeros no deseables: el pasaporte visado. El artículo 15 declara:

Todos los extranjeros, para entrar al Ecuador, tendrán que presentar a la autoridad determinada en el Artículo 10, pasaportes visados por el cónsul ecuatoriano en el lugar de origen [...] El cónsul en el lugar de origen no debe visar un pasaporte sin requerir un certificado de las autoridades del lugar de residencia del extranjero con respecto a su conducta y otras cualidades personales, y asegurando en cada caso que el extranjero puede inmigrar al Ecuador (Decreto Supremo de Extranjería, 16 de febrero del 1938, artículo 15).³⁷

Es interesante notar la falta de claridad en este año con respecto a quién iba a requerir de una visa para entrar al Ecuador. La frase “todos los extranjeros, para entrar al Ecuador, tendrán que presentar [...] un pasaporte visado”, nos hace pensar que la visa era un requisito universal para que cualquier extranjero entrara al país, sin importar sus intenciones de residencia (Decreto Supremo de Extranjería, 16 de febrero del 1938, artículo 15). Sin embargo, en el mismo artículo se declara que el propósito de la visa era demostrar que el “extranjero puede inmigrar al Ecuador”, insinuando que existía una distinción legal entre las visas para las personas que iban a visitar el Ecuador temporalmente y las visas para aquellos que iban a residir en el país de manera permanente (Decreto Supremo de Extranjería, 16 de febrero del 1938, artículo 15).

Después de esta falta de precisión en el discurso jurídico, se proclama cuáles extranjeros eran inelegibles para recibir una visa (los extranjeros “no deseables” que revisamos arriba), pero no se especifican quiénes eran los elegibles. Esta omisión deja al lector con la suposición de que la categorización de los extranjeros que son “sujetos a leyes y regulaciones especiales” (diplomáticos, agentes consulares, representantes de otros países, miembros de misiones científicas, estudiantes, hombres de ciencia y de arte, y turistas) son los que pueden recibir visas. En esta situación, el hecho de recibir una visa se configura como un privilegio o una excepción, mientras que la negación de la misma se vuelve la norma. Además, las secciones siguientes del Decreto se dedican a los temas de expulsiones, internaciones y extradiciones, demostrando que en ese

37 Las citas del Decreto Supremo de Extranjería, Extradición y Naturalización de 1938 son traducciones de la autora de la versión que existe en inglés, dado que el Archivo de la Asamblea Nacional en Quito no cuenta con el documento original.

momento el estado enfatizaba en la exclusión de los extranjeros no deseables y usaba las visas para tal fin.

Un punto importante en la implementación de las visas en este año es la regulación estatal de las actividades de los extranjeros: el estado distinguía entre tipos de extranjeros según la actividad que iban a llevar a cabo en el país. Según el artículo 16 del Decreto, “todos los extranjeros que desean domiciliarse en el territorio de Ecuador deben expresar su intención de quedarse en el país y *la naturaleza o tipo de actividades que desean desarrollar* ante un oficial del cónsul que otorga la visa en el pasaporte” (Decreto Supremo de Extranjería, 16 de febrero del 1938, artículo 16, énfasis añadido). En el artículo 20, se declara que las mujeres extranjeras solteras no podían obtener una visa de entrada a menos que probaran que “tengan las posibilidades de llevar una vida decente” (Decreto Supremo de Extranjería, 16 de febrero del 1938, artículo 20). Esta alusión a la prostitución demuestra que la visa era una herramienta estatal para asegurar que las extranjeras que participaran en actividades consideradas “indecentes” no entraran al país. Entonces, en ese año se usaban las visas de entrada y residencia para regular cuáles extranjeros podían entrar y residir en el país, y para controlar las actividades de dichos extranjeros.

¿Por qué en este momento la Ley de Extranjería adoptó un enfoque más fuerte de control y exclusión? Una posible explicación queda en los jefes del estado. A finales de 1937, ocurrió un golpe de estado que resultó en el derrocamiento del dictador del momento, Federico Páez, y la asunción del poder del general Gil Alberto Enríquez como Jefe Supremo de la República (Cueva, 1996).³⁸ Menos de seis meses después de su usurpación de poder, se decretó la nueva Ley de Extranjería basada en los principios de control y regulación, medidas que tendrían sentido en tiempos de dictadura, cuando aquellos que ocupan el poder estatal se preocupan por el mantenimiento de su régimen. Sin embargo, existe una ironía: Alberto Enríquez resultó ser un dictador “progresista”, y durante el año que gobernaba, la izquierda “gozó de un clima de libertad” (Cueva, 1996: 103). Uno de los logros del gobierno y de los “sectores patrióticos” del país fue arbitrar “medidas tendientes a abolir los privilegios más escandalosos de las compañías extranjeras —exención de impuestos, derecho a “puertos libres”, etc.” (Cueva, 1996: 103). A pesar de contar con un jefe de estado “progresista”, especulo que en estos tiempos patrióticos, tiempos de sospecha de empresas extranjeras y de la creación de organismos institucionales para la

38 Justamente por haber dictador durante los momentos cuando se decretó la Ley de Extranjería de 1938, no existen actas con debates de legisladores, las cuales existen en tiempos de Presidencia y Congreso democrático.

regulación estatal de la economía política, el control y la regulación de los extranjeros era una prioridad (Cueva, 1996: 83).

b. Decreto Legislativo de Extranjería, Extradición y Naturalización – 1940

En el Decreto Legislativo de 1940, la primera mención de visas aparece en el artículo 5: “En ningún caso podrá un funcionario consular visar los pasaportes, ni la autoridad de inmigración admitir en el territorio ecuatoriano a los extranjeros que estuvieren comprendidos en una o más de las situaciones que se indican en las letras siguientes”, y se procede a categorizar a los extranjeros no deseables que vimos anteriormente (Decreto Legislativo de Extranjería, 7 de noviembre de 1940, artículo 5). No aparece una definición de la visa ni otra explicación sobre su uso o significado, pero vemos el mismo patrón de la visa como herramienta de exclusión, mencionada en relación a los extranjeros no deseables, mientras que irónicamente no hay una mención de las visas específicamente en relación a los extranjeros deseables, aquellos que se benefician directamente de su otorgamiento. Como vimos arriba, esto se puede explicar por las tensas relaciones internacionales que Ecuador experimentaba en este año.

c. Reglamento para la Aplicación de la Ley de Extranjería – 1941

En el Reglamento de 1941 que regula el Decreto Legislativo de 1940, la primera mención de visas es tan inexplicativa como el año anterior: “El depósito a que se refiere el segundo inciso del artículo. 17 de la Ley de Extranjería, Extradición, etc., deberá hacerlo el inmigrante como requisito previo a la obtención de la visa y después de que la Dirección General de Inmigración haya resuelto favorablemente su solicitud de ingreso al país” (Reglamento para la aplicación de la Ley de Extranjería, Extradición y Naturalización, 7 de noviembre de 1940, artículo 16). ¿Cómo es que el Reglamento menciona las visas de esta manera sin especificar qué son, a qué propósito sirven, quién puede beneficiarse de una y cómo se distingue entre las personas elegibles y no elegibles? Es evidente que la mención de visas en el discurso estatal no es para aclarar su uso para los individuos que se benefician de su otorgamiento, sino para el registro del mismo sistema institucional. Aunque podemos descifrar de esta frase que los extranjeros debían hacer una solicitud para entrar al país y hacer un depósito para ser elegibles para una visa de entrada, es interesante notar que el estado reservaba la autoridad completa para implementar y cambiar el uso de las visas y las reglas que las rodeaban, sin explicaciones para los individuos que se beneficiaban de su otorgamiento.

Otro punto interesante en esta frase del Reglamento es que se consideraba como “inmigrante” al extranjero que solicitaba permiso para entrar al Ecuador desde su país de origen. Aunque el extranjero todavía no hubiera llegado al Ecuador, desde el momento en que solicitó permiso para entrar al país, se le refería según su estatus futuro. Desde su primera solicitud de entrada al Ecuador, se le construía como miembro parcial del estado ecuatoriano, pero todavía considerado como “otro” (“inmigrante”).

d. Reglamento General de Pasaportes – 1941

Después del Reglamento para la aplicación de la ley vigente de extranjería, apareció en el Registro Oficial un Reglamento General de Pasaportes en 1941, que especificó, por un lado, distintos tipos de pasaportes que se entregarían a nacionales ecuatorianos y por otro lado diferentes tipos de visas que se otorgarían tanto a extranjeros como a nacionales. En este reglamento se observa la primera ocasión en que se mencionan las visas en relación a los extranjeros deseables, y la primera vez que aparece una categorización detallada de visas en el material jurídico del Ecuador.

En la sección V, “De la Visación de Pasaportes”, se proclama que “todo individuo ecuatoriano o extranjero, para ser admitido en el Ecuador, debe tener su pasaporte visado [...]” (Reglamento 112, 1 de febrero de 1941, artículo 39). Ahora vemos que la implementación de visas afectaba tanto a los nacionales ecuatorianos como a los extranjeros; los ecuatorianos no estaban exentos de dicho mecanismo de control estatal.

Los tipos de visas que se otorgaban en los pasaportes eran: 1) la visa diplomática, 2) la visa oficial, 3) la visa de cortesía, 4) la visa de turista, 5) la visa de retorno, 6) la visa de transeúnte, 7) la visa de inmigrante y 8) la visa de salida.³⁹ Las primeras dos categorías podían ser otorgadas tanto a diplomáticos y oficiales extranjeros que requerían permiso para entrar y residir en Ecuador, como a diplomáticos y oficiales nacionales que viajaban a otros países y que requerían permiso para vivir en el exterior y para regresar a Ecuador. La tercera categoría, la visa “de cortesía”, se otorgaba en el país de origen del solicitante y se la asignaba a los extranjeros cuya “personalidad” era “tan relevante que puedan ser exceptuados del cumplimiento de los requisitos comunes” (Reglamento 112, 1 de febrero de 1941, artículo 56). No se especificaron cuáles personas entraban en esta categoría. La cuarta categoría, visas de turista, incluía miembros de expediciones científicas también, y no se especificaba si se la otorgaba en el país de origen o en el

39 Estas categorías no se enumeran en el Reglamento: he aplicado los números para facilitar la distinción en la descripción que sigue.

Ecuador. La quinta categoría, visas de retorno, se la otorgaba en el exterior a ecuatorianos que querían regresar al Ecuador o a extranjeros que “hubieren obtenido permiso de residencia en el Ecuador” (Reglamento 112, 1 de febrero de 1941, artículo 60). La categoría de visas de transeúntes se refería a aquellos que “deseen venir al Ecuador para permanecer una temporada hasta por 90 días” (Reglamento 112, 1 de febrero de 1941, Artículo 62). La séptima categoría es la de inmigrantes, la cual “se concederá a las personas que quieran trasladarse al Ecuador con ánimo de establecerse en su territorio” (Reglamento 112, 1 de febrero de 1941, artículo 64).

No está claro en qué categoría encajaba la gente que quería estar en el país por más de 90 días, pero que no querían residir permanentemente en él. Se deduce que el extranjero pierde su estatus de transeúnte después de 90 días, pero si no hace ningún trámite, tampoco se considera “inmigrante”. Aunque no se lo expresa directamente, se empieza a construir una noción de la ilegalidad en estas situaciones de vencimiento de un estatus sin acción tomada para adquirir otro. Y la última categoría, de salida, satisfacía el requisito de que “ningún ciudadano nacional o extranjero, podrá salir del país sin la visa de salida otorgada por la Oficina de Inmigración [sic] del puerto habilitado de donde abandonare la República” (Reglamento 112, 1 de febrero de 1941, artículo 77).

De esta categorización detallada, podemos ver que en 1941: 1) las visas identificaban y controlaban quiénes entraban al país, quiénes residían en el país temporalmente y permanentemente, y quiénes salían del país; 2) tanto los nacionales como los extranjeros requerían de visas para su movimiento a través de fronteras nacionales; y 3) no existía una definición ni explicación clara de la diferencia entre residentes temporales, permanentes y transeúntes, aunque parece que la cantidad de días que los extranjeros permanecían en el país y la actividad que iban a llevar a cabo influían en esta distinción. Esta categorización detallada señala un enfoque fuerte de regulación estatal, tanto de los extranjeros como de los nacionales, debido a la coyuntura de conflicto internacional que mencionamos anteriormente. En conclusión, en este período, el estado quería controlar los movimientos migratorios de todos aquellos que entraban y salían del país, fueran nacionales o extranjeros.

e. Ley de Extranjería - 1947

En 1947, el Decreto Legislativo también declaró que “todo individuo extranjero para ser admitido en Ecuador debe poseer un pasaporte válido, expedido por las autoridades competentes del país de que es nacional y visado por un agente diplomático o consular ecuatoriano también compe-

tente” (Decreto Legislativo de Extranjería, 20 de febrero de 1947, artículo 5). También se categorizan los tipos de visas: 1) de turismo, 2) de retorno, 3) de inmigrante, 4) de transeúnte, 5) de negocios y 6) la diplomática o de cortesía. El primer tipo de visa era válido por tres meses y se lo otorgaba a las personas que viajaban con una compañía de transporte. El segundo tipo de visa, de retorno, se lo concedía a extranjeros “que presentaren su carné de domicilio en el Ecuador y que no hubieren permanecido fuera del país más de un año” (Decreto Legislativo de Extranjería, 20 de febrero de 1947, artículo 8, inciso b). En este año, queda claro que la visa de retorno es para los extranjeros que ya tienen el permiso de residencia en el Ecuador y que están visitando temporalmente (por menos de un año) su país de origen. Ahora no hay mención de que los nacionales ecuatorianos requieren de esta visa para regresar a su país. La visa de inmigrante se concederá a “todo extranjero que desee ingresar al país con ánimo de permanecer en él por más de seis meses” (Decreto Legislativo de Extranjería, 20 de febrero de 1947, artículo 8, inciso c). En los incisos de este artículo, es claro que no hay requisitos de actividades específicas para ser considerado bajo esta categoría de visa, sino que la cantidad de tiempo a permanecer en el país define la elegibilidad. La cuarta categoría de visa, de transeúnte, se otorgaba a los extranjeros que “cruzaban” el país y que iban a estar en el territorio por 10 días o menos. La de negocios especifica que los beneficiarios podían quedarse en el territorio estatal legalmente por 90 días, y les permitía “ejercer actividades lícitas de comercio” (Decreto Legislativo de Extranjería, 20 de febrero de 1947, artículo 8, inciso e). La última categoría de visas, diplomáticas o de cortesía, era reservada para la gente que el estado consideraba más importante (diplomáticos, “altas personalidades de reconocido prestigio político o internacional”, científicos, consejeros técnicos y profesionales contratados por el gobierno), y se especificó que estas personas, sus familiares y sus “séquitos” “serán visados gratuitamente” (Decreto Legislativo de Extranjería, 20 de febrero de 1947, artículo 19).

Entre 1941 y 1947, vemos que los cambios principales son: la unificación de las visas diplomáticas, de cónsules y de “cortesía” en una sola categoría, y que los requisitos para solicitar esta visa son casi inexistentes; la visa de retorno ya no se aplica a los ecuatorianos en el exterior que quieren regresar a su país; y ya no aparecen las visas de salida para extranjeros ni nacionales.

Podemos atribuir este relajamiento general en la implementación de visas a la coyuntura política que lo enmarcaba. Al final de la Segunda Guerra Mundial y al comienzo de la Guerra Fría, justamente en el momento cuando se decretó la Ley de Extranjería de 1947, surgieron nuevos discursos esta-

tales, uno de los cuales incluía “la activa venta ideológica de las ventajas de las sociedades democráticas y abiertas” (Sassen, 2004: 66). Occidente, encabezado por Estados Unidos en esta época, condujo una “campaña agresiva [...], mostrando a Occidente como un lugar donde el bienestar económico es la norma y los trabajos bien pagados son fáciles de conseguir, [que] tuvieron [sic] como efecto el inducir a la gente a migrar hacia Occidente” (Sassen, 2004: 67). Este efecto, producido por la competitividad entre Occidente y Oriente, fue el resultado de las políticas de una región que quería representarse como una sociedad abierta y libre, en contraste con su homólogo oriental comunista. Ecuador adoptó esta actitud occidental de apertura, algo evidenciado en los debates de los legisladores, dentro de los cuales se percibe una tendencia a aceptar los flujos inmigratorios: “Me parece extraña la moción presentada en el sentido de que se señalen cupos [...] Nosotros que estamos actualmente en la obligación de permitir la inmigración no creo que debemos limitarlo, por el contrario, tenemos que facilitar para que haya una inmigración fuerte [...]” y: “Juzgo que la inmigración al país es sumamente necesaria” (Acta n.º 193, 20 de febrero de 1947, sesión matutina: 624). Actitudes como estas demuestran el deseo de los actores estatales de representarse como una sociedad abierta a través de la apertura hacia los extranjeros. Aunque la Ley de 1947 no señala una apertura total debido a que el escenario internacional seguía definiéndose por la guerra (fuera “fría” o “caliente”), el relajamiento de la implementación de visas sí apunta a un deseo estatal de atraer a los extranjeros en general.

f) Reglamento de la concesión de visa de inmigrante-estudiante – 1960

En 1960, también se observa el deseo estatal de facilitar la entrada de los extranjeros, pero la distinción entre extranjeros deseables y no deseables ocupa el centro del escenario de nuevo: el Decreto de 1960 reglamenta un nuevo tipo de visa a la luz de que en la Ley de Extranjería de 1940:

Están sujetos a reglamentos especiales para el ingreso y permanencia en el Ecuador los estudiantes extranjeros, y los hombres de ciencia o arte, los profesionales, técnicos y auxiliares contratados por el Gobierno, Instituciones Públicas, Instituciones de Derecho Privado o por Empresas legalmente establecidas en el País; [y] que es necesario dar a tales extranjeros ciertas facilidades, en atención a la naturaleza y fines de su ingreso y permanencia en el País; y Que no se han dictado hasta ahora dichos reglamentos [...] (Reglamento 1247, 4 de julio de 1960, párrafos 1-3).

Veinte años después de la afirmación estatal sobre la facilitación de la entrada y residencia de ciertos extranjeros, el estado reconoce una carencia

en el material jurídico y decreta este reglamento para definir una nueva categoría de visas: la de “inmigrante-estudiante”. Los demás extranjeros (hombres de ciencia y arte, profesionales, etc.) están agrupados en la categoría de “visa de cortesía”. Esta categoría existía entre los años 1941 y 1947, cuando se la agregó a la categoría de diplomáticos y cónsules, y en 1960 forma su propia categoría de nuevo.

g. Decreto Supremo de Extranjería - 1971

En 1971, antes de mencionar las visas en el Decreto Supremo, vemos una nueva categorización de extranjeros: los *inmigrantes* que se internan “legal y condicionalmente en el país, con el propósito de radicarse y desarrollar las actividades autorizadas que en cada categoría se determina a continuación [...]”; y los *no inmigrantes* “con domicilio en otro estado que se interna[n] legal y condicionalmente en el país, sin ánimo de radicarse y con los motivos que en cada categoría se determinan a continuación [...]” (Decreto Supremo de Extranjería, 30 de diciembre de 1971, artículos 10, 12). Las categorías de actividades que los inmigrantes están permitidos de desarrollar son: I) vivir de sus depósitos u otro ingreso que proviene del exterior; II) invertir en bienes raíces; III) invertir en industria, agricultura o comercio de exportación; IV) prestar servicios administrativos o técnicos a empresas privadas; V) ejercer una profesión “liberal” o técnica; y VI) vivir bajo la dependencia de un cónyuge o pariente (Decreto Supremo de Extranjería, 30 de diciembre de 1971, artículo 10, incisos I a VI).

Con respecto a los extranjeros “no inmigrantes”, no se refieren a estos según las *actividades* que van a *hacer* (“vivir de”, “invertir en”, “prestar servicios a”, “ejercer una profesión”, etc.) sino según unos títulos, o el tipo de persona que *son*: I) diplomáticos y consulares y sus familiares; II) “altos funcionarios de otros Estados” y sus familiares; III) empleados de las personas que encajan en las dos primeras categorías; IV) refugiados o asilados de persecución política; V) estudiantes; VI) profesionales que ejecutan trabajos temporales y sus familiares; VII) misioneros y voluntarios que pertenecen a organizaciones reconocidas; VIII) personas que participan en intercambio cultural; IX) visitantes temporales como turistas, atletas, etc.; y X) transeúntes (Decreto Supremo de Extranjería, 30 de diciembre de 1971, artículo 12, incisos I-X).

Se define a los inmigrantes (los extranjeros con residencia permanente en el Ecuador) según las actividades que van a desarrollar, que representan circunstancias externas y flexibles, mientras que se define a los no inmigrantes (los extranjeros con residencia no permanente) según el tipo de persona que son, que representa una característica interna y fija. Sin embargo, se

puede argumentar que realmente no hay una diferencia entre los unos y los otros: en vez del inmigrante que “invierte” en industria o comercio, observamos la categoría de un no inmigrante “profesional”; en vez del inmigrante que “vive bajo la dependencia de un pariente”, existe la categoría del empleado no inmigrante que vive bajo la dependencia de un diplomático. La distinción entre “inmigrantes” y “no inmigrantes” toma forma en la redacción de las categorías, la cual sirve como justificación de la distinción legal. Mediante de este uso del lenguaje, se observa cómo los representantes estatales legitiman categorías y distinciones legales.

En el Reglamento General de Pasaportes del mismo año (1971), se publican las especificaciones más detalladas sobre visas que jamás han aparecido en el discurso jurídico estatal. En el capítulo IV de este reglamento, se especifican las condiciones bajo las cuales se concederán visas de inmigrante: “La concesión de visa de inmigrante para la categoría I del artículo 10 de la Ley, se sujetará a las siguientes reglas: [...]”, y se sigue de esta manera, detallando los varios requisitos con los cuales los extranjeros deben cumplir para ser elegibles para cada subcategoría de visa de inmigrante; y en el Capítulo V se especifican las condiciones para ser elegible para las visas de no inmigrante, pasando por cada subcategoría como se hizo para las visas de inmigrante.

Una discrepancia que se nota inmediatamente es que aunque existen dos categorías de visas, una de inmigrantes y la otra de no inmigrantes, se refiere al segundo tipo como “inmigración” también. En el artículo 44 del reglamento, dice:

La concesión de visa de *no inmigrante* para la categoría V [de estudiante] del artículo 12 de la Ley, se sujetará a las siguientes reglas:

1. *La inmigración* podrá ser solicitada directamente por el extranjero o por el establecimiento oficial o particular con reconocimiento gubernamental que hubiere comprometido su aceptación.
2. Se demostrará que el estudiante recibirá de una institución de crédito nacional o del exterior, en forma periódica y regular durante el tiempo de sus estudios, los recursos necesarios para subsistencia individual o familiar, según los casos, y la garantía que dicha entidad costeará los gastos de traslado al país de procedencia del estudiante y/o sus familiares en caso de que por cualquier motivo no pudiere permanecer en el territorio nacional.
3. Al efectuarse la inscripción en el Registro de extranjeros del Departamento Consular del Ministerio de Relaciones Exteriores, exhibirá la constancia de haber sido definitivamente admitido para hacer estudios en el establecimiento respectivo.

4. Para la concesión de esta calidad y categoría de *inmigración* será necesario que el solicitante demuestre con documentos que el tiempo de duración de sus estudios es superior a seis meses dentro del lapso consecutivo de un año [...] [etc.] (Reglamento 1898, 30 de diciembre de 1971, artículo 44, incisos I-IV).

Este artículo continúa hasta el inciso X, pero mi propósito no es reproducir el artículo en su totalidad sino demostrar las discrepancias que existen en el discurso estatal. Aunque se reconoce en la primera frase de esta regla que la visa 12-V es una visa de “no inmigrante”, en el primer inciso de la regla, se refiere a “la inmigración” del estudiante. Además, en el cuarto inciso, se reconoce que esta visa no representa una categoría de inmigración, y se afirma que existe la posibilidad de que el estudiante extranjero solicite y reciba una visa de inmigrante, aunque no se observa una visa de estudiante en la categorización de visas de inmigrante descrita en el artículo 10 del Decreto Supremo. Entonces, en el discurso estatal en ese año existe confusión con respecto a la distinción entre “no inmigrantes” e “inmigrantes”, y con respecto a la posibilidad de transferencia entre una categoría y otra. Cabe recalcar que el Decreto Supremo de 1971 y su Reglamento siguen vigentes hasta hoy en día, lo cual significa que las discrepancias en los términos usados no han sido resueltas más de 40 años después.

En ese año, se distingue entre inmigrantes y no inmigrantes en el discurso legal, una distinción cuyas raíces podemos rastrear desde el primer año tomado aquí, en la diferenciación entre extranjeros “domiciliados” y “transseúntes”. Sin embargo, esta distinción, basada en los criterios del tiempo de estadía y en la actividad que desarrollará, no tiene más sentido en 1971 que el que tenía 30 años antes. Primero, la idea de “ánimo a radicarse” sigue siendo imprecisa. ¿Cómo definimos o medimos el “ánimo” de un individuo? ¿“Radicarse” significa una estadía de por vida? Son preguntas sin respuestas en 1971 y que permanecen sin respuestas hoy en día. Segundo, las categorías legales especificadas en este decreto, como el “inmigrante” y el “no inmigrante”, el “inversionista”, el “apoderado” y el “profesional”, entre otras, corresponden a los ideales e inclinaciones de aquellos que representan la voz estatal: no representan una realidad esencial de los individuos, y tampoco corresponden necesariamente con la realidad social de los individuos. No obstante, influyen en cómo los individuos se imaginan y se definen, y contribuyen a la realidad de estos individuos.

En resumen, observamos la implementación de visas en Ecuador en 1921, año que coincide con las primeras políticas de restricción migratoria por parte de los Estados Unidos. Percibimos varios cambios en las políticas de las visas entre 1938 y 1941, período durante el cual el estado osci-

la entre un concepto de la visa como herramienta de exclusión y control de los extranjeros indeseables *versus* un enfoque en la visa como herramienta de inclusión (y también control) de los extranjeros deseables. En 1947, se observa cierto relajamiento del control migratorio a través de las visas, hecho que se puede atribuir a la coyuntura política. En 1971, observamos por primera vez la distinción entre visas de inmigrante y visas de no inmigrante, y la categorización más detallada hasta la fecha de las distintas clases de visas y los requisitos para ser elegibles para estas, aunque con discrepancias en los términos usados y en las categorías generales de visas. No obstante, durante todo este período, se observa la importancia que el estado coloca en las visas como instrumento para categorizar y controlar a los extranjeros, y como herramienta de inclusión y exclusión.

1.4 La burocratización de las visas

La categorización de las visas es un paso en la formación del estado y en la institucionalización de la relación entre el “estado” y el “extranjero”, un paso que los representantes estatales realizan para mejor identificar, clasificar y controlar a los extranjeros. Aparte de la formación y evolución de los usos y significados de las visas de entrada y residencia en el Ecuador, se estableció y se construyó un sistema burocrático que regula a los extranjeros que buscan entrar y residir en el país legalmente. Este sistema burocrático está compuesto de agencias y oficinas estatales y de actores institucionales que representan el proyecto estatal y que lo implementan en la práctica cotidiana.

Antes de indagar en las instituciones y los cargos públicos específicos que procesaban las solicitudes y entregas de visas de residencia, me parece necesario aclarar lo que entiendo por “burocracia”, una desviación teórica que nos ayudará a entender la función de la institucionalización de las visas. Retomo el concepto de “burocracia” de Weber, entendida como “un sistema deshumanizado de procedimientos y reglas impersonales y racionalizados” (Weber cit. en Sharmay Gupta, 2006: 46).⁴⁰ Según Weber, existen seis funciones representativas de la burocracia en general: I) existen áreas jurisdiccionales de autoridad y poder, que se distribuyen según reglas impuestas por los oficiales; II) existe una jerarquía oficial de súper y subordinación; III) la administración oficial se basa en documentos escritos; IV) esta administración depende de una capacitación especializada; V) se requiere la capacidad activa completa del oficial; y VI) la administración oficial sigue reglas generales que son exhaustivas y que se pueden aprender (Weber cit. en Sharma y Gupta, 2006: 49-50). Este tipo de sistema se basa en una lógica racio-

40 Traducción del inglés, de la autora.

nal que llega a su apogeo en el estado capitalista moderno, dentro del cual tanto el sector público como la sociedad privada empiezan a asumir las seis funciones enumeradas arriba: se dividen en subsectores con tareas especializadas, algunas superiores a otros, para las cuales los funcionarios son entrenados para trabajar a su capacidad completa según reglas establecidas.

Para nuestro análisis, aquí retomaremos cuatro de las seis funciones señaladas por Weber, utilizando los mismos hitos que hemos venido desarrollando a lo largo de este capítulo para ver el proceso de burocratización del sistema de visas en Ecuador.

a. Decreto Supremo de Extranjería, Extradición y Naturalización - 1938

En el primer artículo de este decreto, se declara que “la República de Ecuador acepta y recibe en su territorio todos los seres humanos [...] sujetos [...] al control de las autoridades de salud, inmigratorias y policiales” (Decreto Supremo de Extranjería, 16 de febrero de 1938, Artículos 1, 3). ¿Quiénes componen las autoridades “inmigratorias y policiales” que vigilan a los extranjeros? ¿Con cuál institución y cuáles oficiales entran en contacto los extranjeros para solicitar un estatus legal de residencia en el Ecuador? El artículo 10 del Decreto dice:

Hay que declarar el deseo explícito de domiciliarse en el Ecuador [...] ante el Jefe de Inmigración y Extranjería de la provincia de origen⁴¹ del extranjero. Si no existe una oficina en esa provincia, hay que declarar el deseo ante el Jefe de la oficina de inmigración más cercana, y si esta oficina no existe, ante el Jefe de Inmigración y Extranjería en la capital de la República.

Cuando se presenta un pedido de domicilio en el país a cualquiera de las Oficinas de Inmigración y Extranjería de las provincias, estas oficinas los mandan a la Oficina Central, la cual es la única que puede conceder la autorización [...] que tendrá un carácter provisional [...] (Decreto Supremo de Extranjería, 16 de febrero de 1938, artículo 10).

Entonces, en 1938, ya existían varias áreas jurisdiccionales de migración —una oficina central de inmigración y extranjería en la capital y varias oficinas en las provincias (no se especifican cuáles provincias)— y una jerarquía de oficiales dentro de estas áreas de autoridad estatal que

41 Aquí la palabra “origen” parece referirse a la provincia en la cual el extranjero decidió residir en el Ecuador, no a la provincia en el país de origen del extranjero. Este uso es interesante porque implica una flexibilidad, en 1938, en el significado de los conceptos de “origen” y “destino”.

incluía por lo menos los jefes de las oficinas: el sistema cumplía con las dos primeras funciones burocráticas de Weber.

Si seguimos con nuestra lista de funciones burocráticas weberianas, también observamos en el Decreto de 1938 la importancia del documento escrito dentro del sistema, la tercera función burocrática:

Se guardará un registro de extranjeros en la Oficina Central de Inmigración y Extranjería, dentro del cual se anotara [sic] lo siguiente: (a) el nombre de pila, apellido y edad del extranjero; (b) su origen y nacionalidad; (c) su profesión o empleo; (d) su estatus civil; (e) la declaración de la actividad que el extranjero va a desarrollar; (f) la declaración del capital que trae consigo al país; (g) la información necesaria para su identificación, número de cédula y detalles de pasaporte; (h) el lugar en la República dónde se va a domiciliarse; (i) otros datos personales del extranjero (Decreto Supremo de Extranjería, 16 de febrero de 1938, artículo 11).

Toda esta información se guardaba de forma escrita en un registro oficial, sin la cual el extranjero no podía recibir permiso para domiciliarse en el país.

La sexta función de la burocracia, las reglas exhaustivas que los oficiales podían aprender y seguir, también se encuentra en el discurso jurídico de este año: se describieron algunos de los procedimientos que se esperaba que los oficiales cumplieran como parte del proceso institucional de procesar las solicitudes de entrada y residencia legal de los extranjeros en Ecuador. El artículo 11, citado arriba, es un ejemplo de una regla que normaliza las tareas de los oficiales: tenían que obtener y anotar toda la información específica. Otro ejemplo es el artículo 15 del mismo decreto:

El cónsul en el lugar de salida no debe visar un pasaporte sin requerir un certificado de las autoridades del lugar de residencia del extranjero con respecto a su conducto y otras condiciones personales, y asegurando en cada caso que el extranjero pueda inmigrar al Ecuador.

Las autoridades de inmigración también están obligadas, antes de permitir la entrada al Ecuador, a investigar la conducta del extranjero y las otras circunstancias referidas en la cláusula anterior; y se le puede hacer un recargo de entre 500 y 1.000 sucres en el caso de violación de los requerimientos de este artículo (Decreto Supremo de Extranjería, 16 de febrero de 1938, artículo 15).

Entonces existían cargos de “cónsul” y “autoridades del lugar de residencia del extranjero”, quienes eran representantes de un área jurisdiccional del estado ecuatoriano, y quienes tenían responsabilidades administrati-

vas con respecto a las visas que se detallaban en las leyes (aunque no parece que de manera “exhaustiva”), que incluían una revisión de los antecedentes del extranjero. Además existían mecanismos legales (multas) para asegurar el cumplimiento de los oficiales con sus funciones.

Mi propósito aquí es demostrar el carácter burocrático temprano del sistema de visas de residencia en 1938, lo que no implica una valoración sobre la coherencia del sistema que se describe. En este mismo decreto, se observan momentos cuando las reglas se vuelven borrosas y el sistema burocrático parece estar en sus primeros pasos de caracol. Un ejemplo son las decisiones que se dejan al “juicio” del oficial: en el artículo 21 se proclama: “Para cumplir con los requerimientos expuestos en esta ley, el oficial consular ecuatoriano seguirá el procedimiento de prueba que, en su juicio, parece ser el más conveniente y aconsejable” (Decreto Supremo de Extranjería, 16 de febrero de 1938, artículo 21); y con respecto a las naturalizaciones, se declara que “el Poder Ejecutivo le dará al postulante un certificado [...] que se intercambiará con documentos de naturalización dentro de un año [...] si, en el juicio del Poder Ejecutivo, el extranjero ha sido digno de la nacionalidad ecuatoriana” (Decreto Supremo de Extranjería, 16 de febrero de 1938, artículo 76). ¿De qué depende el “juicio” del oficial o el poder ejecutivo? ¿De una serie de reglas no anunciadas aquí? Observamos que el sistema burocrático en este año todavía no estaba en su apogeo, dado que existían espacios abiertos a la subjetividad.

b. Decreto Legislativo de Extranjería, Extradición y Naturalización - 1940

En el Decreto de 1940, se mencionan los mismos oficiales —las “Autoridades de Inmigración”— lo cual insinúa que las mismas instituciones también funcionaban (las “Oficinas de Inmigración y Extranjería”). Sin embargo, ahora aparece una nueva frase: “El Reglamento determinará la forma de comprobación ante los Cónsules respectivos” (Decreto Legislativo de Extranjería, 27 y 28 de noviembre de 1940, artículo 4). Ya no se deja la comprobación del extranjero al “juicio” del funcionario, sino que esta depende de un sistema de reglas. Sin embargo, no es hasta 1941 que se decreta dicho Reglamento para normalizar la comprobación de visas.

c. Reglamento para la aplicación de la Ley de Extranjería y Reglamento General de Pasaportes – 1941

En el Reglamento de 1941 se declara que “la manifestación expresa de la voluntad de establecerse en el Ecuador se hará mediante solicitud escrita en la Oficina de Inmigración de la Provincia en que se encuentre el extranje-

ro [...]” (Reglamento 111, 1 de febrero de 1941, artículo 18). Sin embargo, ahora no se refiere generalmente a “Autoridades de Inmigración” sino a un “Director General de Extranjería”, cuya tarea es recibir y revisar las solicitudes de los extranjeros que desean entrar al país como inmigrantes. Después se menciona que el “Director de Inmigración” revisará las solicitudes. En el Reglamento, no está claro si este título es el mismo que el “Director de Extranjería” o si son dos cargos diferentes con tareas similares. Esto podría ser porque los reglamentos son escritos por y para los actores estatales, no para los inmigrantes, entonces no se explican detalles que ya se conocen dentro de los círculos institucionales.

En el reglamento de pasaportes de la misma fecha, dice que cualquier extranjero o ecuatoriano en el exterior necesitaba una visa para entrar al Ecuador, expedida por un “Jefe de Misión Diplomática” o por un cónsul ecuatoriano, los cuales “no podrán visar un pasaporte sino con autorización expresa de la Cancillería, la cual lo comunicará a la Dirección General de Inmigración y Extranjería, en cada caso. Sin embargo, sin necesidad de tal autorización podrán visar los pasaportes de ecuatorianos que regresen al país” (Reglamento 112, 1 de febrero de 1941, artículo 39). Entonces había (por lo menos) cuatro cargos institucionales distintos que recibían y revisaban solicitudes de inmigración: el Director General de Extranjería (y/o de Inmigración) en el Ecuador, el agente consular ecuatoriano en el exterior, el “Jefe de Misión Diplomática” en el exterior y un oficial no especificado en la “Cancillería”. Aunque no se especifica en el discurso estatal cuáles eran las jerarquías entre estos cargos y qué diferencias existían entre sus tareas, se observa en este año el comienzo del modelo bicéfalo que existe hasta hoy en día: la “Cancillería” (que es sinónimo del Ministerio de Relaciones Exteriores) y la Dirección General de Extranjería, que pertenecía al Ministerio del Interior (hasta julio de 2012, cuando pasó a la jurisdicción del Ministerio de Relaciones Exteriores), los cuales se dividían según el tipo de visa solicitado.

Con respecto a la función burocrática de la palabra escrita en el reglamento de pasaportes, observamos la misma regla del año anterior, de que la Dirección General de Extranjería tiene que llevar un registro escrito con la información personal sobre el extranjero (su nombre, apellido y edad; su origen y nacionalidad, etc.), con dos categorías nuevas: “d) la fecha de ingreso del extranjero al Ecuador; e) la clase de visa con que hubiera ingresado [...]” (Reglamento 112, 1 de febrero de 1941, artículo 28, incisos d y e). El propósito de llevar registros escritos con los datos de los extranjeros, como vemos con la adición de estas categorías, es monitorear y controlar el tiempo que los extranjeros permanecen en el país. También había otro formulario escrito que el funcionario tenía que llenar: el “‘Certificado de Visación’ el

cual [...] se extenderá por cuadruplicado: en un ejemplar será enviado por correo aéreo a la Cancillería, dos asimismo por aéreo, al Director General de Inmigración en Quito y al Jefe de Inmigración del puerto a donde va a llegar el extranjero. El último será conservado en el archivo de la Oficina” (Reglamento 112, 1 de febrero de 1941, artículo 43). Aquí el uso del registro escrito sirve para difundir la información acerca de la aprobación de un extranjero a todas las áreas jurisdiccionales que conciernen temas de inmigración: el registro escrito es una manera de tener todas las áreas jurisdiccionales actualizadas con la misma información.

Sin embargo, el sistema burocrático tampoco está en su apogeo en este año dado que la subjetividad del oficial sigue presente en el sistema institucional de visas. En el artículo 44, se afirma que el oficial que llena el Certificado de Visación debe expresar “toda opinión, aun de carácter confidencial, que pueda servir para formarse cabal juicio sobre el extranjero” (Reglamento 112, 1 de febrero de 1941, Artículo 44). Entonces la aprobación de la visa de un extranjero todavía no estaba sujeta a reglas externas y objetivas, sino al juicio del oficial.⁴²

d. Ley de Extranjería – 1947

En 1947, se decreta la misma norma que dicta que los extranjeros deben poseer un pasaporte visado para poder entrar al Ecuador, y que el “Agente Diplomático o Consular [...] competente” del país de origen del extranjero es el oficial que tiene la autoridad para conceder la visa. Sin embargo, el cambio principal entre 1941 y 1947 es que, en este último año, se ha reducido el número de instituciones que pueden otorgar visas o permiso de residencia: “Solo los Funcionarios Diplomáticos y Consulares, de carrera o en comisión de servicio, están facultados para conceder visas de pasaportes” (Decreto Legislativo de Extranjería, 20 de febrero del 1947, artículo 7). Ya no hay mención de los “Jefes de Misiones Diplomáticas”, los “Directores de Inmigración” ni los oficiales de la Cancillería con respecto a la revisión de solicitudes de visas y el otorgamiento de visas. Todo esto parece significar la simplificación de la telaraña burocrática en 1947. Esta simplificación de las tareas inmigratorias del estado concuerda con la facilidad otorgada a los extranjeros para inmigrar al Ecuador, evidenciada también en la unión de categorías de visas y en el énfasis en el discurso estatal en la inclusión de los extranjeros deseables como observamos en los acápites anteriores.

42 Cuando la aprobación de un extranjero queda sometida al juicio de un individuo, podríamos pensar que los prejuicios del oficial entran en juego, por ejemplo, la discriminación racial o clasista. Claro que un sistema burocrático también puede basarse en reglas racistas o clasistas: no se requiere un sistema subjetivo para observar esta discriminación.

Sin embargo, en el reglamento de este año se observa un bosquejo más organizado de las tareas de la Dirección de Inmigración y Extranjería, las cuales se basan sobre un enfoque de control y seguridad:

La Dirección de Inmigración y Extranjería, de acuerdo con los competentes Departamentos, reglamentará en forma clara y sencilla los siguientes aspectos sobre los extranjeros:

1. Registros de extranjeros conforme a las leyes y reglamentos.
2. Permiso de salida de extranjeros, con el objeto de controlar el pago respectivo de impuestos.
3. Registros especiales de domicilio de los extranjeros residentes.
4. Concesión de permisos a los extranjeros residentes para ejercer ciertas actividades lícitas.
5. Concesión de carné de domicilio provisionales y definitivos [...] (Decreto Legislativo de Extranjería, 20 de febrero del 1947, artículo 26, incisos a-e).

Entonces el estado no solamente se preocupaba por el control de la entrada y residencia de los extranjeros, sino por su domicilio, las actividades que ejercían y su salida del país.

También es interesante notar que aunque ya no se requería una visa de salida en este año para ecuatorianos ni para extranjeros, todavía hay una mención en la Ley de Extranjería de un “permiso de salida”. Se explicitó en el artículo compartido arriba de esta ley que el propósito de este control era para cobrar un impuesto. El hecho de que el estado removiera el requisito de una visa de salida mientras seguía controlando la salida de los extranjeros con el fin de cobrar un impuesto demuestra la importancia económica que la migración tenía para el estado ecuatoriano en esta época. Aunque los representantes estatales decidieron que ya no era necesario controlar la salida del país con una visa, no querían perder la oportunidad de cobrarles a los individuos extranjeros por este movimiento migratorio. Esto tiene sentido cuando consideramos que el estado quería promover la inmigración en esta época y, por lo tanto, disuadir la emigración o salida del país.

e. Decreto Supremo de Extranjería y Reglamento para la Ley de Extranjería – 1971

El capítulo II de este decreto, titulado “Organización y competencia”, especifica que el Ministerio de Relaciones Exteriores es la institución estatal encargada de la “aplicación y ejecución de las normas y procedimientos

relativos a extranjería” (Decreto Supremo de Extranjería, 30 de diciembre de 1971, artículo 7). Cualquier extranjero que entraba al Ecuador, dentro de 30 días de su llegada al país, tenía que inscribirse en el “Registro de Extranjeros” del “Departamento Consular del Ministerio de Relaciones Exteriores” (Decreto Supremo de Extranjería, 30 de diciembre de 1971, artículo 13). Además se decreta que cualquier tarea pendiente de la Dirección de Inmigración y Extranjería pasará al Departamento Consular del Ministerio. No está claro si se disolvía la Dirección de Inmigración o si solo se limitaban sus funciones.

En 1971, vemos que el estado cede aun más poder de decisiones a las distintas áreas jurisdiccionales que trataban el tema de las visas. El artículo 22 del Decreto Supremo dice:

Los funcionarios del servicio exterior ecuatoriano y del Departamento Consular del Ministerio de Relaciones Exteriores tendrán amplias facultades para exigir la comprobación de las declaraciones expuestas en las solicitudes de visas y demás documentos migratorios y para cerciorarse e investigar la concurrencia de alguna de las causas de exclusión que establece la Ley de Migración (Reglamento 1898, 30 de diciembre de 1971, artículo 22).

Cada vez se habla más de los “Departamentos”, las “Direcciones” y los “Ministerios” del estado en vez de “la República del Ecuador”: el estado como entidad singular pierde significado en 1971 y el estado como compuesto de distintas áreas jurisdiccionales toma cuerpo en el discurso jurídico.

La palabra escrita, tercera función burocrática, sigue teniendo una importancia en el discurso jurídico de 1971. Ahora la misma solicitud de visa se considera como “documento migratorio”: el concepto de la solicitud no existe aparte del concepto de un documento escrito. Además, la solicitud escrita no es el único documento que se requiere para pedir una visa de residencia. Ahora se exige que la solicitud esté acompañada por el “documento de viaje o tarjeta de control migratorio en el que conste el sello de admisión al país”, la “copia del certificado de visación del funcionario del servicio exterior ecuatoriano” y el “comprobante de pago del impuesto [...]” (Reglamento 1898, 30 de diciembre de 1971, artículo 51, incisos I-III). Cuando el funcionario haya recibido la solicitud y la aprueba o la rechaza, tiene que escribir y enviar un informe escrito a sus superiores explicando su decisión (Reglamento 1898, 30 de diciembre de 1971, artículo 24, por ejemplo), y cuando se concede el permiso de residencia, esta se representa en un documento escrito: la visa o el “documento especial de viaje” (Reglamento 1898, 30 de diciembre de 1971, artículo 25). Este documento contiene el “número del

visado; clasificación y símbolo de la calidad y categoría migratorias; período de vigencia de la visa; número de solicitudes de admisión permitidas; tiempo de permanencia autorizado para cada admisión; nombre, apellido paterno, cargo y firma del funcionario que otorga la visa; lugar, fecha y sello de la oficina” (Reglamento 1898, 30 de diciembre de 1971, artículo 25). Todos estos detalles tenían que estar presentes en la visa para que el extranjero pudiera entrar y residir en el país legalmente.

Además, en este año, la subjetividad en la aprobación de la solicitud de visa ya no está presente en el discurso jurídico: no aparece un lenguaje sobre el “juicio” y la “opinión” del oficial público, sino que aparece una categorización de reglas cuyo cumplimiento es necesario para la aprobación de una visa de residencia. Por ejemplo, en el capítulo IV del Reglamento de la Ley de Extranjería se señala que:

la concesión de visa de inmigrante para la categoría I del artículo 10 de la Ley, se sujetará a las siguientes reglas:

1. Para que se conceda la visa deberá justificarse ante el Director del Departamento Consular que el extranjero disfruta de depósitos provenientes del exterior, de las rentas que estos produzcan o de cualquier otro ingreso permanente que proceda del exterior por una cantidad no menor de 6.000 sucres mensuales.
2. Si se solicitare la inmigración de familiares, el monto de los ingresos mínimos se incrementará en 2.000 sucres mensuales por cada persona mayor de 18 años de edad que integra la familia.
3. Las percepciones de que hablan los dos numerales anteriores se justificarán por cualquiera de los medios siguientes:
 - a. Con la constitución de un fideicomiso o de un depósito en efectivo en el Banco Central del Ecuador o en la institución nacional de crédito que determine el Consejo Consultivo de Política Migratoria. [...] Una vez constituido el depósito, se autorizará la concesión de la visa [...]
 - b. Con la presentación de un certificado expedido por el funcionario del servicio exterior ecuatoriano [...] (Reglamento 1898, 30 de diciembre de 1971, artículo 30, inciso 30).

Y se sigue así para cada subcategoría de visa, tanto de inmigrante como de no inmigrante, detallando las reglas para que el funcionario apruebe (o no) una solicitud de residencia. Las reglas que se aplican a la consideración de una solicitud de visa de inmigrante jubilado, una de las varias subcategorías de visas de inmigrante, ocupan más espacio en el discurso

jurídico que todo el Reglamento del 1960. En 10 años, el interés estatal en implementar un sistema burocrático encargado de procesar las visas aumentó de manera exponencial.

Como podemos observar en la Ley de Migración y Extranjería de 1971 y el Reglamento decretado para la implementación de tal ley, se introduce una nueva categorización de extranjeros, nuevos requisitos detallados para ser elegible para cada tipo de visa, nuevas áreas jurisdiccionales y cargos burocráticos para procesar las solicitudes de visas y un conjunto de reglas especificadas que los funcionarios deben seguir para considerar cada solicitud, cambios en el discurso jurídico que señalan un enfoque de control y seguridad. Podemos atribuir este enfoque a la coyuntura política del momento. El presidente José Velasco Ibarra se encontraba en una quinta etapa como el líder del país: gobernó un período democrático entre 1968 y 1970 y un mandato dictatorial entre 1970 y 1972 (Rodas Chaves, 2001: 27). Justamente en esta época, las clases burguesas ecuatorianas estaban reforzando relaciones con varias empresas transnacionales petroleras y luchando entre sí para mantener el control político del país a fin de aprovechar los rendimientos lucrativos de estos vínculos (Rodas Chaves, 2001: 28).

Durante estos momentos tensos para retener el control político del país y así el control económico de las petroleras transnacionales, Velasco Ibarra declaró su propia dictadura en 1970, respaldada por las Fuerzas Armadas ecuatorianas. Hubo una reacción violenta de varios sectores sociales, y el dictador recurrió a la “represión furibunda” para mantener el control del poder estatal ecuatoriano: “entre 1970 y 1971, [...] gobernó, ejerciendo la dictadura, el doctor Velasco Ibarra a quien todos los sectores democráticos en dicho período le cuestionaron y combatieron no solo por sus desaciertos en el poder, sino por la puesta en marcha de un régimen represivo” (Rodas Chaves, 2001: 49, 59). Entonces el enfoque de seguridad que se encuentra en el discurso estatal en 1971 es lógico considerando al ambiente político del momento y la lucha de Velasco Ibarra por mantener el control de una población enfurecida.

Además, durante el período de mandato de Velasco Ibarra, la opinión pública con respecto a las empresas petroleras transnacionales empezó a cambiar, y no solo sectores democráticos sino importantes facciones de las Fuerzas Armadas comenzaron a desarrollar una actitud nacionalista frente la entrada de empresas internacionales y la explotación ambiental y económica que el país sufría: un ambiente de sospecha contra los extranjeros crecía, y se diseminaba una posición ideológica que se basaba en la noción de que “mejor actuar por mano propia que por ajena” (Rodas Chaves, 2001:

61). Fue en esta coyuntura política, económica e ideológica que Velasco Ibarra decretó la Ley de Migración y Extranjería de 1971, basada en la vigilancia estricta de los movimientos migratorios.

En esta sección hemos visto que las funciones burocráticas que se pueden identificar en el discurso estatal (menos la capacitación y la cantidad de trabajo del oficial) aparecen dentro de este discurso durante todos los hitos del período tomado aquí. En 1938 la institucionalización del proceso de la solicitud y entrega de visas estaba en sus primeros pasos, y la subjetividad del “juicio” y “opinión” del oficial que revisaba las solicitudes estaba presente. En 1940 y 1941, se complejizó la institucionalización de visas, añadiéndose áreas jurisdiccionales y cargos institucionales que se traslapaban y se confundían. En 1947, se simplificó la telaraña institucional que trataba los temas de migración y extranjería, pero 24 años más tarde aparece la burocratización más fuerte que hemos visto hasta el momento, con más autoridad relegada a incluso más áreas jurisdiccionales, un fuerte énfasis colocado en la palabra escrita y el documento como instrumentos para guardar información acerca de los extranjeros y de transmitir información entre las áreas jurisdiccionales y con nuevas reglas decretadas que suplen la subjetividad del oficial. Hemos observado el desarrollo de la implementación de un enfoque de seguridad y control, y cómo la coyuntura política y económica del país puede aclarar la adopción de esta perspectiva.

1.5 Conclusiones

Hemos visto hasta aquí la formación y evolución de los conceptos de “extranjero” y “estado” en el Ecuador por medio del desarrollo de dos formas de categorización —la de las definiciones de “extranjeros”, “ecuatorianos” y “ciudadanos”; y la de extranjeros “deseables” y “no deseables”— y dos procesos —la implementación de visas de entrada y residencia, y la burocratización del proceso de la solicitud y entrega de visas— en el discurso jurídico e institucional durante un período de tiempo específico de enfoque en el control estatal.

Al finalizar este bosquejo, podemos concluir que los representantes estatales conciben a los extranjeros según una distinción entre los deseables y los no deseables, diferenciación que se basa en un concepto desarrollista de modernización y que forma la base para las visas de entrada y residencia, herramienta que el estado usa tanto como forma de inclusión como de exclusión. El sistema burocrático del estado se ha desarrollado durante este período hasta llegar a los comienzos del modelo bicéfalo que existe hoy en día, sistema que se basa en la distinción entre extranjeros “inmigrantes” y “no inmigrantes”.

Se puede observar en los cuatro procesos y categorías tomados en este capítulo que el proyecto estatal toma forma por medio de tres mecanismos principales: definiendo y categorizando a los extranjeros según conjuntos de características comunes, identificando a los individuos dentro de estas categorías e implementando un sistema institucional para que los individuos soliciten una identificación legal. El primer mecanismo se observa en las definiciones constitucionales de “ciudadano”, “ecuatoriano” y “extranjero”, y en la distinción entre extranjeros deseables y no deseables; el segundo mecanismo se observa en la implementación de visas (además de los censos), y el tercer mecanismo se observa en la burocratización de la solicitud de las visas. El estado se imagina y se implementa durante este período como el ente responsable de la definición, categorización e identificación del “otro”, y, así, de la determinación de quiénes componen el “nosotros”, un cuerpo de “ciudadanos” “modernos”, “industrializados” y “capitalistas”.

Las acciones “estatales” de definición, categorización, identificación y burocratización componen un conjunto de procesos de dominación social, legitimados por su vínculo con el concepto del “estado”. El individuo entiende quién es, qué puede o no puede hacer, qué debe o no debe hacer y dónde puede estar según las declaraciones de un pequeño grupo de personas que representan la voz estatal. Esta voz y las normas que se establecen no son fijas, sino que se modifican constantemente según los ideales cambiantes de los gobernantes. A su vez, estos ideales son influidos por la coyuntura política y económica del país. La coyuntura influye en el discurso de los gobernantes, y afecta cómo los líderes del país imaginan el “estado” y las medidas que toman para construir activamente esta concepción.

Mientras que el proyecto estatal se construía alrededor de un enfoque de control y seguridad durante el período tomado en este capítulo, esta orientación ha cambiado en la última década para incorporar otra perspectiva de la inmigración y extranjería al discurso estatal: una de derechos y de integración. Sin embargo, veremos en el siguiente capítulo que el estado sigue siendo la fuerza que define, categoriza e identifica a los individuos, y que el estado sigue construyéndose a través del discurso sobre el “otro” y el “nosotros”, un tema que, lejos de resolverse o convertirse en irrelevante, sigue dando significado al concepto del “estado” y sigue legitimando las acciones estatales.

CAPÍTULO III

**El discurso estatal sobre el
extranjero en la última década**

El discurso estatal sobre el extranjero en la última década

1. Introducción

En este capítulo, se pretende extender la descripción y el análisis del capítulo anterior a la formación del proyecto “estatal” ecuatoriano y los “extranjeros residentes” a través del discurso jurídico durante la última década. Argumento que se ha ampliado el tema de la migración y extranjería en el discurso estatal durante la última década debido a saldos migratorios⁴³ inestables y a un aumento agudo en los niveles de inmigración y emigración que ha experimentado el Ecuador. Durante este período, se observa en el discurso estatal una tensión entre un enfoque en los derechos de los extranjeros, visibilizado en las Constituciones de 1998 y 2008, y un enfoque de seguridad que toma forma en un control migratorio estricto que venía de tiempo atrás. Aunque el estado reconstruye las definiciones de “extranjeros” y “ciudadanos” en 2008 e implícitamente declara la inexistencia de extranjeros “deseables” e “indeseables”, un enfoque de seguridad limita la implementación de un paradigma de derechos.

No obstante, la preocupación por la seguridad nacional no es la única razón detrás de la limitada implementación de los derechos declarados para los extranjeros. También argumento que el concepto de la integración regional (tanto andina como latinoamericana), herramienta para la exitosa inserción estatal en el mercado global, ha sido un fuerte motivo para el reajuste de

43 El saldo migratorio es una estadística que indica el balance entre las entradas y salidas de la gente en un país. No indica el número de individuos que entran y salen, sino el balance entre el número de entradas y salidas. Si una persona entra y sale de un país cinco veces en un año, se cuenta como cinco entradas y cinco salidas. En tal caso, el saldo sería 0. También es importante mencionar que el saldo migratorio se representa como un número positivo en las fuentes utilizadas para este estudio. Entonces un saldo migratorio de 30.000 (positivo) no significa que se registren 30.000 más entradas que salidas, sino que existe un desequilibrio de 30.000 entre el número de entradas y salidas del país, sin indicar si se registra más entradas o salidas. Resulta que, en el Ecuador, el número de salidas del país siempre ha sido mayor que el número de entradas, dato que se representa como un saldo migratorio positivo.

las políticas migratorias regionales en años recientes, pero sin impulsar la implementación de los derechos constitucionales de la ciudadanía universal y el libre movimiento humano. Al contrario, la noción de la integración regional ha reforzado una división tradicional entre los conceptos de “nosotros” y “ellos”, y los conceptos de extranjeros deseables y no deseables, términos que no permiten la plena implementación de los derechos proclamados por el mismo estado.

El discurso estatal durante este período nos señala dos hechos sobre el estado: establece el escenario dentro del cual se despliega la relación entre él y los extranjeros (a través de la promulgación de normas y leyes que tratan los temas de migración y extranjería); y, además de establecer este escenario, el estado posee la capacidad de cambiar las reglas según las cuales los actores se interrelacionan. Este tipo de poder que ejerce el estado se puede concebir como la cuarta modalidad de poder que teoriza Eric Wolf (1999): el poder estructural. Esta modalidad de poder que se manifiesta en ciertas relaciones “no solo opera dentro de escenarios y esferas sino que organiza y orquesta los escenarios mismos, y especifica la dirección y la distribución de los flujos de energía” (Wolf, 1999: 5). El estado organiza el escenario en el cual los “flujos de energía” se mueven entre él y los extranjeros, a través de su capacidad de transformar la manera de definir a los “extranjeros”, “ciudadanos” y “nacionales”: distinguir entre extranjeros deseables e indeseables; implementar categorías de visas de residencia; y establecer y cambiar los requisitos para ser elegible para estos tipos de visas. Todo según cambiantes enfoques de derechos, seguridad e integración regional.

Veremos que estas capacidades no coinciden para señalar a una entidad coherente que es el “estado”. El discurso jurídico se compone de material de legisladores, asambleas y actores institucionales, además de contribuciones de varios sectores de la sociedad civil;⁴⁴ todos, con distintas metas políticas, económicas, sociales e ideológicas, lo cual resulta en una composición no exenta de tensiones. Estas contradicciones en el discurso jurídico durante la última década y media demuestran cómo la construcción del estado no representa un proyecto definido y fijo, sino que existen varias perspectivas y métodos en disputa para implementar el proyecto estatal. Lo que el estado “es” y “debe ser” está sujeto a debate, y sigue siendo un proyecto en progreso hasta hoy en día.

44 El hecho de que el discurso estatal incluya contribuciones de sectores de la sociedad civil (por ejemplo, los sectores privados que trabajan en el tema de los derechos de los migrantes y que contribuyeron a secciones específicas de la Constitución de 2008, como veremos abajo) demuestra la dificultad de señalar una división clara entre el “estado” y la “sociedad civil”, y es un ejemplo de cómo la división entre estos dos conceptos (y lo público y lo privado en general) se puede cuestionar.

2. El aumento del tema migratorio en el discurso estatal durante la última década

Después de decretar las leyes de migración y extranjería en 1971, estos temas disminuyeron en el discurso estatal ecuatoriano durante el siguiente cuarto de siglo.⁴⁵ Se podría atribuir este declive del tema migratorio en el discurso estatal a los saldos migratorios estables del país. Entre 1976 y 1992, el saldo migratorio del país no llega a 30.000, lo cual quiere decir que los números de entradas y salidas del país eran relativamente cercanos (Herrera, 2008: 16). No es hasta 1999, cuando el país se encontraba en una crisis política (en cinco años transitaron en el Gobierno cinco presidentes) y económica (el sucre entró en caída libre y 40% de la población vivió en condiciones de pobreza), que el saldo migratorio saltó a más de 90.000, señalando la estampida de emigración que sacudió al país (Jokisch y Kyle, 2005: 58). En el año 2000, el número casi se duplica, indicando el saldo migratorio más alto que el país ha experimentado (Herrera, 2008: 16). Y aunque el saldo migratorio se normaliza en los años posteriores,⁴⁶ vemos que el número de entradas y salidas sigue subiendo: en 2000, el número de entradas es 344.052 y el número de salidas es 519.974; mientras que, en 2007, los dos números están cerca de 800.000 (Herrera, 2008: 16). Estas cifras indican un creciente movimiento migratorio a través de la primera década del siglo XXI, dato que nos puede explicar por qué el estado tomó un nuevo interés en la migración empezando en 1998, y por qué el tema de la migración aumentó en el discurso estatal durante esta década.

Entre 1998 y 2000, se proponen nueve proyectos nuevos de ley migratoria,⁴⁷ y, hasta 2006, se observan 30 propuestas de cambios en la política migratoria (Eguiguren, 2009: 47). Un tema común en estas propuestas legislativas fue la protección de los emigrantes ecuatorianos (Eguiguren, 2009: 47), dato que confirma que la ola emigratoria fue un factor crucial detrás del creciente interés estatal en el tema.

Aunque es menos reconocido, durante esta época la inmigración también aumentó. Entre 2000 y 2001, la población censada en el Ecuador

45 Entre 1979 y 1998, solo se decretaron seis reformas o nueva legislación con respecto al tema de migración (Eguiguren, 2009: 46), en comparación con 50 cambios en la legislación de migración y extranjería entre 1938 y 1971. Ver codificaciones de la Ley de Migración y la Ley de Extranjería de 2005 y 2004, respectivamente.

46 En 2004, el saldo migratorio baja a 69.715, y en 2007 disminuye a 42.399, el saldo más bajo desde 1998 (Herrera, 2008: 16).

47 Proyectos de ley son propuestas que no necesariamente se convierten en leyes decretadas. Sin embargo, un número alto de proyectos de ley puede señalar un creciente interés en un tema —en este caso, el tema migratorio— aunque no se decretaron todos los nueve proyectos.

nacida en otros países se triplicó, de alrededor de 4.000 hasta casi 12.000 solo un año después (Herrera, 2008: 83). Entre 2000 y 2007, mientras los ecuatorianos salían de su país, los extranjeros entraban: existieron altos saldos migratorios de extranjeros, saldos que indican un mayor número de entradas que de salidas. Durante este período, se registraron más de un millón y medio de entradas por parte de colombianos y alrededor de un millón de salidas de los mismos, indicando un saldo migratorio de casi 600.000; durante el mismo período, hubo un saldo migratorio de 329.897 peruanos, 24.591 estadounidenses y 279.600 de otros países; todos, números con mayores entradas que salidas (Herrera, 2008: 84). Esto significa que una cantidad considerable de extranjeros realizó la solicitud de visas de residencia durante esta época, un repentino aumento con el cual el estado tenía que ocuparse inmediatamente. Esto también puede explicar por qué observamos en la última década un énfasis en el discurso estatal en los migrantes en general y en la implementación de visas específicamente.

Ahora quiero retomar las categorías y procesos cuya evolución observamos durante mediados del siglo XX en el capítulo previo, para analizar los cambios y continuidades durante la primera década del siglo XXI.

3. Las definiciones de “extranjero”, “ecuatoriano” y “ciudadano” entre 1998 y 2011

En la Constitución de 1998, al igual que en la Constitución de 1979, se define al “ecuatoriano” según las condiciones de nacimiento (aquel nacido en el territorio ecuatoriano [*iussoli*] o afuera del territorio de padres nacidos en el territorio estatal [*iussanguinis*]) y naturalización (aquel que presta servicios “relevantes” al país, aquel que obtiene una carta de naturalización, etc.) (Constitución del Ecuador, 1998: artículos 7-8). Sin embargo, una diferencia principal entre los conceptos de “ecuatoriano naturalizado” es que en la Constitución de 1998, a diferencia de la de 1979, se consideran ecuatorianos “los habitantes de territorio extranjero en las zonas de frontera, que acrediten pertenecer al mismo pueblo ancestral ecuatoriano [...]” (Constitución del Ecuador, 1998: artículo 8, inciso 5), demostrando la influencia del movimiento indígena en la reformulación del concepto de “ecuatoriano”.

Tanto en la Constitución de 1979 como en la de 1998, no se define al “extranjero” explícitamente, como en constituciones anteriores, aunque se mencionan los derechos de los extranjeros en las dos Carta magnas: “Los extranjeros gozan, en general, de los mismos derechos que los ecuatorianos [...]” (Constitución del Ecuador, 1979: artículo 14; Constitución del

Ecuador, 1998: artículo 14).⁴⁸ Sin embargo, hay una frase presente en la Constitución de 1979 que ya no aparece en la de 1998: “Los extranjeros están excluidos del ejercicio de los derechos políticos” (Constitución del Ecuador, 1979: artículo 13). Aunque la ausencia de esta declaración en 1998 no implica necesariamente la atribución de los derechos políticos a los extranjeros, me parece significativo que los legisladores decidieron suprimir esta frase de la nueva Carta magna.

Con respecto a la definición de los ciudadanos en la Constitución de 1998, aparece solo una sección que trata los temas de la nacionalidad y la ciudadanía en conjunto, dado que “todos los ecuatorianos son ciudadanos, y como tales, gozan de los derechos establecidos en esta constitución [...]” (Constitución del Ecuador, 1998: artículo 6), en contraste con las dos secciones, “de la nacionalidad” y “de la ciudadanía”, que constan en la Constitución de 1979, según la cual “son ciudadanos los ecuatorianos mayores del [sic] 18 años”, excluyendo los menores de edad de la comunidad política de la ciudadanía (Constitución del Ecuador, 1979: artículo 12). Vemos claramente el nuevo enfoque estatal en 1998 en la ampliación de los derechos tanto para los extranjeros como para los ecuatorianos.

En resumen, en 1998, no se define al “extranjero”, aunque se le otorgan nuevos derechos, y el “ecuatoriano” y el “ciudadano” se traslapan en su definición constitucional, también señal de una apertura de los derechos políticos. La Constitución de 1998 se aprobó en un momento de creciente inserción estatal en el mercado global y la adopción de intereses neoliberales (Moreano, 1998: 11), tendencias típicamente relacionadas con la apertura de “libertades individuales” y un “marco institucional caracterizado por fuertes derechos de la propiedad privada, el libre mercado y el libre comercio” (Harvey, 2007: 8). Sin embargo, los gobiernos neoliberales tienen que buscar un compromiso entre las libertades privadas y el éxito garantizado del mercado, tensión que, en el Ecuador, tomó forma entre un movimiento social que exigía nuevos derechos civiles y políticos, y un estado interesado en seguir el ritmo de la “globalización neoliberal” (Moreano, 1998: 11). Esto puede explicar por qué en la Constitución del Ecuador de 1998 observamos derechos moderados otorgados, por ejemplo, la ampliación del concepto de la ciudadanía y la eliminación de la exclusión explícita de los extranjeros de los derechos políticos; pero sin mayores cambios como los que se observan 10 años más tarde.

Las definiciones de “extranjero” y “ciudadano” adquieren otro sentido en 2008, año en el que se aprueba una nueva Constitución que propugna el

48 En la Constitución de 1998, se dice “gozarán” y se omiten las palabras “en general”.

“principio de ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países, especialmente Norte-Sur” (Constitución del Ecuador, 2008: artículo 416, inciso 6). Este cambio en el discurso estatal representa la primera transformación del concepto de “extranjero” en más de un siglo y medio, y una apertura en el concepto de ciudadanía que ya no es equivalente a la población nacional, sino universal.

Estos conceptos se teorizan bajo la “Revolución Ciudadana” del último gobierno, encabezado por Rafael Correa, quien asumió la Presidencia del Ecuador en enero de 2007. Este gobierno se basa en un concepto del “estado de derecho” (Correa, 2009), y la Constitución de 2008 que se promulgó bajo este gobierno fue un producto de esta visión: “Hablar sobre la Constitución de 2008 [...] significa referirse a sociedades [...] en las que la institucionalidad del estado está concebida para el respeto, protección y garantía de los derechos humanos” (Jalkh Robens, 2008: 7). El artículo 3 de la Constitución establece como deber primordial del estado “garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidas en la Constitución” (Constitución del Ecuador, 2008: artículo 3), entre los cuales se incluyen el derecho del buen vivir (Constitución del Ecuador, 2008: título II, capítulo segundo), derechos de participación (Constitución del Ecuador, 2008: capítulo quinto), derechos de libertad (Constitución del Ecuador, 2008: capítulo sexto), derechos de la naturaleza (Constitución del Ecuador, 2008: capítulo séptimo) y derechos de protección (Constitución del Ecuador, 2008: capítulo octavo). Aunque el enfoque en los derechos estuvo presente en la Constitución de 1998, 10 años más tarde observamos mucho más énfasis en este tema en la nueva Constitución de Montecristi.

No obstante, este enfoque en 2008 está entrecruzado con el enfoque de seguridad y control, que no ha desaparecido del discurso estatal todavía, proceso que se puede atribuir a los diversos actores que contribuyeron a la creación de la nueva Constitución. La Constitución de 2008 no fue el producto de solo un individuo ni de la Asamblea que la redactó, sino que se caracterizó “por las presiones, medidas de hecho y demandas dirigidas desde diversos sectores sociales hacia la Asamblea Constituyente” (Basabe-Serrano, 2009: 382). Los nuevos derechos promulgados en la Constitución, como la libre movilidad humana y el fin de la condición de extranjero, no fueron propuestas solamente de actores institucionales del estado sino de sectores de la sociedad civil que generaron incidencia política.⁴⁹ Entonces

49 Uno de estos sectores está representado por la Coalición por las Migraciones y el Refugio, una alianza de varias organizaciones incluyendo el CRS (*Catholic Relief Services*), Fundación Esperanza y la Universidad Andina Simón Bolívar.

la Carta magna del estado ecuatoriano es una fuerza colectiva, el producto de propuestas tanto del “sector público” como de la “sociedad civil”, y el discurso que lo contiene no proviene de una entidad coherente sino que es el resultado de conflictos de intereses y compromisos, proceso que resultó en un discurso ocasionalmente contradictorio.

Se observa un ejemplo de esta tensión en una misma frase en la Constitución: “Se reconoce y garantizará a las personas: [...] el derecho a transitar libremente por el territorio nacional y a escoger su residencia, así como a entrar y salir libremente del país [...] Se prohíbe la expulsión de colectivos de extranjeros. Los procesos migratorios deberán ser singularizados” (Constitución del Ecuador, 2008: artículo 66, inciso 14). Se supone que si todos los seres humanos disfrutaran del derecho al libre tránsito y residencia en el país, no habría necesidad de control migratorio. Pero en el mismo inciso, se hace referencia a la expulsión de extranjeros. Lo que parece ser una declaración de los derechos de los extranjeros termina siendo una norma que controla la manera de deportarlos. El estado no solo sigue operando bajo la división conceptual de “extranjero”/“ciudadano”, sino que se observa una amalgama en el discurso estatal de un enfoque en los derechos humanos y un enfoque en el control migratorio.

Esta tensión entre los derechos y el control sigue presente en la política migratoria decretada después de 2008. Una reforma de 2009 a la Ley de Migración agrega varios artículos que rigen el arresto, detención y juicio de los extranjeros que sean sospechosos de delitos en el Ecuador (Ley 0, publicada en el Registro Oficial Suplemento 544, el 9 de marzo de 2009); y otra reforma de 2011, a la misma ley, ordena que todos los extranjeros acudan ante las autoridades estatales para obtener un documento estatal de identificación llamado el censo (Decreto Ejecutivo 799, publicado en el Registro Oficial 485 del 6 de julio de 2011), decreto que permite la vigilancia estatal de los extranjeros.⁵⁰ Estas políticas de seguridad no solamente se alejan del enfoque en los derechos de la Constitución de 2008, sino que se basan sobre la división tradicional entre “extranjero” y “ciudadano”.

Un hecho que explica por qué al estado no le interesa cuestionar la división entre “extranjeros” y “ciudadanos”, o la división conceptual entre los “otros” y un “nosotros”, es porque se ocupa con el tema de la inserción exitosa tanto del estado ecuatoriano como de los otros países latinoamericanos en el sistema económico global, lo cual se considera que requiere una

50 A partir del 30 de mayo de 2013 mediante decreto ejecutivo 1181 se suprime el “censo migratorio” por el empadronamiento a cargo de la Dirección de Extranjería del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE). *Nota del editor.*

integración regional para combatir las varias desventajas del mercado global que se presentan a los países en desarrollo (Urrutia, 2000: 2). Por lo tanto, se sigue concibiendo a la sociedad como dividida entre una entidad latinoamericana compuesta de países en desarrollo y una entidad “global” gobernada por occidente. La integración regional depende de un concepto fuerte de un “nosotros” (los estados latinoamericanos) frente al “otro” del occidente que controla el mercado mundial.

En 2009, el gobierno ecuatoriano declaró:

[...] permanece siempre como reto fundamental para nuestra región la inserción de nuestros países en la economía-mundo y para ello debemos continuar el avance hacia nuestra cada vez más amplia, efectiva y profunda integración como países pertenecientes a una realidad histórico-geográfica, socioeconómica y cultural con indudables e impercederos puntos de contacto. [...] Ningún obstáculo, ningún elemento de discordia, por insalvable que pudiera parecerse, debe apartarnos de la necesaria convergencia, del irrenunciable designio con el que hemos investido nuestros mandatos y que no es otro que el de alcanzar el sueño bolivariano de una unidad de pueblos y enfrentando ahora como protagonista de su propia actualidad el reto superior de una “América Latina de los Pueblos” (Correa, 2009: 287).

Este discurso, que rememora las palabras de Bolívar, no se trata de la integración global o de la eliminación de la distinción entre “ellos” y “nosotros”, sino de un concepto regional de un “nosotros” ante el resto del “universo”. Los dichos del Libertador, “para nosotros la Patria es la América” y “yo deseo más que otro alguno ver formar en América la más grande nación del mundo”, demuestran que la meta tanto de Bolívar como del gobierno ecuatoriano actual no es demoler los conceptos de “ciudadanos” y “extranjeros” sino de fortalecer el concepto de la unidad nacional y la integración regional a la vez (citado en Ledesma, 1995: 27).

En conclusión, tanto el enfoque de seguridad como el de la integración regional en los últimos años explican por qué los conceptos básicos de “extranjero” y “ciudadano” se han reprocesado en el discurso estatal sin deshacerlos, y explican por qué se observa una contradicción entre las proclamaciones de la “ciudadanía universal”, el fin de la “condición de extranjero” y las políticas migratorias decretadas.⁵¹

51 Eduardo Domenech (2010) se refiere a esta contradicción en el discurso estatal como un “control de rostro humano: amparado en el discurso de los derechos humanos para obtener la legitimidad necesaria para su instrumentación, el control sobre la inmigración irregular desplaza (no elimina) formas restrictivas o coercitivas no con el propósito de hacer efectivos los derechos humanos de los inmigrantes, sino para obtener mayores resultados en la *administración eficaz* de los flujos migratorios”

4. Extranjeros deseables y no deseables entre 2003 y 2011

En el capítulo anterior presenté que los extranjeros deseables para el estado ecuatoriano a mediados del siglo XX eran sujetos económicos que contribuían a la modernización del país, mientras que los extranjeros no deseables eran los sujetos políticos que representaban una amenaza a la soberanía nacional. En los primeros años del siglo XXI, todavía estaba presente el concepto del extranjero económico deseable, pero se lo concebía como la “migración laboral” bajo el concepto de la integración andina:

Considerando: Que durante la reunión del XI Consejo Presidencial Andino, efectuada en Cartagena de Indias en mayo de 1999, se fijó como propósito el establecimiento del Mercado Común Andino, creando las condiciones para que *a la libre circulación de bienes se añada la libre movilidad de servicios, capitales y personas en la Subregión*, y se encomendó a los Ministros del Trabajo de los Países Miembros desarrollar acciones tendientes a avanzar en la coordinación de políticas referentes al *fomento de empleo y las migraciones laborales* (Instrumento Andino de Migración Laboral, publicado en el Registro Oficial 160, el 2 de septiembre de 2003, párrafo 2, énfasis añadido).

Con este decreto se esperaba reforzar la integración andina e introducir de manera progresiva el concepto de ciudadanía andina a través del libre movimiento de trabajadores (Araujo y Eguiguren, 2010: 15). Según esta norma, no todos los ciudadanos andinos eran deseables a los ojos del estado, sino solo aquellos que fueran capaces de trabajar, especialmente los “empresarios y hombres de negocios” (Instrumento Andino de Migración Laboral, publicado en el Registro Oficial 160 el 2 de septiembre de 2003, párrafo 3). Las migraciones laborales facilitadas en la región andina tenían el objetivo de “afianzar el desarrollo humano de los pueblos de la Subregión [...]” y luchar contra “la pobreza, la desigualdad y la exclusión social” (Instrumento Andino de Migración Laboral, publicado en el Registro Oficial 160 el 2 de septiembre de 2003, párrafo 4). Se consideraba que la facilitación de dichas migraciones era la responsabilidad del estado, dado que “el contexto económico-social internacional ha asignado al Estado un nuevo rol regulador en cuanto a la movilización de los factores de producción [...]” (Instrumento Andino de Migración Laboral, publicado en el Registro Oficial 160, el 2 de septiembre de 2003, párrafo 6). Desde los inversionistas del Decreto Ejecutivo de 1938 hasta los empresarios del Instrumento Andino de 2003, 65 años más tarde, el estado ecuatoriano⁵² ha

52 El Instrumento Andino de Migración Laboral fue decretado en Colombia por la CAN (Comunidad Andina), una comisión que incluye a Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia. El

privilegiado la entrada y residencia de sujetos que contribuyan a las metas estatales de la industrialización y modernización económica.

En 2007, observamos en la reforma a la Ley de Extranjería esta misma continuidad en el concepto del extranjero deseable: un artículo de la reforma reitera que los extranjeros que encajan en las categorías 12-I, 12-II y 12-III —las cuales incluyen funcionarios diplomáticos, expertos de organismos internacionales, “personalidades destacadas en el campo político, cultural y científico”, consultores de ONG y los empleados domésticos de estas personas— estarán exentos de las normas de exclusión o deportación establecidas en la Ley de Extranjería (Decreto Ejecutivo 2372, publicado en el Registro Oficial Suplemento 16, el 6 de febrero de 2007, artículo 41). Esta norma demuestra que el estado en 2007, igual que el estado en 1971, valoraba mucho a los extranjeros que podían ayudar a lograr las metas estatales de fomentar la cooperación internacional⁵³ y de contribuir a una noción clásica de desarrollo en el país. Observamos el mismo tipo de extranjero deseable en el discurso estatal tanto en 2007 como en el siglo anterior.

Aunque se define al extranjero deseable en el discurso estatal durante casi 70 años según sus aportes económicos al país, un cambio importante es que antes se lo definía según un conjunto de características sociales también, algo que ya no se encuentra en el discurso estatal del nuevo siglo. El extranjero deseable del siglo anterior practicaba una “conducta moral intachable” (Decreto Supremo de Extranjería, 16 de febrero del 1938, artículo 4) y no ejercía actividades consideradas inmorales, como la prostitución, la poligamia o el tráfico de drogas (Reglamento 111, 1 de febrero de 1941: artículo 11). En los últimos años, lo moral y otras características sociales ya no entran en el discurso estatal. De hecho, se ha declarado en varias ocasiones durante la última década la política estatal de no discriminar por ideología o credo.⁵⁴

Entre 2009 y 2011, este deseo por parte del estado de representarse como una entidad no discriminatoria lleva al intento de eliminar el concepto de extranjeros deseables y no deseables en el discurso legal, reemplazándolo

Instrumento tomó vigencia en Ecuador el 2 de septiembre de 2003, dos meses y medio después de su aprobación.

53 De hecho, de las 20 normas decretadas con respecto a los temas de migración y extranjería entre 1998 y 2011 que siguen vigentes, por lo menos cinco están relacionadas con acuerdos internacionales y cooperación internacional. Esto significa que alrededor de 24% de las normas decretadas en este período tenían que ver con las relaciones internacionales. Este enfoque concuerda con la perspectiva de integración regional de la época.

54 Por ejemplo, ver el Instrumento Andino de Migración Laboral, publicado en el Registro Oficial, el 2 de septiembre de 2003; la Constitución del Ecuador de 2008; y la Norma Reglamentaria de Extranjería y Migración publicada en el Registro Oficial, el 1.º de octubre de 2009.

por un énfasis en los derechos de los extranjeros. Se decretan dos normas que defienden los derechos de los chinos y haitianos específicamente. En una resolución del primero de octubre de 2009, se declara la necesidad de:

[...] establecer un período de 120 días, para que los ciudadanos chinos con visas de inmigrantes en la categoría 9-III de inversionista industrial, que se encuentran pendientes de sentencia ante la Corte Nacional de Justicia, puedan solicitar voluntariamente la cancelación de sus visas y presentar nuevas solicitudes para el otorgamiento de nuevas visas en la categoría que les corresponda (Resolución 1, publicada en el Registro Oficial 38, el 1.º de octubre de 2009, tercera cláusula).

Y en una reforma del 20 de abril de 2010, se declara que los haitianos en el Ecuador no tendrán que pagar multas u otros pagos pendientes si llegaron al país antes del 30 de enero de 2010 (Reforma Ley de Migración, publicada en el Registro Oficial Suplemento 175, el 20 de abril de 2010). El primer decreto declara que el propósito de esa norma es:

[...] respetar el principio constitucional proclamado en el Art. 11 numeral 2, el mismo que proclama que “nadie será discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, identidad [sic] género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión [sic] ideología, filiación política, pasado judicial, condición socioeconómica, condición migratoria, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física” (Resolución 1, publicada en el Registro Oficial 38, el 1.º de octubre de 2009, primera cláusula).

En esta declaración, vemos que el estado desea adoptar una postura de objetividad con respecto a los extranjeros que quieren entrar y residir en el país: se declara implícitamente que no existen extranjeros deseables y no deseables a los ojos del estado —la primera vez que observamos tal representación en el discurso estatal durante los períodos de tiempo tomados—. Esta nueva norma parece ser un intento de implementar la declaración constitucional de no discriminación.

No obstante, un año después de hacer esta declaración, los legisladores decretan una reforma que, entre otros cambios, hace necesario “[...] previa la obtención de cualquier visa de inmigrante, que los ciudadanos mayores de 18 años presenten el certificado de antecedentes judiciales debidamente legalizado o apostillados del país en donde residió los últimos cinco años” (Resolución 1, publicada en el Registro Oficial Suplemento 504, el 2 de agosto de 2011, inciso tercero-C), demostrando que por un lado el extranjero deseable es aquel que no tiene antecedentes penales, por lo tanto, cumple con las leyes que el estado decreta; y que, por otro lado, el decreto

no concuerda con el artículo constitucional que afirma la no discriminación por pasado judicial (Constitución del Ecuador, 2008: artículo 11, inciso 2). Aquí se observa un ejemplo más de la tensión en el discurso estatal entre el enfoque en los derechos y la no discriminación de los individuos *versus* el enfoque en el control de los extranjeros y la seguridad del estado, perspectivas cruzadas que explican las contradicciones entre el material de la Constitución y la política migratoria decretada tras su aprobación.

Y, aunque se percibe en el discurso constitucional un alejamiento de una distinción entre extranjeros deseables y no deseables, se observa que el estado empieza a enfatizar el concepto de un migrante andino deseable durante los últimos años, demostrando que el concepto de la integración regional juega un papel en el concepto estatal del extranjero deseable.⁵⁵ Como veremos en el siguiente acápite en más detalle, Ecuador decreta un dictamen a finales de 2010 para regular el Estatuto Migratorio entre Ecuador y Venezuela. Este dictamen facilita el movimiento migratorio entre los dos países, considerando que tanto Venezuela como Ecuador reconocen

[...] que no existen seres humanos ilegales y que están llamados a la no criminalización ni penalización de la migración irregular; [...] el respeto irrestricto de los derechos humanos de las personas migrantes, el derecho, a la libre movilidad, y el requerimiento de que los flujos migratorios estén enmarcados en la dignidad humana de las personas migrantes [...] animados por la firme voluntad de estrechar, aún más las relaciones entre ambos pueblos y con el objeto de favorecer la integración bilateral [...] (Resolución de la Corte Constitucional 42, publicada en el Registro Oficial Suplemento 342, el 16 de diciembre de 2010, preámbulo).

Es interesante notar que este discurso de la facilitación del movimiento migratorio se refiere a la movilidad de individuos entre Venezuela y Ecuador con el fin de promover la integración regional. El extranjero deseable para el estado ecuatoriano en este caso es el extranjero de los países vecinos que representa la oportunidad de ampliar las relaciones regionales.

Esta perspectiva no se aplica solamente a los países andinos vecinos, sino a los países latinoamericanos en general. En 2011, Ecuador firmó un tratado entre los países de Suramérica (incluyendo Surinam y Guyana) que declaró la formación de Unasur, la Unión de Naciones Suramericanas. Una de las metas de esta unión es “la cooperación en materia de migración, con un enfoque integral, bajo el respeto irrestricto de los derechos humanos y laborales para la regularización migratoria y la armonización de políticas”

55 Cabe recalcar que existe un pasaporte andino, y un procesamiento migratorio separado para extranjeros y “ciudadanos andinos” de Bolivia, Ecuador, Colombia y Perú.

(Convenio 0, publicado en el Registro Oficial 396, el 2 de marzo de 2011, objetivo 3, inciso k). Esta regularización migratoria se concibe bajo el concepto de integración latinoamericana, con el fin de:

[...] construir una identidad y ciudadanía suramericanas y desarrollar un espacio regional integrado en lo político, económico, social, cultural, ambiental, energético y de infraestructura, para contribuir al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe; Convencidas de que la integración y la unión suramericanas son necesarias para avanzar en el desarrollo sostenible y el bienestar de nuestros pueblos, así como para contribuir a resolver los problemas que aún afectan a la región, como son la pobreza, la exclusión y la desigualdad social persistentes; Seguras de que la integración es un paso decisivo hacia el fortalecimiento del multilateralismo y la vigencia del derecho en las relaciones internacionales para lograr un mundo multipolar, equilibrado y justo en el que prime la igualdad soberana de los Estados [...]; Ratifican que tanto la integración como la unión suramericanas se fundan en los principios rectores de: irrespecto respeto a la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los Estados; autodeterminación de los pueblos; solidaridad; cooperación; paz; democracia [...] (Convenio 0, publicado en el Registro Oficial 396, el 2 de marzo de 2011, preámbulo).

Este discurso demuestra que se promueve la facilitación de la migración suramericana, uno de los objetivos de la Unasur, con el fin de fortalecer las relaciones regionales: la movilidad humana entre los países de esta región se concibe como un mecanismo para reforzar los enlaces regionales. Sin embargo, el propósito de los estados que firmaron este tratado no es cuestionar las fronteras nacionales, la identidad nacional ni la soberanía nacional, sino exactamente el revés: según la lógica de este discurso, cada país de la región tendría más posibilidad de obtener ventajas en sus relaciones con otras regiones mundiales si enfrentara esas regiones como una entidad integrada. Cada país suramericano gana peso cuando pertenece a una unidad regional. Según el concepto prevalente en este discurso, los países suramericanos deben unirse para lograr un “mundo multipolar, equilibrado y justo”, o, en otras palabras, un mundo no dominado por las grandes potencias como la Unión Europea o los Estados Unidos. Los extranjeros deseables a los ojos de los estados suramericanos, incluyendo el Ecuador, son los suramericanos en general, quienes pueden contribuir a una identidad regional fortalecida a través de su movimiento migratorio. Por lo tanto, aunque existe un énfasis en el discurso estatal a partir de 2008 en la no discriminación de los extranjeros y su tratamiento justo y equitativo —un discurso que alude a la inexistencia de extranjeros deseables y no deseables— la meta estatal de la integración regional no permite la eliminación de los conceptos de extranjeros deseables y no deseables.

En resumen, el concepto del extranjero deseable como un sujeto económico que contribuya a la meta estatal de la modernización económica no ha cambiado desde mediados del siglo XX hasta los primeros años del período aquí considerado, aunque ahora se lo refiere como la migración laboral, bajo un enfoque de integración andina y suramericana. Durante los últimos cuatro años, el estado ha adoptado un enfoque en derechos que supuestamente no distingue entre extranjeros deseables e indeseables. No obstante, se ve en las mismas políticas migratorias un enfoque de control que sigue re-mitiendo calificaciones para distinguir entre los individuos que pueden entrar y residir en el país, y los que no cumplen con los requisitos. Además, el concepto de integración regional contribuye a un concepto del extranjero suramericano deseable, con el fin de fortalecer una identidad regional para obtener ventajas en las relaciones interregionales.

5. La implementación de visas entre 2000 y 2011

En el capítulo anterior, se vio la evolución de la implementación de las visas desde la primera mención de visas, en la política migratoria de 1921, hasta 1971, cuando se observó la nueva distinción básica entre visas de inmigrante y de no inmigrante. Aunque esta distinción rige la categorización estatal de extranjeros hasta hoy en día, eso no significa que no se hayan hecho cambios a ciertos aspectos de las visas en los últimos 10 años, por ejemplo al costo de los trámites institucionales, a los requisitos para ser elegible para una visa y hasta a la eliminación y posterior reimplementación parcial de las visas de entrada.

En 2000 se decretaron dos normas que regularon el costo de los trámites que se hacían en la Dirección de Migración (Acuerdo Ministerial 116, publicado en el Registro Oficial 138, el 10 de agosto de 2000) y en la Dirección General de Extranjería (Acuerdo Ministerial 1367, publicado en el Registro Oficial 147, el 23 de agosto de 2000), incluyendo el otorgamiento de visas (US\$ 350) y el registro de visas (US\$ 10), servicios que anteriormente eran gratuitos. Esta promulgación coincide con el aumento del número de solicitudes de visas. Además, el estado estaba sufriendo una de las peores crisis económicas en su historia en ese año, un motivo fuerte para cobrar por los servicios públicos.

En 2005, se decretó una reforma al Reglamento a la Ley de Extranjería, en la cual observamos algunos cambios a los requisitos para ser elegible para las visas. La categoría I de visas de inmigrante (rentistas) copia casi palabra por palabra el artículo de la Ley de 1971, con un cambio de los ingresos requeridos para ser elegible para este tipo de visa: en vez de 6.000

sucres, el extranjero necesitaba recibir US\$ 800 mensuales (Decreto Ejecutivo 2438, publicado en el Registro Oficial 503, el 13 de enero de 2005, artículo 30, inciso I). Con respecto a las segunda y tercera categorías de visas de inmigrante, de inversionistas, el extranjero necesitaría poseer US\$ 25.000 si invirtiera en bienes raíces, certificados, títulos, o bonos del estado; y US\$ 30.000 si invirtiera en industria, agricultura, ganadería o comercio de exportación (Decreto Ejecutivo 2438, publicado en el Registro Oficial 503, el 13 de enero de 2005, artículo 31, incisos I-II; artículo 32, incisos I-II). (En el Reglamento de 1971, no se especificó el valor requerido para ser elegible para una visa de inversionista.) El único cambio que se observa en la cuarta categoría de visas de inmigrante, trabajadores administrativos, técnicos y de especialización, es que, en 2005, se menciona que miembros de la prensa extranjera y miembros de las organizaciones religiosas encajan en esta categoría (Decreto Ejecutivo 2438, publicado en el Registro Oficial 503, el 13 de enero de 2005, artículo 33).

En las categorías de visas de no inmigrante en ese año, el único cambio que se observa es en la categoría de estudiantes, quienes tendrán que poseer US\$ 1.000 para su subsistencia durante el “año lectivo” (Decreto Ejecutivo 2438, publicado en el Registro Oficial 503, el 13 de enero de 2005, artículo 43, inciso II). Este bajo costo demuestra la facilidad que el estado dio a los extranjeros que deseaban estudiar en el país. No hubo otros cambios en 2005 con respecto a las visas de residencia.

Es interesante notar que estos cambios decretados en 2005 están relacionados principalmente con la cantidad de dinero requerido para obtener una visa. Percibimos que el estado usa el dinero como un mecanismo de hacer una visa más o menos accesible a un cierto tipo de extranjero. Al establecer un costo relativamente alto para las visas de residencia⁵⁶ y al aumentar la cantidad de dinero requerido para ser elegible para ciertas visas (inversionistas), el estado limitaba la posibilidad de la residencia legal a extranjeros económicamente estables, que serían contribuidores productivos a una economía moderna. Y al establecer una baja cantidad de dinero para ser elegible para otras visas (la de estudiantes, por ejemplo), el estado facilitaba la residencia legal para aquellos extranjeros que se consideran útiles aparte de su solvencia económica (por ejemplo, la innovación académica o tecnológica). Los dos casos demuestran que el estado usa el dinero como una herramienta que permite o bloquea el acceso a las visas de residencia.

56 Considerando que el salario mensual mínimo en el Ecuador a partir de marzo 2005 era US\$ 150 (Hoy, 2005), el costo de una visa de residencia en ese año era más del doble del salario mínimo.

No obstante, estos cambios se eclipsan en la sombra de la decisión del Ministerio de Relaciones Exteriores en 2008 de eliminar las visas de entrada al país, el cambio más radical que observamos en el sistema de visas en Ecuador:

Por expresa disposición del Señor Presidente Constitucional de la República, a partir del día viernes 20 de junio de 2008, los ciudadanos de cualquier nacionalidad podrán ingresar al Ecuador, sin necesidad de visa, y permanecer por un período de 90 días, en aplicación del principio de libre circulación de personas y con el fin de fortalecer las relaciones entre el Ecuador y todos los países del mundo, y promover el turismo (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2008a).

El mismo día se aprobó un decreto sobre la “eliminación de visas para ciudadanos chinos”, usando las mismas palabras del decreto anterior: “[...] a partir del día lunes 16 de junio de 2008, los ciudadanos chinos podrán ingresar al Ecuador, sin necesidad de visa y permanecer por un período de 90 días, en aplicación del principio de libre circulación de personas y con el fin de fortalecer las relaciones bilaterales y promover el turismo” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2008b). El gobierno afirmó que estas normas fueron el resultado de una campaña para “desmontar ese invento del siglo XX que fueron los pasaportes y las visas” (Hoy, 2008), demostrando una nueva ideología estatal con respecto al movimiento migratorio y al uso de los documentos de identificación. Esta es la primera vez en el discurso jurídico que observamos una referencia a las visas y pasaportes con un tono de desdén, evidencia de una nueva actitud estatal hacia el movimiento migratorio.

Además representa una perspectiva decididamente disidente de la postura occidental (Gualdoni, 2010). Se observó en el capítulo anterior que la primera implementación de visas en el Ecuador ocurrió al mismo momento en que se empezó a requerirlas en los Estados Unidos, un evento que demostró el seguimiento de Ecuador de las políticas estadounidenses. Sin embargo, ahora se observa que mientras el enfoque occidental de seguridad y control con respecto a las visas y a su inmigración es más fuerte que nunca (Sloan, 2008-9), en 2008, el presidente ecuatoriano se refirió a las visas como un mecanismo obsoleto, ruptura que revela el posicionamiento independiente del estado ecuatoriano (Gualdoni, 2010). No solamente la postura del estado ecuatoriano ha cambiado con respecto a las visas, sino la misma manera como el estado ecuatoriano forma políticas públicas y como se confronta con las grandes potencias.

Justamente después de la implementación de la política de apertura migratoria, los Estados Unidos mostraron una preocupación por esta política ecuatoriana:

Los cables del Departamento de Estado [de Estados Unidos] dan cuenta de la crisis que supuso la medida desde el mes siguiente a su entrada en vigor y recogen la enorme preocupación no solo de la Embajada de Quito, sino también de legaciones como las de Panamá, Costa Rica, El Salvador o Nigeria. En un cable de julio de 2008, la exembajadora estadounidense en Quito, Linda Jewell, relata que le transmitió su inquietud al entonces ministro de Gobierno, Fernando Bustamante (actualmente congresista del partido de Correa, Alianza País). “Bustamante respondió que él también estaba preocupado por el asunto, pero que era muy poco probable que Correa cambiara de idea” (Gualdoni, 2010).

En esta cita se observa cómo los Estados Unidos toman un interés en la política migratoria nacional de Ecuador e intentan presionarle según sus propios intereses; y cómo el gobierno ecuatoriano en esta época sigue un plan político que no necesariamente imita la política occidental ni concuerda con sus premisas.

Aparte del deseo estatal de implementar la ideología de un libre movimiento migratorio en sus políticas migratorias, había un fuerte interés económico detrás de la eliminación de visas de entrada. La frase “promover el turismo” demuestra el interés del gobierno en aprovechar los mercados turísticos importantes no explotados, especialmente el de China, que representaba ingresos potenciales importantes.⁵⁷ En 2006, el ministro de Relaciones Exteriores, Francisco Carrión, negoció con China para convertirse en un “Destino Autorizado para el turismo”; y en 2007, la ministra de Turismo, María Isabel Salvador, hizo un trato con China para facilitar la llegada de grupos turísticos a Ecuador, permitiendo que las agencias de viajes en China tramitaran las visas de turista. Entonces, la decisión del estado ecuatoriano en 2008 de no requerir visas de entrada no solamente concordó con el principio del libre movimiento humano proclamado en la Constitución, sino con las metas económicas del país también.

No obstante, en septiembre de 2010, esta apertura se cierra para individuos de ciertas nacionalidades. Una norma decretada en ese mes señala:

Considerando: Que de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 392 de la Constitución de la República, el Estado ejercerá la rectoría de la Política migratoria a través de los organismos competentes; Que el numeral 3 del Artículo 261 de la Constitución de la República establece que es competencia exclusiva del Estado central, el registro de personas, nacionalización de extranjeros y el control migratorio; Que el artículo 66 numeral 14 de la Constitución de la República expresa que el derecho a transitar libremente por el territorio nacional

57 En 2005, 31 millones de chinos viajaron a otros países como turistas, número que se predijo que llegaría hasta 100 millones en 2020 (Fierro Granados, 2008: 3).

y a escoger su residencia, así como a entrar y salir libremente del país, será regulado de acuerdo con la ley; Que el artículo 5 de la Codificación de la Ley de Extranjería, establece que es competencia exclusiva del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración la administración y otorgamiento de las visas de No Inmigrantes [...] Acuerdo: Artículo Único.- Establecer el requerimiento de visas de ingreso al país para las ciudadanos de las siguientes nacionalidades: Afganistán; Bangladesh; Eritrea; Etiopía; Kenia; Nepal; Nigeria; Pakistán; y, Somalia (Acuerdo Ministerial 105, 3 de septiembre de 2010).

Dos años después de eliminar las visas para el ingreso de los extranjeros al país, el estado ecuatoriano implementa las visas de nuevo, pero esta vez distinguiendo entre extranjeros de diferentes nacionalidades. Se decreta esta norma en un contexto de movimiento migratorio aumentado, y de la posibilidad del uso de la libre entrada al Ecuador para formar y establecer redes de tráfico de personas (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2010). Luis Ordóñez Sánchez, el Director Nacional de Migración en Ecuador en 2008, afirmó que durante los cuatro meses siguientes la eliminación de visas de entrada, 10.748 chinos habían entrado al Ecuador y 4.826 habían salido, en contraste con 4.776 entradas y 4.417 salidas de chinos durante todo 2007, indicación probable del tránsito hacia terceros países sin realizar una salida oficial del Ecuador (Documento VZCZCXYZ0000, 2008).

Leonardo Carrión, el exsubsecretario de Asuntos Migratorios y Consulares, dijo que se aprobó el acuerdo de 2010 después de percibir un aumento en la entrada de extranjeros de ciertos países que antes no llegaban al Ecuador, señal de que el Ecuador se estaba convirtiendo en un “puente en tránsito hacia terceros países”, hecho que requería un “acto humanitario de prevención. [...] Ecuador no va a permitir que se utilice [sic] todas las ventajas de apertura, que con gran generosidad se da al mundo, para cometer acciones delincuenciales” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2010). Entonces la reimplementación de la visa de entrada ocurrió en un contexto de consecuencias no esperadas por el gobierno ecuatoriano con respecto al uso de la política de libre movimiento.

Stephen Castles escribe que muchas veces las políticas migratorias no logran sus objetivos declarados, y una de las razones por la cual estas políticas “fracasan” es la dinámica social del proceso migratorio (Castles, 2004: 852). Argumenta que el control migratorio se establece bajo una lógica nacional, mientras que la migración internacional ocurre bajo una lógica transnacional. Me parece que esto es justamente lo que pasó con la política de fronteras abiertas en Ecuador. El gobierno implementó esta política considerando las consecuencias para el estado ecuatoriano: la implementación de una ideología de apertura y la facilitación del movimiento

migratorio para las personas que deseaban entrar al Ecuador. Sin embargo, los gobernantes no consideraron los usos que la gente daría a esta política: las agendas transnacionales del movimiento humano y de los productos comerciales (en otras palabras, el uso de Ecuador como país de tránsito). Castles afirma que mientras el deseo gubernamental de controlar la migración ha aumentado, su capacidad de controlarla ha disminuido. En este caso, el estado ecuatoriano declaró la disminución de su control de la migración, pero vemos que el momento en que se generaron las consecuencias no esperadas, el estado reimplementó las visas de entrada, retomando el control del movimiento migratorio.

Es decir, esta norma demuestra claramente la tensión en el discurso estatal entre los derechos promulgados en la Constitución de 2008 y la preocupación por el control migratorio. Aun más interesante es que se cita la misma Constitución como razón para la implementación de esta política restrictiva. Aunque se han decretado varias políticas migratorias que citan la Constitución de 2008 como justificación por la apertura migratoria,⁵⁸ el estado también cita su Carta magna para justificar políticas limitativas. Esto demuestra que la interpretación estatal de sus normas cambia según los intereses priorizados.

También es interesante notar que mientras la apertura de la frontera en 2008 se hizo en el nombre de los derechos humanos y los derechos de los migrantes (un acto “humanitario”), el cierre parcial de la frontera ecuatoriana es visto por actores del estado como un acto humanitario también. Mi punto aquí no es negar que Ecuador se convirtió en un país de puente (por ejemplo, para individuos que querían llegar a Estados Unidos sin documentos), sino señalar cómo el estado justifica la implementación de dos políticas opuestas (abrir las fronteras para todos los extranjeros, y cerrar las fronteras para extranjeros de ciertas nacionalidades) con un mismo concepto (el humanitarismo) de un mismo documento (la Constitución de 2008). Esta tensión es un ejemplo del límite de la apertura ideológica del estado hacia los extranjeros: mientras en teoría el estado emplea un discurso de apertura y de no discriminación, este enfoque siempre ha tenido sus limitaciones cuando se consideran los usos que los individuos hacen de las políticas (por ejemplo, usando el Ecuador como país de tránsito).

Otro ejemplo del límite de la apertura ideológica del estado es una resolución de 2011 que implementa un nuevo requisito para poder obtener una

58 Por ejemplo, “Normas reglamentarias de extranjería y migración”, Resolución 1, publicada en el Registro Oficial, el 1.º de octubre de 2009; y “Estatuto migratorio entre Ecuador y Venezuela”, Convenio 0, publicado en el Registro Oficial, el 19 de marzo de 2011.

visa de inmigrante: la presentación de un certificado de antecedentes penales (Resolución 1, publicada en el Registro Oficial Suplemento 504, el 2 de agosto de 2011), requisito que, como se vio anteriormente, contradice el artículo 11 de la Constitución de 2008: “Nadie podrá ser discriminado por razones de [...] pasado judicial” (Constitución del Ecuador, 2008: artículo 11, inciso 2). Esta norma demuestra la preocupación estatal por la entrada de extranjeros que no han cumplido con una ley de su país de origen, sea por cualquier tipo de transgresión, y representa una restricción a los extranjeros que desean residir permanentemente en Ecuador. Esta norma se implementó en un contexto de aumentada tensión entre Ecuador y Colombia, tras el bombardeo por parte de los militares colombianos del campamento de las FARC en Angostura, territorio ecuatoriano, evento que implicó la amenaza de la soberanía ecuatoriana, la subsiguiente ruptura de relaciones entre los dos países vecinos y una aumentada percepción de inseguridad en la frontera (*El Universo*, 2010). Estos momentos de tensión en las relaciones entre Ecuador y Colombia pueden explicar por qué el estado ecuatoriano se preocupaba por la entrada de (ciertos) extranjeros a su territorio y por qué limitaba la implementación práctica del discurso de la apertura ideológica.

En 2011, se observa otra instancia de las restricciones aplicadas a extranjeros basadas en la nacionalidad: el estado ecuatoriano cambia los requisitos para solicitar la visa temporal de asilo y refugio, visa principalmente pedida por colombianos, seguidos por cubanos, peruanos y haitianos. Correa afirmó que:

Se han reducido drásticamente las solicitudes de refugio porque ahora se exigen muchos más requisitos, y esto será revisado estrictamente para darle el estatus de refugiado al que verdaderamente lo merece. Antes era muy laxo el proceso, eso ya ha sido corregido. [...] Tenía ciertas deficiencias, había abusos, no se controlaba bien. [...] Es mucho más estricta la revisión para otorgar el estatuto de refugiado a alguna persona. Algunas veces, delincuentes pedían refugio y eran refugiados. Esto se está acabando (*El Comercio*, 2011).

Entonces, el estado implementa aun más restricciones para una visa que principalmente solicitan otros latinoamericanos, debido al hecho de que los extranjeros que piden la visa de refugio no representan el tipo ideal de extranjero que el estado busca. Además, el vínculo en el discurso estatal entre “delincuente” y los solicitantes de visas de refugio (principalmente colombianos y cubanos) demuestra la actitud del estado hacia individuos de esas dos nacionalidades. En este caso, el discurso estatal sobre los latinoamericanos no se concentra en la integración y el desarrollo, sino en la delincuencia y la deficiencia del sistema de visas, hecho que corresponde directamente a la nacionalidad del individuo.

Con respecto a las políticas públicas decretadas durante los últimos dos años sobre la relación Ecuador-Colombia, el tema de la integración se vincula con la seguridad. Un convenio de 2011 declara que, para consolidar la “seguridad fronteriza”, los dos países están dispuestos a “reactivar la Comisión de Vecindad e Integración colombo-ecuatoriano como mecanismo de cooperación para impulsar el desarrollo de los dos países [...]” (Convenio 0, publicado en el Registro Oficial 525 el 1.º de septiembre de 2011, inciso 3). Aquí observamos el concepto estatal de que la integración regional puede llevar al desarrollo. Sin embargo, no se menciona esta integración en relación al “derecho” del libre movimiento o a un concepto regional de ciudadanía sino en relación a la seguridad, el tema principal en el discurso estatal sobre la relación entre Ecuador y Colombia. El decreto menciona específicamente “manifestaciones criminales”, “el problema [...] de las drogas” y el “tráfico de armas” como “amenazas comunes”, la lucha contra las cuales llevaría los dos países hacia un concepto de integración regional (Convenio 0, publicado en el Registro Oficial 525, el 1.º de septiembre de 2011, inciso 3).

Con respecto al tema de las visas entre Colombia y Ecuador, no se han decretado nuevas normas en los últimos años, excepto una reforma de 2011 que promulga que los colombianos deben demostrar un documento de no tener antecedentes penales para entrar al Ecuador, aun si solo entran como turistas o transeúntes (Decreto Ejecutivo 667, publicado en el Registro Oficial 397, el 3 de marzo de 2011). Este decreto señala la preocupación estatal por la seguridad nacional y la entrada de los colombianos, y, como veremos a continuación, exhibe la diferencia en el tratamiento del estado ecuatoriano hacia Venezuela y Colombia, dos países que ocupan posiciones muy distintas en el imaginario del estado ecuatoriano.

Mientras Ecuador quería limitar la entrada de los colombianos al territorio estatal, es evidente que quería facilitar la entrada de los venezolanos. A finales de 2010, Ecuador y Venezuela firmaron un estatuto que regulara la migración entre los dos países, citando el artículo 423 de la Constitución como justificación:

La integración, en especial con los países de Latinoamérica y el Caribe será un objetivo estratégico del Estado. En todas las instancias y procesos de integración, el Estado ecuatoriano se comprometerá a: [...] 3. Fortalecer la armonización de las legislaciones nacionales con énfasis en los derechos y regímenes laboral, migratorio [...] 5. Propiciar la creación de la ciudadanía latinoamericana y caribeña; [y] la libre circulación de las personas en la región [...] (Constitución del Ecuador, 2008: artículo 423, citado en la Resolución de la Corte Constitucional 42, publicada en el Registro Oficial Suplemento 342, el 16 de diciembre de 2010).

Los ciudadanos o residentes de Venezuela que quieren una visa para residir temporalmente en Ecuador encajarían en la categoría 12-XI, la cual permite un rango amplio de actividades sin limitarse a una sola (como es el caso con las visas de “estudiante” o de “inversionista”, por ejemplo, que se aplican a los demás extranjeros),⁵⁹ y los venezolanos que quieren una visa para residir permanentemente en Ecuador encajarían en la categoría 9-VII, que permite cualquier actividad “lícita” en el país que no esté explicitada en las otras categorías de visas.⁶⁰ Mientras que los extranjeros que no sean venezolanos tienen que solicitar una visa que permite solamente un tipo de actividad (sea estudiar, invertir, etc.) y deben cambiar de visa si desean cambiar de actividad, los venezolanos tienen la opción de obtener una visa que permite el ejercicio de una gama de actividades, hecho que demuestra la facilidad dada a estos vecinos regionales.

Además, los requisitos para solicitar estos dos tipos de visas son abreviados. Para ser elegible para el primer tipo de visa, el venezolano debe entregar: un pasaporte válido y vigente, un certificado de no tener antecedentes penales, si es que la legislación de cualquiera de los dos países lo requiere, evidencia de ingresos y el pago de la visa (Resolución de la Corte Constitucional 42, publicada en el Registro Oficial Suplemento 342, el 16 de diciembre de 2010, artículo 6, incisos 1-4). Los requisitos para solicitar el segundo tipo de visa incluyen: un pasaporte válido y vigente, una visa de no inmigrante vigente, el certificado de no tener antecedentes penales, evidencia de ingresos “que permitan el sostenimiento del peticionario y su grupo familiar” y el pago de la visa (Resolución de la Corte Constitucional 42, publicada en el Registro Oficial Suplemento 342, el 16 de diciembre de 2010, artículo 8, incisos 1-5). Comparando estos requisitos con los requisitos para otros tipos de visas,⁶¹ el proceso para adquirir la residencia

59 “Visitantes legales con fines lícitos como negocios, inversión, actividades empresariales, comerciales, industriales o profesionales, y que requieran múltiples entradas al territorio ecuatoriano” (Ley 1897, publicada en el Registro Oficial, el 27 de diciembre de 1971, artículo 12, inciso XI).

60 “Para llevar a cabo actividades lícitas y que no estén contempladas dentro de las otras categorías descritas en este artículo [...] (Ley 1897, publicada en el Registro Oficial, el 27 de diciembre de 1971, artículo 10, inciso VII).

61 Para compartir un ejemplo: la visa de inmigrante inversionista en pólizas, títulos o cédulas hipotecarias requiere: “1. Petición escrita, firmada por el interesado [...] 2. Formulario de solicitud de visa con fotografía original tamaño pasaporte a color con fondo blanco [...] 3. Copia a color notariada del pasaporte con validez mínima de 6 meses, y copia notariada de su permanencia regular vigente en el país al ingreso del trámite. 4. Certificado de antecedentes judiciales actualizado emitido en el país de origen del extranjero o en el país donde ha residido los últimos cinco años, debidamente apostillado(s) o legalizado(s) en el consulado del

legal en el Ecuador para los venezolanos representa un proceso burocrático abreviado y un aflojamiento para el control migratorio regional.

Las diferencias en la política migratoria dirigida a los ciudadanos de Colombia y Venezuela se puede comprender por las relaciones internacionales entre Ecuador y sus vecinos. Como vimos anteriormente, Ecuador contempla Colombia bajo una perspectiva de seguridad, visión influida por el evento del bombardeo de Angostura en marzo de 2008 y la subsiguiente percepción estatal de inseguridad por la frontera al norte. Ecuador y Colombia no restablecieron relaciones diplomáticas hasta septiembre de 2009, y el primer asunto que abordaron fue la reactivación de Combifron (la Comisión Binacional de Frontera) para enfrentar el tema de la inseguridad en el territorio fronterizo (*El Universo*, 2010). Por otro lado, Ecuador y Venezuela tienen una larga historia de amistad, siendo Ecuador “uno de los primeros países en reconocer a Venezuela como Estado soberano, en octubre de 1832”, y dado que “en la actualidad las relaciones diplomáticas son mucho más normales y fluidas. Existe coincidencia en el tratamiento de temas internacionales [...] con el propósito de fortalecer las relaciones bilaterales al más alto nivel posible [...]” (“Política Bilateral”, “Ecuador y América: Ecuador y Venezuela”).⁶² Los gobiernos de los países, encabezados por Rafael Correa y Hugo Chávez, eran conocidos como aliados y emitían discursos semejantes con respecto a la integración regional, la cooperación estratégica, la no dependencia comercial regional y la necesidad de romper duraderas estructuras hegemónicas (*El Universo*, 2011). En este contexto de alineamiento político, económico e ideológico, se comprende la facilidad dada a los ciudadanos venezolanos para residir en Ecuador.

Ecuador en el país que lo otorga. 5. Certificado de Movimiento Migratorio actualizado expedido por las autoridades de Migración del Ecuador. 6. En el caso de ser refugiado, deberá presentar copia notariada del carné de refugiado emitida por el Ministerio de Relaciones Exteriores, de esta forma se justificará su estadía legal en el país. 7. Original y copia a color notariada del título, póliza o certificado de depósito a un plazo mínimo de 365 días. El monto mínimo será de US\$ 25.000 (VEINTICINCO MIL) y de al menos US\$ 500 (QUINIENTOS) adicionales por cada pariente que dependa del inmigrante. 8. Todo documento en idioma extranjero deberá estar debidamente traducido y contar con el reconocimiento de firma del traductor ante un notario público. Cuando la traducción ha sido realizada en el extranjero, deberá ser apostillada o legalizada ante un consulado del Ecuador en el país de origen, la traducción también podrá ser realizada ante el Consulado del país de origen en el Ecuador. 9. Cuando en los requisitos de visa se solicite copias certificadas de documentos cuya emisión sea competencia exclusiva de la Dirección Nacional de Registro Civil Identificación y Cédulación, dichas copias vendrán certificadas por dicha institución y en ningún caso ante notario público” (Dirección General de Migración y Extranjería, “9-II Visa de Inversionista en pólizas, títulos o cédulas hipotecarias”).

62 Disponible en: www.mmrree.gob.ec/pol_exterior/ecu_venezuela.asp.

En resumen, el discurso estatal sobre las visas durante los primeros años tomados aquí se enfoca en cambios en los costos de los trámites y cambios en la cantidad de dinero requerido para ser elegible para diferentes categorías de visas, demostrando que el estado usa el dinero como una técnica de inclusión o exclusión de ciertos extranjeros. En años más recientes, aunque se decreta una política de fronteras abiertas, dos años después se declara que los individuos de ciertas nacionalidades no gozan de este derecho, demostrando por un lado la tensión entre un enfoque de seguridad versus el deseo estatal de cumplir con la política constitucional del libre movimiento humano, y por otro lado demostrando el carácter condicional de los derechos proclamados y la cambiante interpretación estatal de sus normas. Además existen distintos requisitos de visas según la nacionalidad del individuo (por ejemplo, el relajamiento de los requisitos para los venezolanos que solicitan la visa 12-XI o 9-VII, versus la imposición de nuevos requisitos para obtener una visa de refugiado), lo cual demuestra que el estado usa la visa como herramienta de inclusión o exclusión dependiendo de cómo concibe al individuo y la nacionalidad de este.

6. Conclusiones

En este capítulo, analizamos el discurso estatal ecuatoriano de los últimos 10 años que se enfoca en los temas de migración y extranjería, tomando los mismos elementos del capítulo previo, los cuales nos demuestran cómo el enfoque de derechos presente en las dos últimas constituciones se entrecruza con la preocupación estatal por la seguridad nacional, y además con un enfoque de integración regional que no contribuye al fin de la condición de extranjero ni al fin del concepto del extranjero indeseable, sino a la división conceptual de “ellos” versus “nosotros”, al concepto del extranjero suramericano deseable (menos individuos de ciertas nacionalidades como los colombianos, quienes se vinculan con la delincuencia) y al uso de la visa como mecanismo para evitar la entrada de individuos de países considerados amenazadores.

Mediante el discurso jurídico, se percibe cómo se construye el concepto de un estado ecuatoriano, cómo se organiza el escenario dentro del cual se despliegan las relaciones entre el estado y los extranjeros, y cómo este escenario va evolucionando conforme a los intereses y prioridades de los representantes estatales. A través de las tensiones y contradicciones entre los diferentes enfoques presentes en el discurso estatal, y a través de los distintos usos y justificaciones que el estado aplica a las políticas migratorias, se percibe que el estado no es una entidad coherente ni unida, sino que se forma en las re-

laciones entre actores e instituciones con diferentes propósitos, pero quienes emiten un discurso en la forma de constituciones, decretos, acuerdos, tratados, convenios y resoluciones se unen para componer lo que llamamos el discurso “estatal”. Es esta composición heterogénea lo que ejerce el poder estructural y lo que organiza el escenario legal y burocrático que los extranjeros enfrentan cuando comienzan el proceso de solicitar la residencia en Ecuador.

Sin embargo, el estado no es un “conjunto” de leyes y normas que se imponen desde “arriba” hacia “abajo”, y tampoco es un “conjunto” de legisladores que decretan e implementan tales normas, sino el tipo de relación que se forma en el discurso jurídico del gobierno. Es el proyecto que los legisladores y gobernantes imaginan y establecen en el discurso legal, y es la manera como los individuos asumen su definición, categorización y regulación. En el siguiente capítulo, mostraré cómo el “otro” extranjero y el “estado” se construyen por medio de las prácticas cotidianas durante el proceso burocrático de la solicitud de las visas.

CAPÍTULO IV

**Etnografiando el sistema
burocrático de visas**

Etnografiando el sistema burocrático de visas

1. Introducción

1.1 Buscando el estado en lo cotidiano

En este capítulo, intento hacer una etnografía del estado examinando las prácticas cotidianas dentro del aparato burocrático encargado del trámite de las visas. Este esfuerzo significó hacer observación en la Dirección de Migración y Extranjería, donde tramitan las visas de residencia no permanente y las solicitudes de nacionalidad, y en la Dirección General de Extranjería, donde tramitan las visas de residencia permanente. Las dos oficinas están dentro de la competencia del Ministerio de Relaciones Exteriores.⁶³

Según Akhil Gupta (2006), el acto de etnografiar el estado de esta forma brinda tres posibilidades: 1) por un lado, la de considerar el estado como un *efecto* —se puede observar cómo el estado toma forma en las experiencias personales de los extranjeros y los funcionarios durante el proceso institucional para la obtención de una visa—; 2) por otro lado, la de romper con la idea del estado como una entidad unida y coherente, para considerarlo como un fenómeno multidimensional, con varios niveles burocráticos y jerárquicos que entran en conflicto y que albergan tensiones entre sí; 3) y por último, la de cuestionar el concepto del “estado” como una entidad intrínsecamente o naturalmente separada de la “sociedad civil”, dado que se puede observar las técnicas de construcción de estos dos fenómenos durante el proceso institucional de tramitar las visas, y los momentos cuando esta dicotomía se vuelve borrosa y pierde practicidad. En tal sentido, este capítulo ofrece conceptualizar el estado de una forma más abstracta⁶⁴ —en vez de reificarlo y equiparlo con el sistema institucional

63 La Dirección General de Extranjería cambió de la jurisdicción del Ministerio del Interior a la del Ministerio de Relaciones Exteriores en mayo de 2012, de modo que ahora el Ministerio de Relaciones Exteriores está encargado de tramitar tanto las visas de residencia temporal como las visas de residencia permanente.

64 “Abstracto” en su definición directa: “Que no pretende representar seres o cosas concretas [...]” (www.rae.es).

concreto—⁶⁵ y desnaturalizar el concepto del estado como separado de la sociedad civil a través del desmontaje de los niveles, estratos y posiciones sociales que componen lo que llamamos el “estado”.

Mediante de una descripción y el análisis de las interacciones cotidianas entre los “extranjeros”, por un lado, y los funcionarios del “estado”, por el otro, se puede rastrear cómo el estado se construye activamente, no solamente como manifestación institucional, sino como una representación o construcción simbólica. En un capítulo sobre las “fronteras borrosas” del estado, Akhil Gupta explica que en las prácticas cotidianas en los niveles bajos de las burocracias estatales, el estado se construye dentro de la “imaginación y prácticas diarias de la gente ordinaria” (Gupta, 2006: 227). Esto significa que una mirada a las interacciones comunes entre la “gente ordinaria” (en este caso, entre el “público” en general, sean ciudadanos o extranjeros, y los funcionarios de bajo nivel) puede darnos una pista de cómo el estado toma forma en la acciones de la gente. Con esto, Gupta no quiere decir que el estado no exista como una fuerza real, sino que el estado es una construcción cultural cuyos efectos se pueden observar en las interacciones sociales.

Para la mayoría de extranjeros, uno de sus primeros contactos principales con el estado se realiza en las oficinas donde se tramitan las visas, con los funcionarios de nivel bajo que atienden al público.⁶⁶ En la introducción de su libro *Una antropología del estado*, Aradhana Sharma y Akhil Gupta explican que:

[...] la esfera de las prácticas cotidianas es el ámbito principal en el cual la gente aprende algo sobre el estado. Sea la práctica de esperar en una fila para obtener las raciones mensuales o para mandar una carta, [...] pagar los impuestos o ser auditado, solicitar un pasaporte o asistir a un juicio, el estado como una institución toma forma en la vida de la gente a través de las prácticas aparentemente banales de las burocracias. El significado que el estado tiene para la gente, tanto para oficiales gubernamentales situados dentro de las burocracias, como para la gente situada afuera, por ejemplo los clientes de programas gubernamentales y otros ciudadanos, se forma profundamente a través de la *rutina* y los procedimientos *repetitivos* de las burocracias (Sharma, Gupta 2006: 11).

65 Esta propuesta también viene de la teoría de Philip Abrams, quien, en su artículo clásico sobre el estado, “Notes on the difficulty of studying the state”, se manifiesta en contra de la idea del estado como un objeto en el primer grado (un objeto físico) o en el segundo grado (una institución social); y, como alternativa, propone entender el estado como una función ideológica (Abrams, 1988 [1977]).

66 Claro que a este contacto debemos añadir los filtros de migración por los cuales los extranjeros (y los nacionales) pasan en las puertas de entrada de un país (aeropuertos, puertos marítimos y fronterizos terrestres).

Esta cita señala tres puntos importantes sobre una etnografía de los centros burocráticos del estado: primero, que un análisis de las interacciones rutinarias entre los “usuarios” y los “funcionarios”⁶⁷ en espacios concretos demuestra el significado que el estado tiene para la gente, tanto para aquellos que supuestamente lo “representan” como para aquellos que están situados “afuera”. Un segundo punto importante es que el estado tiene significado tanto para los funcionarios como para los usuarios, entonces si se quiere considerar el estado como nuestro “objeto” de análisis, no es una cuestión de considerar a los funcionarios en contra de o en oposición a los usuarios, sino de considerar a los dos grupos de personas como potenciales puntos de referencia que construyen e interactúan con el estado en sus acciones y pensamientos, y que experimentan los efectos de esta misma construcción. Por último, las palabras “rutina” y “repetitivo” en esta cita son importantes porque apuntan a un hallazgo principal que observé en las oficinas de visas, el cual describiré más adelante.

Un último asunto importante antes de entrar en el cuerpo del capítulo es que los usuarios a los cuales menciono no son cualesquiera individuos, y el sistema institucional con el cual entran en contacto no es cualquier burocracia estatal. El estudio se refiere a individuos *extranjeros* que se encuentran en oficinas de migración y extranjería, lo cual quiere decir que el estado no se está representando y construyendo a través de su población “nacional” en este caso, sino ante un grupo de individuos que típicamente se consideran como el “otro”. La proposición de que el estado se construye a través de las acciones y los pensamientos, tanto de los extranjeros como de los ciudadanos, apoya la crítica de Andreas Wimmer y Nina Glick-Schiller (2002) del concepto de nacionalismo metodológico y del estado como atado al territorio y sociedad *nacionales*.⁶⁸ El hecho de que son extranjeros que contribuyen a la construcción del estado por medio de sus prácticas y pensamientos apoya la propuesta de Glick-Schiller de la no nacionalización del concepto del estado.

67 Todos los trabajadores en las oficinas de visas se referían a las personas que hacían trámites como “usuarios”, y se referían a sí mismos como “servidores públicos”. En este capítulo, yo intercambio los términos “servidores públicos” y “funcionarios”, y “usuarios” y “extranjeros”. Los funcionarios consideraban despectivo el término “burócrata”, y no lo usaban.

68 Nina Glick-Schiller y Andreas Wimmer argumentan en su artículo “Methodological nationalism and beyond” que “la historia de la construcción trans-fronteriza y transnacional del estado se vuelve invisible si se acepta el paradigma prevalente que divide los asuntos del estado en cuestiones nacionales internas y en asuntos internacionales que tratan relaciones entre estados” (Wimmer y Glick-Schiller, 2002: 308). Lo que se observa en el caso de las interacciones entre los extranjeros y las instituciones estatales es una construcción estatal que va más allá de las fronteras nacionales y de la población nacional. El hecho de que son extranjeros que están imaginando y “practicando” el estado señala al carácter transnacional del estado.

Con respecto a la forma de este capítulo, empiezo con una serie de observaciones sobre el proceso de acercarme a los espacios de estudio y sobre mi presencia en el campo. Los siguientes acápite tratan de una etnografía del sistema burocrático y de las interacciones entre los funcionarios y los usuarios, pero enfocándose más en la perspectiva del funcionario. Termino el capítulo con conclusiones sobre el poder regulador del estado y el estado como efecto, visible en las prácticas cotidianas de la gente.

2. Acercándome al sitio de estudio

El primer día que entré en el Ministerio de Relaciones Exteriores con el propósito de empezar el trabajo de campo para esta investigación,⁶⁹ me encontré en un edificio grande en una avenida principal de Quito, la 10 de Agosto y José Carrión. El primer piso del edificio consiste de una oficina grande, con muchos asientos plásticos en filas y unas ventanillas en la parte de atrás. El ambiente estuvo lleno de voces urgentes y de gente entrando y saliendo muy rápidamente. En contraste con todo el movimiento del lugar, había mucha gente parada en filas esperando en las ventanillas de atrás, y había docenas de personas sentadas en las sillas, esperando su turno. Un escritorio quedó en el medio de la oficina, bloqueando el acceso a las ventanillas y a un pasillo que llevaba a una escalera y un ascensor para acceder a los otros pisos y oficinas del edificio. Sobre el escritorio colgaba un letrero que decía “Información”, y dos señores jóvenes atendían a las personas que entraban, explicándoles a qué piso tenían que ir para hacer sus trámites, y en algunos casos entregándoles un boleto con una letra y un número que representaban el tipo de trámite y el número de turno.

Me acerqué al escritorio y le expliqué a uno de los dos funcionarios que yo era estudiante y que quería hacer una investigación académica sobre el proceso institucional de visas. Le pregunté qué trámite necesitaba hacer para tener acceso a la oficina de visas para sentarme al lado de los funcionarios y observar sus interacciones con el público. Su reacción fue muy reveladora de las interacciones entre los servidores públicos y los usuarios: me miró con una cara de confusión y me preguntó qué tipo de visa quería solicitar. Le repetí que yo ya tenía una visa, que era estudiante y que quería hacer una investigación aca-

69 Esto no fue la primera vez que había entrado al Ministerio: empezando en 2008, había visitado el Ministerio en varias ocasiones para pedir información sobre mi caso personal como extranjera, y para tramitar mis propias visas. La última visita que hice entonces fue menos de un mes antes de empezar el trabajo de campo como tal, con el fin de pedir los requisitos para solicitar la nacionalidad ecuatoriana.

démica, no un trámite legal. Alrededor de nosotros, más personas entraban y hacían fila detrás de mí. Mientras yo ocupaba la atención de uno de los servidores públicos, el otro tuvo que ocuparse de la fila creciente. Era evidente que el funcionario quería atenderme lo más pronto posible para alcanzar a toda la gente en la fila. No obstante, no entendió mi segunda explicación tampoco; me dio un boleto y me dijo que subiera al segundo piso donde tramitan las visas de residencia no permanente para preguntar allá.

De esta primera interacción con un funcionario del estado, entendí que los funcionarios están entrenados para tratar con una variedad de casos, pero no saben cómo manejar las situaciones que no encajan dentro de los parámetros “normales” de su trabajo. Este funcionario estaba entrenado para preguntar qué tipo de trámite el individuo quiere hacer, reconocer en qué oficina se ocupan de esos trámites y emitir el boleto correspondiente. Sin embargo, cuando yo le presenté un caso fuera de estos parámetros (una investigación académica, no un trámite legal), no pudo comprender ni pensar fuera de las limitaciones del sistema burocrático. Siguiendo las reglas que su posición conlleva, me dio un boleto y me indicó el pasillo a la escalera para subir a la oficina señalada.

Pasé por el pasillo, y una policía pidió ver mi boleto. Solo enseñándole este papel y así demostrando que yo encajaba en uno de los casos que ellos tratan, pude pasar a la escalera. En el segundo piso, otra policía guardaba la entrada a una oficina con alrededor de 100 asientos en filas, al frente de una banda que separaba este espacio, que era la sala de espera, de un espacio con varios escritorios donde tres servidores públicos atendían a los extranjeros. Había mucha gente sentada adentro, pero no me pareció relevante para mi caso sentarme y esperar con ellos. Le expliqué a la policía en el pasillo que no quería tramitar una visa sino averiguar la posibilidad de hacer una investigación académica, y ella también me vio con confusión. Me dijo que esperara un momento mientras preguntaba a otra persona. Entró por una segunda puerta, donde los extranjeros no entraban, y me dejó en el pasillo.

Mientras la esperé en el pasillo, me fijé en la oficina adentro y la organización física del espacio. El hecho de que la oficina de visas estaba organizada en dos áreas separadas por una cinta —la sala donde esperan las personas que quieren hacer trámites o pedir información sobre el proceso de visas, y los escritorios donde trabajan los servidores públicos y donde atienden al público— aludía a una separación entre dos grupos: el “estado” y la “sociedad civil”. Además, el hecho de que la policía entró por una puerta y me dejó en el pasillo insinúa la misma distinción: existen espacios para el público, como los pasillos y las salas de espera, y otros espacios del estado, detrás de las ventanillas, detrás de los escritorios y detrás de ciertas puertas

donde el público no puede ir. De hecho, durante el tiempo que visité el Ministerio para realizar el trabajo de campo, tenía que entrar por esa puerta y estar en espacios reservados para los representantes del estado, suceso que causó problemas hasta que los policías se acostumbraron a la idea de que una estudiante, miembro del “sector civil”, y extranjera además, entraba a esas áreas reservadas para los representantes del estado.

Ese primer día, después de varios minutos, la policía regresó al pasillo y me explicó que necesitaba escribir una carta dirigida al Director de Migración y Extranjería, detallando qué quería hacer exactamente, para qué fines y por cuánto tiempo. Tuve que escribirlo con un membrete oficial de mi institución, y debía llevar mi firma. En otras palabras, necesitaba establecer una relación legal entre el Ministerio y yo, mediada por la institución en la cual estudiaba, y concretada a través de un documento escrito. En las palabras de la antropóloga Jennifer Shannon, esta carta representaba un “actante que pone a las personas en acción, de la misma manera que lo haría un símbolo institucional en un contexto cultural determinado” (Shannon citado en Barrera, 2011: 60). Según la cultura burocrática del estado, yo tenía que entregar este documento oficial y simbólico al Ministerio para poder concretar nuestra relación legal y adentrarme al estudio.

Luego de haber entregado la carta, otro obstáculo se presentó durante este proceso: el funcionario que atendía al público en el escritorio de información me dijo que regresara el siguiente día para recibir la carta sellada con la aprobación del director y para empezar mi investigación. Sin embargo, cuando fui al Ministerio el siguiente día, el funcionario chequeó arriba con otro servidor público que trabajaba en una oficina detrás de la puerta reservada para representantes del estado, y resultó que la carta no se había aprobado todavía. No esperé que la aprobaran tan rápidamente, entonces salí de la oficina de buen humor todavía, decidida a regresar el día siguiente. Sin embargo, después de dos, tres, cuatro, cinco días de chequear con el funcionario de información y recibir la misma noticia de que el director no había firmado porque “están en seminarios toda la semana”, empecé a cambiar de humor. Me pregunté por qué siempre me decía que regresara el siguiente día si él sabía que el director estaba en un seminario y que no iba a firmar mi carta. También me pregunté quién se encargaba de las responsabilidades del director mientras él estaba ocupado. Un día, cuando ya estaba perdiendo esperanza, le pregunté al funcionario en un tono irónico: “¿Se demoran tres semanas para firmar una carta?”. Cuando me respondió: “Puede ser...”, entendí que este funcionario no sabía cuándo iban a aprobar mi carta, que él no tenía mucho en juego si la aprobaran rápidamente o no, y que tal vez no tenía el poder de acelerar el proceso. Su meta era atenderme

lo más pronto posible —no resolver mi problema— para seguir atendiendo a las demás personas en la fila de información.

Por suerte, pude acelerar el proceso por intermedio de un contacto del Ministerio, sorteando varios pasos burocráticos para que mi pedido fuera aprobado el mismo día en que contacté a este funcionario, sin necesidad de que la oficina jurídica revisara mi carta, ni que el director la firmara. Sin este contacto, seguramente mi carta se hubiera movido sin apuro por los canales del sistema institucional, sin garantía de aprobación, y yo hubiera regresado al Ministerio todos los días sin saber en qué paso quedó mi solicitud. El hecho de tener un contacto con posibilidad de acelerar un trámite resonó en varios de los casos de los extranjeros que entrevisté, y fue una técnica útil para hacer que sus casos fueran considerados como excepciones en vez de seguir por la lenta burocracia institucional.

Esta viñeta señala varios puntos importantes sobre el carácter de los sistemas institucionales en general. Primero, el sistema está establecido de tal manera que los funcionarios y los usuarios tienen distintas metas: los primeros quieren atender a más usuarios posibles, sin importar si los problemas de los usuarios se resuelven o no, o en cuánto tiempo se hacen los trámites, mientras que los segundos quieren resolver sus problemas o sus trámites lo más rápido posible, sin importar cuántas personas más necesitan atención. De esta manera, estos dos grupos se encuentran en una situación chocante, en la cual los primeros están enfrentados contra los segundos.⁷⁰

Además, los espacios físicos están configurados para reforzar la concepción de dos grupos separados y enfrentados. Esta separación física, representada en el establecimiento de espacios para los usuarios (como las salas de espera, las sillas en frente de los escritorios de los funcionarios y las filas en los escritorios de información y en las ventanillas donde se hacen los pagos) y espacios para los funcionarios (como los escritorios donde atienden al público y los cuartos de atrás, por ejemplo donde archivan las antiguas solicitudes de visas), es una parte integral del sistema burocrático, y un mecanismo que crea y refuerza la apariencia de dos fenómenos distintos: “estado” y “sociedad civil”.

Otra conclusión interesante de esta viñeta tiene que ver con la importancia de los contactos personales como manera de acelerar un trámite o de sortear un requisito del proceso burocrático. En mi caso, un funcionario

70 Tampoco quiero presentar a los extranjeros y a los funcionarios como dos grupos unidos y coherentes en sí. Existen conflictos y tensiones entre los extranjeros, por ejemplo cuando se empujaban en la Dirección General de Extranjería para llegar primero a la ventanilla; y entre los funcionarios, por ejemplo cuando uno le echaba la culpa a otro por no haber terminado un trámite. Entonces, aunque se construyen como dos grupos chocantes, también hay tensiones dentro de estas categorías.

de alto nivel tuvo la capacidad de ordenar que mi trámite no se moviera por todos los pasos regulados del sistema y que fuera aprobado enseguida. Esto demuestra que hay casos en los cuales los funcionarios tienen el poder de doblar las reglas del sistema y hacer que este funcione como ellos quieren (y no solamente los funcionarios de alto nivel, como se verá abajo). También significa que los usuarios que tienen contactos personales con los funcionarios —de cualquier nivel— ejercen un poder de esta forma.

Sin embargo, cuestiono que este ejercicio de poder aluda a un poder *sobre* el sistema o *sobre* el estado. El acto de sortear pasos del sistema burocrático y de usar la jerarquía de posiciones para el beneficio de uno son actos que el mismo sistema institucional permite dentro de ciertos parámetros. La burocracia estatal no posee una forma completamente inflexible: en el concepto de Weber, las jerarquías institucionales implican un sistema de sub- y supra-ordinación, en el cual siempre hay funcionarios de un nivel más alto al cual el usuario puede apelar si no le gusta la decisión de un funcionario de nivel más bajo (Weber citado en Sharmay Gupta, 2006: 49). En mi caso, no me gustó la “decisión” del Director de Extranjería y Migración de no firmar mi carta de una manera oportuna, entonces yo recurría un funcionario de un nivel más alto para que el segundo denegara la decisión del primero, una cadena de eventos que encaja dentro de la misma definición de “jerarquías de oficinas” de Weber, y no un proceso que socava la legitimidad del sistema. No obstante, sigue siendo un poder personal que ejerce el funcionario, y un ejemplo de agencia dentro del sistema burocrático.

Además, el hecho de usar contactos para navegar el sistema institucional nos demuestra la importancia del capital social en este tipo de situación. Se entiende el capital social como “el total de los recursos reales o potenciales que son vinculados a la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de relaciones o reconocimientos mutuos” (Bourdieu citado en Portes, 1998: 3).⁷¹ Se acumula este tipo de capital mediante de la construcción de redes sociales, las cuales son una fuente de beneficios por el hecho de proveer a un individuo el acceso a los recursos poseídos por asociados o conocidos (Bourdieu citado en Portes, 1998: 4). Mi contacto en el Ministerio y los varios contactos a los cuales los extranjeros entrevistados hicieron referencia son ejemplos de capital social. Estos conocidos o personas de “reconocimiento mutuo” representan un recurso potencial. En el caso de este estudio, pudieron facilitar los procesos burocráticos en el lugar de destino, y, así, fueron “fuentes de ventajas” (Bourdieu citado en Portes, 1998: 7). Sin estos contactos, tanto mi experiencia de obtener permiso para hacer trabajo

71 Traducción del inglés, de la autora.

de campo como las experiencias de los extranjeros que tramitan sus visas de residencia hubieran sido más prolongadas, difíciles y sin garantía de éxito.

3. Mi presencia en el campo

El día que empecé el trabajo de campo en la Dirección de Migración y Extranjería, el director me acompañó a la oficina donde los funcionarios reciben solicitudes de visas temporales, y me presentó a los otros funcionarios como la nueva “pasante” en la oficina. Durante mi tiempo tanto en esta dirección como en la Dirección General de Extranjería, siempre se me presentaba como una “pasante”. Este término representa una posición reconocida dentro del sistema institucional, mientras que “antropóloga” o alguien que hace “trabajo de campo” son títulos que no encajan dentro de la terminología de la burocracia estatal. Ocupar este título durante mi tiempo en estas instituciones no era insignificante: “pasante” alude a alguien que participa en el trabajo, y que empieza por el último eslabón de la cadena, definiciones que afectaron mis relaciones con los funcionarios, como se verá más adelante.

Otra terminología que debería mencionar es la que los funcionarios usan para referirse a sí mismos y a los extranjeros. Como mencioné anteriormente, los funcionarios se refieren a sí mismos como “servidores públicos”. Este título también es significativo por las varias implicaciones que tiene. Por un lado, la palabra “público” puede implicar que los funcionarios están para servir al público, o la “sociedad civil”. Sin embargo, la palabra “público” también puede referirse al hecho de que representan el estado y que trabajan en una institución estatal.⁷² El término que los funcionarios usan para referirse a los extranjeros, “usuarios”, también es ambiguo. Un usuario es cualquier persona que “usa”: alguien que “toma, tiene o utiliza como manera de realizar o conseguir algo” (Oxford Dictionaries, s.f.).⁷³ En este contexto, “usuario” podía significar una persona que utiliza el sistema institucional para lograr una meta personal. Sin embargo, el verbo “usar” también tiene otras definiciones, varias de las cuales son negativas: “explotar por el beneficio de uno”, “tomar o consumir de suministros limitados”, hasta “el consumo habitual de una droga” (Oxford Dictionaries, s.f.). Es

72 Habermas reconoció, en su libro *The structural transformation of the public sphere*, que la palabra “público” tiene varias connotaciones paradójicas: se puede usar para referirse tanto a la sociedad civil como al estado, tanto a un espacio al cual todos tienen acceso, “un lugar público” o “una casa pública”, como a los espacios reservados para el estado, “la autoridad pública”. Los varios usos y significados de esta palabra no solamente la hacen imprecisa, sino que parecen contradecirse (Habermas, 1991).

73 Traducción del inglés, de la autora.

justamente el carácter vago y ambiguo de la palabra lo que da significado a este título. En vez de referirse a “ciudadanos”, individuos con derechos y deberes, personas contribuyentes a una sociedad, se usa una palabra que les niega estas características y que les confiere un carácter indefinido, y separado de la población ciudadana.⁷⁴

Durante el tiempo que pasé en las oficinas de visas, observé cómo estos títulos influían en las interacciones entre los actores. En el segundo piso de la oficina de Migración y Extranjería, me ponía a un lado del escritorio de un funcionario para observarlo durante una hora, y cambiaba entre los escritorios para poder observar las interacciones de todos los funcionarios con el público. Aunque mi intención era solo observar, a veces los funcionarios pensaban que yo quería conversar con ellos o que ellos deberían explicarme qué hacían en el trabajo, como yo era la nueva “pasante”. Sin embargo, estas interacciones eran difíciles por la cantidad de trabajo que tenían y por el número de “usuarios” que esperaban atención. Esta tensión era evidente cuando un funcionario me dijo: “Es difícil atenderte...”. Yo le dije que no se preocupara, que solo quería observar, pero el momento se volvió tenso.

Además es probable que los funcionarios de la Dirección de Migración y Extranjería cambiaran su comportamiento debido a mi presencia. Cuando yo estaba presente, casi siempre se comportaban muy cortésmente con los usuarios, aun cuando los usuarios estaban enojados o les trataban mal, aunque este comportamiento difiere de los testimonios de varios de los extranjeros que entrevisté. Por ejemplo, cuando una usuaria se acercó al escritorio de una funcionaria (Victoria), muy enojada por el tiempo que había esperado en la sala, Victoria⁷⁵ le preguntó en un tono suave cómo estaba y si todo estaba bien. La señora le dijo en una voz muy cortante que estaba pasando bien hasta ahora, y empezó a hablar en una voz muy alta a otro funcionario al otro lado de la sala. Victoria le pedía disculpas varias veces e intentaba tranquilizarla.

Sin embargo, la mayoría de los extranjeros que entrevisté dijeron comentarios como: “No son profesionales en ningún sentido. No hay atención al cliente”; “me gritó”; “el funcionario me dijo, “necesitas leer”” (D. Chávez, comunicación personal, 30 de marzo de 2012); “no me quiso ayudar”; “son ineficientes”; “son indiferentes y no les importa”

74 En este capítulo, a veces me refiero a las personas que hacen trámites en las instituciones estatales como “extranjeros” o como “usuarios”, no por un descuido o intención de conferirles un estatus ambiguo, sino por usar la categoría que los funcionarios usan.

75 Todos los nombres de los funcionarios y los extranjeros han sido cambiados para proteger su privacidad.

(E. Wickerman, comunicación personal, 28 de marzo de 2012); “hay bastante discriminación [...] Dice que aquí no se saca nada [...] Me dijeron que no, no era posible” (A. Mendoza, comunicación personal, 27 de marzo de 2012); “los funcionarios son hijos de puta. Tienen este pequeño poder entonces te joden la vida” (W. Lacayo, comunicación personal, 26 de marzo de 2012). Es posible que, en este caso, Victoria cambiara su comportamiento porque yo estaba a su lado.

Mi presencia no solamente afectaba a los funcionarios sino a los usuarios también. Varias veces me quedaron viendo, por ejemplo cuando el funcionario dejaba su escritorio por un minuto y el usuario quedaba esperando. En esos momentos, estaba al frente del usuario y se volvía evidente que yo no era una presencia “normal” allí. Algunos me preguntaban qué hacía o qué escribía, y conversábamos sobre mi investigación hasta que el funcionario regresaba. A veces traducía para los usuarios que no hablaban español.

En el tercer piso del mismo edificio, la organización física del espacio y la rutina del trabajo hizo que mi presencia fuera más incómoda que abajo. Los escritorios eran más pequeños y pegados el uno al otro, entonces no había mucho espacio donde ubicarme. Además había menos movimiento, y muchas veces los funcionarios no atendían al público sino que trabajaban en las computadoras. La única vez que me senté detrás de un funcionario público en esta oficina, vi que ella casi no atendía al público y trabajaba a un ritmo más lento que los funcionarios de abajo; entonces le pedí que me explicara su trabajo cuando tuviera tiempo. Aunque me sonrió y asintió ligeramente con la cabeza, después me dio la espalda y no me habló más. En ese caso, el hecho de que ella no atendía al público y tampoco quiso (o pudo) explicarme su trabajo, causó otra situación incómoda.

Por lo tanto, me sentaba en un escritorio desocupado al lado de Juan, otro funcionario. Sin embargo, esta organización llevó a que él me considerara como una compañera de trabajo, y me dio trabajo que hacer. Esto incluía deberes pequeños, como por ejemplo sacar copias de documentos, buscarle carpetas específicas y pegar fotos de extranjeros en las aprobaciones de sus visas. Sin embargo, su confianza llegó al nivel en que, después de unos días, me pidiera deberes como el ingreso de información de extranjeros a la computadora y la revisión de carpetas de solicitudes para asegurar que los papeles estuvieran en orden. Un día, él atendía a una señora que quería dejar una solicitud para la nacionalidad ecuatoriana. En ese momento, había varias personas esperando en la sala, así que me pasó la carpeta de la señora y una hoja detallando los requisitos para ser elegible para la nacionalidad. Me dijo que revisara los documentos para asegurar que tenía todo

en orden. A la señora le dijo: “Por favor, con la doctora”, refiriéndose a mí. Fue interesante su uso del término “doctora”: él sabía que yo no poseía este título, pero lo usó para otorgarme legitimidad y autoridad.

Empecé a chequear los documentos de la señora con los requisitos de la hoja, pero no entendía el lenguaje. Uno de los requisitos era un “documento que acredite la patria potestad de la madre, padre o apoderado”. Los otros requisitos también usaban el mismo lenguaje jurídico y especializado que requiere de capacitación para entenderse. La señora se dio cuenta de que yo no entendía ni los requisitos ni los documentos que me había entregado, y me empezó a explicar por qué sus documentos cumplían con los requisitos en el papel. Sentí que yo debería estar en una posición de poder, pero por no entender el lenguaje jurídico del estado, me encontré en desventaja. Cuando Juan se desocupó de las personas que estaba ayudando, le pasé la carpeta para que él la revisara. Sentí que no había hecho bien mi trabajo, hasta que recordé que esto no era mi trabajo.

En el tercer lugar de observación, la Dirección General de Extranjería, la situación era la más incómoda, principalmente porque nadie me presentó oficialmente a los servidores públicos como en los primeros dos casos, y entonces poca gente sabía quién era yo y qué hacía. A veces los funcionarios me miraban con caras inquisitivas o me preguntaban qué hacía o qué escribía. Además no había espacio para sentarme al lado de los servidores públicos, entonces muchas veces me encontré parada en un cuarto, observando a los funcionarios desde lejos. Esta situación también llevó a que me dieran deberes, pero era más común estar de pie, sin espacio y aparentemente sin propósito.

En esta oficina, mi presencia también afectaba los comportamientos de los usuarios aunque no era mi intención. Un día, estaba sentada en un espacio pequeño entre dos funcionarios en las ventanillas, observando y tomando apuntes en una libreta. Había docenas de personas alrededor de las ventanillas y todos se estaban empujando y hablando en voces altas. Una señora mayor empezó a gritar de frustración, viéndome a mí y mi libreta: “¡Ocho horas! ¡Ocho horas!”. Ella miró a su reloj. “¡Dieciocho horas! ¡Esperando!”. Cada vez que gritaba, me miraba. “¡Dónde está! ¡Dónde está!”, sin referirse a nada en particular. “¡Ya tengo hambre! ¡Soy de tercera edad!”. Me vio de nuevo. La gente empezó a reírse. “Pero dígame cuánto tiempo se demorará, ¡porque ya tengo ganas de ir al baño!”. La gente se rió más. Es posible que se comportara así porque pensaba que yo era una inspectora o alguien que tomaba las quejas de las personas.

En otro momento, cuando estaba sentada al lado de la funcionaria que trabajaba en el escritorio de información en la misma oficina, un usuario vio que tomaba apuntes y me preguntó en un tono irónico: “¿Estás haciendo una investigación sobre la desorganización de este lugar?”. Le sonreí sin contestar. “Tienes mucho trabajo que hacer. Esto es un caos”.

Estas experiencias en las dos oficinas de la Dirección de Migración y Extranjería y en la Dirección General de Extranjería ratifican, primeramente, la imposibilidad de que el etnógrafo quede afuera del escenario de acción y que observe “objetivamente”. Yo me convertí en un miembro activo del escenario solo por estar allí. El hecho de que los usuarios me miraban, se preguntaban qué hacía, me hablaban, que interactuaba con ellos y con los servidores públicos, y además el hecho de que estaba al lado de los servidores públicos y que tal vez cambiaban su comportamiento por mi presencia, implica que me convertí en una parte de las interacciones sociales, y en las relaciones de poder que se ejercen en esos espacios.

Otro punto interesante es que mi posición física en el “campo” afectaba mi relación con los otros sujetos, tanto con los funcionarios como con los usuarios. Estar sentada al lado de un funcionario no era lo mismo que estar sentada en un escritorio, y estar detrás de la ventanilla no era lo mismo que estar en el escritorio de información. Justamente como existen diferencias entre las relaciones de distintos funcionarios y el público, mi posición física también cambió cómo me relacionaba con las otras personas en el escenario.

También aprendí que estos espacios, que supuestamente son reservados para los representantes del estado, son fácilmente accesibles por miembros de la “sociedad civil”. Mejor dicho, mi experiencia demuestra que la única diferencia entre un miembro de la sociedad civil y un miembro del estado es su posición física en el espacio (en frente o detrás del escritorio, por ejemplo) y su rol social en ese espacio (una persona que deja una solicitud o una persona que revisa la solicitud). En los períodos que pasé “trabajando” con Juan, me convertí en una representante más del estado ecuatoriano: estaba detrás del escritorio, chequeando requisitos y documentos, ingresando información a la computadora y comunicándome con los usuarios. Sin embargo, poco tiempo antes, yo había estado al otro lado del escritorio, pidiendo información y dejando las mismas solicitudes que ahora estaba revisando. Lo único que separa a los usuarios de los funcionarios estatales es su posición en el espacio, tanto social como físico.

4. La rutina burocrática en la Dirección de Migración y Extranjería

En este acápite, trataré la rutina burocrática en la Dirección de Migración y Extranjería —donde tramitan las visas de residencia temporal y las solicitudes de nacionalidad ecuatoriana— que actualmente se encuentra en la ciudad de Quito, en la avenida 10 de Agosto y la calle José Carrión. El espacio del edificio está distribuido de la siguiente manera:

Tabla 1
Organización de la Dirección de Migración y Extranjería

Localidad	Espacio	Funcionarios encargados
Primer piso	Escritorio de información; ventanillas de pagos	<ul style="list-style-type: none"> - Guardias / policías. - Funcionarios que atienden el escritorio de información. - Funcionarios que atienden las ventanillas de pagos.
Segundo piso	Oficina de trámites de visas temporales	<ul style="list-style-type: none"> - Guardias / policías. - Funcionarios que reciben solicitudes y que dan información acerca de las visas temporales. - Funcionarios que revisan las carpetas de solicitudes. - El Director de Migración y Extranjería.
Tercer piso	Oficina de trámites de nacionalidad	<ul style="list-style-type: none"> - Guardias / policías. - Funcionarios que reciben solicitudes y que dan información acerca de la nacionalidad ecuatoriana.
Cuarto y quinto pisos	Oficinas	<ul style="list-style-type: none"> - Funcionarios que no atienden al público.

Elaboración: la autora.

Los extranjeros típicamente llegan a la Dirección de Migración y Extranjería para pedir información sobre los requisitos de las visas, para dejar solicitudes, para hacer pagos, para chequear si las visas ya están listas y para retirar los pasaportes visados. Sin importar el tipo de trámite por realizar, el usuario tiene que pedir un turno y acercarse al escritorio del funcionario según el número que se le asigna.

Si el usuario va a preguntar sobre los requisitos de distintas visas, el funcionario muchas veces tiene esta información memorizada. Saca una hoja de su escritorio con los requisitos detallados en escrito, y recita los varios puntos mientras señala en la hoja. El funcionario ejerce poder de esta forma porque posee información que comparte con el usuario, y también usa la palabra escrita como respaldo de lo que dice. Aun cuando el funcionario no sabe de memoria la información, la palabra escrita actúa como el fundamento de la autoridad: una vez, a Juan se le olvidaron los requisitos específicos para el caso de un usuario al cual atendía, y buscó un papel en una carpeta roja en su escritorio donde los requisitos estaban detallados. Le entregó la hoja al usuario para que él mismo la revisara. En este caso, la palabra escrita le apoyó y le otorgó autoridad aunque no sabía la información de memoria.

Si el extranjero quiere dejar una solicitud de visa, se acerca al escritorio según el número que se le asigna, se sienta al frente del servidor público y le entrega una carpeta que contiene la solicitud formal, compuesta de un formulario de datos personales y de documentos que respaldan la solicitud, como una copia de su pasaporte o una copia de su cuenta bancaria, dependiendo del tipo de visa que está solicitando. Una vez que el extranjero le entrega la carpeta con los documentos, el funcionario los revisa para asegurarse de que todos los documentos necesarios estén presentes. En este paso del trámite, el contenido del papel todavía no tiene mucha importancia: el funcionario revisa cada hoja para confirmar que el documento está presente, por ejemplo la copia del pasaporte y el formulario oficial de la solicitud, pero no toma el tiempo para leer la información. Ese paso lo hace otro funcionario en otro momento del proceso. Ahora lo importante es asegurar que los documentos estén presentes, para luego ingresar los datos personales del extranjero en el sistema de la computadora, como los nombres, apellidos, fecha de nacimiento, profesión.

Es mediante la entrega de esta carpeta con los documentos escritos, y el registro de estos datos en el sistema de la computadora, que el extranjero se convierte en una entidad registrable, contable e identificable para el estado. Si los datos del extranjero no se transmiten por escrito al funcionario, o si no se ingresan al sistema en la computadora, no existe para el estado. La única forma de convertirse en una entidad reconocible ante el estado es el ingreso de su información por el sistema a través de la documentación escrita.

Así, la cultura burocrática funciona: con personas que se convierten en papeles y datos ingresados al sistema. Las personas pierden su carácter humano en este sistema, y adoptan otra identidad que depende de documentos y números. Se observa este hecho claramente en el siguiente ejemplo: un día, Victoria atendía a una abogada, quien dejó unas 15 carpetas de parte

de 15 extranjeros. Victoria ingresaba toda la información de las varias solicitudes en la computadora mientras la abogada le hablaba sobre los distintos casos de los extranjeros, de dónde eran y qué hacían. Mientras la señora hablaba, Victoria asentía con la cabeza para ser cortés, pero no despegabla su mirada del monitor de la computadora, lo cual daba la impresión de que no estaba interesada en las personas detrás de las solicitudes. Cada extranjero solicitante se convertía en un papel, en una carpeta, en una pestaña en la computadora para Victoria; no eran personas, y, por lo tanto, no le importaban sus historias personales.

Es interesante notar que varios extranjeros entrevistados compartieron la idea de que era importante “convertirse” en un “ser humano” para los funcionarios —en otras palabras, dejar de ser solamente un documento, una entidad registrada en el sistema— para facilitar el trámite. Según una extranjera estadounidense, Emily, procesar su visa era más conveniente:

[...] cuando se vuelve personal [...] Expliqué que estaba enferma, o dije, mi visa está por vencer, así que la chica llamó a tres personas. Al fin y al cabo, quieren ayudarte. A veces son indiferentes y no les importa. Pero cuando tú explicas tu situación personal, lo hacen [...] Necesitan un poco de presión, o necesitan verte como un ser humano, y así funciona mejor [...] Aprendí a sonreír más, ser muy amable, cosas que no me son normales, ser muy cortés, nunca enojarme [...] Tienes que alcanzarles de alguna manera. Yo me inclinaba en la mesa, me hacía la tonta, alguien débil que tenían que ayudar. Tienes que sobresalir [...] Yo les veo como atascados en la máquina. Es el sistema (E. Wickerman, comunicación personal, 28 de marzo de 2012).

Emily reconocía que ella era una carpeta, un número más para los funcionarios, un documento sin cara. Pero para recibir un mejor tratamiento y procesar su trámite de manera más pronta, creía que era importante intentar convertirse en un “ser humano”. Otra extranjera estadounidense me dijo, “[...] y él [funcionario] me dio su número para llamarle y ver cómo iba mi solicitud. Yo sugiero eso a todos. Hay que hacerte amiga de los funcionarios, y así el proceso es mucho más fácil” (S. Hart, comunicación personal, 20 de marzo de 2012). Ella también reconoció que, en general, los extranjeros no son personas para los funcionarios, pero convertirse en “amiga” —un individuo, y no una carpeta— le ayudó en el proceso.

Después de hacer este ingreso inicial de datos al sistema, el funcionario emite una orden de pago que permite que el extranjero haga el primer pago de US\$ 30 abajo en las ventanillas del primer piso. De allí, le toca esperar hasta que la solicitud pase por el cuarto de atrás en el mismo piso donde otro funcionario revisa los documentos de nuevo, y luego por las oficinas

jurídicas en un edificio al frente de la Dirección de Migración y Extranjería, donde también se revisan los documentos anexos y se aseguran de que los papeles “están en orden”.⁷⁶

Una vez que la visa está aprobada, el Director de Migración y Extranjería debe firmar la hoja de aprobación para que sea válida. Observamos aquí la importancia de la firma como técnica oficial de ratificar un documento. No obstante, el peso de la firma personal señala una ineficiencia en el sistema: el Director tiene que estar presente para firmar las visas de residencia temporal, y, como yo observé durante el proceso de obtener permiso para empezar el trabajo de campo, a veces tiene otros deberes que cumplir (por ejemplo, atender seminarios) que le remueven de su oficina y que hacen imposible la firma de las visas temporales. Además, para firmar las visas de residencia permanente, tiene que viajar físicamente desde la Dirección General Migración y Extranjería, donde queda su oficina, hasta la Dirección General de Extranjería. También observé que no llega todos los días. Emily me dijo: “Todavía no me han dado la aprobación [...] Nunca vino para firmar el papel. Yo seguía yendo. ¿Dónde está? ¿Dónde está? Y no estaba” (E. Wickerman, comunicación personal, 28 de marzo de 2012). Entonces, mientras la firma es una técnica integral del sistema burocrático, es un factor que puede entorpecer el proceso.

Cuando la visa ya está lista para ser recogida, el extranjero vuelve a la oficina donde le emiten la segunda orden de pago. Después de hacer este depósito final, el extranjero puede retirar el pasaporte visado.

Durante mi observación de este proceso en la oficina, algo que noté inmediatamente fueron los movimientos regulados de los funcionarios. Sentada al lado de Andrés, uno de los funcionarios que recibía solicitudes de visas, observé que todos sus movimientos parecían ser sincronizados con algún orden de operaciones regulado, pero no expresado. Cada clic del teclado, cada vez que se ponía de pie para ir al cuarto de atrás, cada vez que se sentaba, cada sobre que abría y papel que grapaba, parecía tener el propósito de cumplir con un conjunto de reglas y órdenes externo a él. El mismo movimiento de su cuerpo fue exteriorizado hasta el punto de que no era responsable por su propio cuerpo, sino que el sistema burocrático lo dirigía. Aquí observamos cómo el ser humano pierde su individualidad en el proceso y se convierte en un medio para el trabajo en “cadena de producción”.

76 Escuché esta frase constantemente durante mis observaciones y las entrevistas. Los extranjeros me decían que tenían “todos los papeles en orden” para decir que tenían una visa vigente, y también para decir que habían reunido todos los documentos necesarios para solicitar otra visa o extender la visa que ya tenían. Es interesante que se equivalía el concepto de la legalidad con el orden.

Cuando Alejandra, otra funcionaria que recibía solicitudes de visas, terminaba con un usuario, hacía clic en la pantalla en “atendido” y luego “finaliza y próximo”. Se llamaba el próximo turno automáticamente: sonaba un timbre y el próximo turno aparecía en una pantalla. Alejandra no tenía que llamar a las personas individualmente, sino que aparecían como números en su pantalla. En este sentido, el proceso laboral burocrático puede ser comparado con la vida laboral de una fábrica industrial. Los extranjeros se convierten en “productos” que se mueven por una línea de ensamble, y los funcionarios que los atienden se convierten en trabajadores de fábrica, parados ante la línea, haciendo la misma actividad una y otra vez. David, el extranjero canadiense, me explicó: “Siempre hay un montón de gente en el Ministerio de Relaciones Exteriores. Es como una línea de ensamble. No ven la cara de la gente aquí” (D. Chávez, comunicación personal, 30 de marzo de 2012). Cada vez que atendían a un “usuario”, era como clavar otra pieza en un producto más. “Atender, ingresar, finalizar y próximo” eran los pasos del puesto de Alejandra en la banda sin fin. Su meta era pasar por el mayor número de “productos” en el menor tiempo posible, justamente como una fábrica industrial. Los extranjeros se pierden del escenario, y cada cuerpo toma significado en su conversión en un producto registrable para el estado.

Esta rutina burocrática se volvió familiar para mí después de estar en la oficina por pocas horas. Me familiaricé con el ritmo de la oficina y el trabajo, y las diferentes acciones reguladas que los funcionarios hacen. Después de aprender las distintas reglas de los requisitos de visas, y cómo llenar el sistema de la computadora, el trabajo se vuelve repetitivo, monótono y hasta aburrido rápidamente. Como Emily me dijo: “Yo les tengo pena. La cantidad de papeleo, la cantidad de grapas, tener que explicar la misma cosa a todos los que entran. Tienen que decir la misma cosa todo el día. Hay que sentir pena para las personas con trabajos tan aburridos. No puedo imaginar tener el deber de explicarles a las personas la misma cosa todo el día” (E. Wickerman, comunicación personal, 28 de marzo de 2012). El segundo día me pregunté qué cambiaría si yo visitara la oficina todos los días. ¿Vería la misma rutina, los mismos movimientos día tras día? Al finalizar el trabajo de campo, se volvió claro que el ritmo de la oficina no variaba mucho.

La manera como está establecido este conjunto de reglas y normas no favorece la desviación. Por ejemplo, cuando Victoria estaba ingresando datos de un extranjero en el sistema de la computadora, alguien le llamó: “¡Ven un ratito!”. Ella le contestó: “Espérame un minuto, ¡déjame ingresar esta información al sistema!”, y empezó a trabajar más rápidamente en la computadora. Era evidente que sentía estrés porque tenía que abandonar su puesto en

el sistema, aunque momentáneamente, y hacer una actividad que no encajaba con la rutina de atender a los usuarios e ingresar información al sistema.

Las reglas también funcionaban como una excusa para no hacer excepciones para usuarios o para no saltar pasos en el procesamiento de las solicitudes. Victoria le dijo a un extranjero que pidió que se procesara su trámite más rápido: “El sistema no me lo permite”, demostrando las limitaciones que el funcionario enfrenta y la supuesta inflexibilidad del sistema. En otro momento, Victoria vio los papeles de un usuario y le dijo que regresara el próximo día. La extranjera puso las manos en su cara con angustia: “¡No sea mala!”. Pero Victoria le dijo que no podía ayudarle ese mismo día, y le explicó los pasos por los cuales los papeles debían pasar. En estos casos, Victoria aludía a los límites que el sistema le ponía, fueran rígidos o flexibles.

Entonces, por un lado, la rutina y las reglas implementadas representan una limitación que el funcionario enfrenta. Otra limitación que se enfrenta es la misma estructura de la división del trabajo y la jerarquización de cargos y responsabilidades. Victoria, Andrés y Alejandra solo representan un nivel de funcionarios en la Dirección de Migración y Extranjería. Más “abajo” (si imaginamos esta jerarquía como una pirámide), están los funcionarios que atienden al público en los escritorios de información, y los guardias que revisan los turnos de los usuarios y que les dejan pasar por ciertos pasillos y por ciertos escritorios. En el mismo nivel, están los funcionarios que trabajan en los cuartos de atrás, revisando las carpetas y los documentos anexos. Además están los funcionarios encargados de las mismas responsabilidades, pero en la Dirección General de Extranjería, tramitando las visas de residencia permanente. Un nivel más “arriba”, están el director y la subsecretaria (cuyos títulos además confirman su posición superior en esta jerarquía). Y “encima” de todos, está el ministro de Relaciones Exteriores. La jerarquía se vería así:

Tabla 2
Jerarquía de la Dirección de Migración y Extranjería



Elaboración: la autora.

El hecho de que no hay solo un servidor público encargado del procesamiento de todos los tipos de visas —que uno dirige al usuario al espacio relevante para su caso, que otro le entrega información sobre las visas y recibe la solicitud, que otro la revisa, que otro la aprueba, que otro la firma, etc.— significa que cada funcionario ejerce una actividad limitada y, por lo tanto, que tiene menos poder durante el proceso en total. Aparte de establecer reglas y rutinas, el sistema institucional ejerce poder dividiendo responsabilidades y deberes para que ningún individuo ejerza demasiado poder. Por ejemplo, una funcionaria me dijo con respecto a los extranjeros “ilegales” en Ecuador: “No es que no le puedes ingresar, pero los que revisan los archivos van a decir “¿por qué entraron, por qué están ilegales?”” (A. Pérez, comunicación personal, 5 de mayo de 2012). Ella aludía a una restricción en su propia agencia debido a los cuestionamientos de otros funcionarios. El hecho de dividir el trabajo de visas en varios pasos, como una máquina, como una banda sin fin en una fábrica, hace que cada trabajador se vuelva más sumiso y menos significativo. Es esta ironía, la fragmentación del poder individual para el ejercicio de un poder más central, la que rige la base del sistema.

El carácter repetitivo del trabajo y la división de responsabilidades tienen dos implicaciones importantes: por un lado, hacen que la observación,

el pensamiento y el análisis sean más difíciles. Para los funcionarios que atienden a los usuarios y que reciben las solicitudes de visas, la meta es acabar con la pila de carpetas, atender a la gente en la sala de espera, ingresar la información en el sistema, y llegar a las cinco de la tarde (o las 6, 7 o hasta las 8 de la noche, como observé en la Dirección General de Extranjería), solamente para empezar de nuevo el siguiente día. Su rol no es pensar y cuestionar sus acciones, sino hacerlas lo más eficientemente posible.

Yo experimenté este efecto varias veces dentro de la oficina. Un día me pusieron a trabajar, pegando las cuatro fotos que acompañan la solicitud aprobada en las cuatro hojas de aprobación. Quitaba las fotos de su bolsita de plástico y las pegaba a las hojas, carpeta tras carpeta. Empecé a olvidar que yo estaba allí para otro propósito, y empecé a pegarlas lo más rápido que podía. Aunque quería anotar partes interesantes de la conversación a mi lado entre un funcionario y un usuario, quería hacer “solo una bolsita más, una foto más”, y seguía con la tarea. Me sentí en una dificultad mental, y hasta física, de dejar las fotos para hacer el esfuerzo de pensar y analizar la conversación a mi lado. Mi responsabilidad asignada y el carácter repetitivo del trabajo me hicieron enfocar en la meta del futuro cercano —terminar de pegar las fotos antes del almuerzo— y todo lo demás perdía prioridad.

Otro ejemplo de la dificultad del pensamiento y análisis dentro del sistema institucional me ocurrió durante otro día en que acompañaba a Juan. Estaba en el escritorio a su lado, observando sus interacciones con los usuarios y tomando apuntes. Él me buscaba deberes o me explicaba qué hacía, para involucrarme en su trabajo. Una vez que terminaba de pegar fotos o de ingresar información a la computadora en “mi” escritorio, empezaba a observarle de nuevo. Sin embargo, cada vez que le empezaba a observar, era evidente que él se sentía incómodo, porque me buscaba otro deber. Estaba más cómodo cuando yo también trabajaba; cuando me convertía en una parte del sistema burocrático. Cuando hacía una actividad (observar y escribir) que no encajaba con el sistema (pegar fotos, ingresar información), causé malestar y los funcionarios me involucraban en el sistema de nuevo, asignándome otra actividad.

Aparte de dificultar el pensamiento y el análisis, la división de responsabilidades y el carácter repetitivo del trabajo hacen más difíciles las concesiones y el tratamiento “especial”. Aunque los funcionarios pueden tener sus propias opiniones acerca de los usuarios, o pueden querer alterar el proceso de un trámite (sea facilitándolo o dificultándolo), el hecho de que están encargados de una sola faceta del trámite de la visa y que operan bajo una rutina regularizada hace que la agencia individual y el tratamiento

“especial” sean más difíciles.⁷⁷ Por ejemplo, Alejandra me contaba que ciertos extranjeros le caían peor que otros, e insinuaba que no siempre quería entregarles las visas a ciertos extranjeros (por ejemplo, los que ella suponía que estaban en el Ecuador para ejercer la prostitución). Otros comentarios interesantes de ella fueron: varios de los extranjeros que solicitan visas están en un estado irregular en Ecuador, algo que no es un problema “para el sistema”, “pero para “nosotros”, sí es problema”. También me dijo que los argentinos le caen mal porque “están alzados, hechos los ricos. Los españoles también, me hacen tener iras siempre. A veces parece que siguen conquistándonos [...]” (A. Pérez, comunicación personal, 5 de mayo de 2012). Sin embargo, “me convierto en una máquina [...] No puedes hacer nada. Tienes que cumplir órdenes [...] No puedes ir más allá, en el trabajo aquí. No puedes ampliarte un poco más, es súper cerrado, solo esto y nada más” (A. Pérez, *ibid*). Implicaba que le gustaría hacer sus propias decisiones acerca del otorgamiento de visas, pero la decisión de aprobar o negar una visa no era su decisión, y, además, el análisis del caso o el tratamiento especial de un caso está fuera del ámbito institucional. Su trabajo era seguir las reglas, las cuales dictan cómo se trata cada caso sin mayor análisis ni excepciones.

Yo observé esta misma limitación un día al lado del escritorio de Alejandra. Ella atendía a una pareja cubana con una bebé. La bebé gritó, y la mamá le habló. Luego, cuando se habían ido, Alejandra me vio y me dijo: “¿Escuchaste lo que le dijo? ¿Cuando el bebé gritó? La mamá le dijo: “Mija, no grites o van a pensar que eres cubana”. ¿Cómo puede decirle eso a su hija? Los cubanos tienen que aprender a quererse”. Aunque el evento le impactó a Alejandra (también lo mencionó cuando le entrevisté la siguiente semana), no afectó cómo les atendió: ingresó la información al sistema y les dijo que regresaran el siguiente lunes para retirar sus pasaportes visados, la misma atención e información que dio a los demás extranjeros. Aunque me dijo más tarde que los cubanos eran “mentirosos” entre otras cosas despectivas, su tratamiento era igual porque el sistema burocrático lo exigía.

En conclusión, lo que observamos a través de la burocracia de los trámites de visas es lo que Foucault (1997: 247) llama el “poder de la regulación”. Según el filósofo jamás, en los siglos XVII y XVIII, el “soberano” ejercía un “poder disciplinario” que individualizaba a la gente y que se le aplicaba sobre sus cuerpos (Foucault, 1997: 243). En la segunda mitad del siglo XVIII, en cambio, una segunda técnica de poder se formó que no

77 Esto no quiere decir que los funcionarios sean simples robots dentro del sistema institucional. Posteriormente veremos que los servidores públicos son capaces de hacer concesiones y de usar espacios de “libertad” y agencia dentro del sistema.

era individualizadora sino masificadora: en vez de ejercer poder hacia los cuerpos de los individuos, esta nueva técnica se dirigía a la especie en su totalidad, para “intervenir al nivel de su generalidad” y regularla (Foucault, 1997: 246).⁷⁸ Cada persona pierde su individualidad ante el “soberano”, y el estado implementa técnicas no para disciplinar a los individuos, sino para regularizar a la “población” en su generalidad. Estos mecanismos regulatorios existen para crear un cierto tipo de equilibrio en la población y para controlar y regular la vida de la especie humana (Foucault, 1997: 247).

Los ejemplos presentados demuestran claramente cómo la rutina burocrática de las visas funciona como una fuerza reguladora, justamente como teoriza Foucault. La burocracia estatal está establecida para tratar con la población a un nivel más general. El hecho de que a Victoria no le importaban las historias de los extranjeros individuales, que Andrés se movía según un conjunto de reglas fuera de él, que Alejandra trabajaba con un sistema en la computadora que convertía a los extranjeros en productos que se mueven por una banda sin fin —el mismo hecho de que existen las categorías de extranjeros y ciudadanos, que existen las visas— demuestra el poder regulador del estado.

Lo que observé en la Dirección de Migración y Extranjería es el efecto de este poder en la vida cotidiana de la gente. A través de la observación de los movimientos y las interacciones de los individuos, podemos ver la construcción y la “generalización” de una población en acción. Este mecanismo no es en ningún sentido abstracto, sino que se observa y se siente en espacios concretos diariamente. El desinterés de un funcionario, los movimientos de otro, el sistema con el cual trabaja otro son los mecanismos que regulan a la gente, y también los efectos de esta misma regulación. Es mediante el proceso de la generalización de la población que podemos observar la construcción del proyecto estatal.

5. La agencia de los funcionarios

Habiendo dicho todo lo anterior, tampoco se puede considerar a los funcionarios como simples robots. Son seres humanos que manejan el sistema institucional, y que otorgan un carácter social al sistema. Mientras que las instituciones que están encargadas de tramitar las visas funcionan con rutinas y reglas, esto no quiere decir que el ejercicio de la agencia de las personas que trabajan en las burocracias estatales sea inexistente.

78 Traducciones del libro de Foucault en inglés son de la autora.

Un ejemplo del carácter social de las instituciones sociales son las concesiones que los funcionarios hacen para apurar el proceso para ciertos usuarios. Un viernes, Victoria atendía a una pareja que pedía visas diplomáticas. Ella ingresó la información de la pareja en la computadora, y les dijo que regresarán el lunes para el pasaporte visado, pero la señora le dijo a Victoria que el señor tenía que salir del Ecuador el domingo. Victoria pausó. No fue la primera vez que observé que un usuario pidió una concesión. Sin embargo, las otras veces Victoria había explicado los pasos por los cuales los trámites tuvieron que pasar, y no hizo las concesiones; esta vez le dijo a la pareja que regresarán esa misma tarde. Ellos le agradecieron y salieron. De inmediato Victoria llevó su carpeta al cuarto de atrás, supuestamente para que la señora empezara a revisarla pronto.

Aunque no siempre fueron claros para mí todos los juicios personales y circunstancias externas según los cuales los funcionarios regalaban concesiones, en este caso me parece que el tipo de visa que la pareja pedía fue clave para que Victoria les hiciera la concesión. Históricamente, los diplomáticos han ocupado un espacio de alta estima para el “estado” ecuatoriano, como observamos en el segundo capítulo de esta investigación. El “estado” siempre ha dado concesiones a los diplomáticos, por ejemplo eximiéndoles de las normas de deportación (Decreto Ejecutivo 2372, publicado en el Registro Oficial Suplemento 16, el 6 de febrero de 2007, artículo 41), pidiendo menos requisitos para que sean elegibles para la visa de residencia (Decreto Legislativo de Extranjería, 20 de febrero de 1947, artículo 5) y no cobrándoles por la visa (Decreto Legislativo de Extranjería, 20 de febrero de 1947, artículo 19). Queda claro que el estado valora mucho la posición diplomática, una estimación que se ha instalado también en los funcionarios que representan el estado. Se observa el ejercicio de este valor a través del favor que Victoria le concedió a la pareja diplomática durante el trámite de su visa.

Otro ejemplo de una concesión que un funcionario confirió a un usuario ocurrió otro día en que observaba a Andrés. Un señor estadounidense se acercó al escritorio con una señora ecuatoriana que le estaba ayudando con su trámite; tal vez una abogada. Escuchando la conversación entre Andrés y la abogada, entendí que el extranjero quería renovar su visa de residencia temporal, pero había sobrepasado el tiempo de vigencia de su visa anterior. Tenía documentos médicos que demostraban que tuvo que estar en reposo por un mes debido a sus problemas de salud, pero los documentos demostraban que el reposo fue necesario entre el 23 de marzo y el 23 de abril, mientras la fecha era el 4 de mayo, y el extranjero seguía en el Ecuador sin una visa vigente. Andrés fue a preguntarle a Victoria qué debería hacer. Regresó al escritorio y empezó a ingresar información en el sistema: había aceptado los documentos

médicos como una “excusa” del vencimiento de la visa anterior. El extranjero y la abogada le agradecieron. Ellos entendieron que el funcionario hubiera podido rechazar los documentos médicos si quisiera, pero les hizo un favor.

En este caso, se observa que ciertas reglas del sistema son flexibles, y que existen espacios donde los funcionarios pueden hacer decisiones según su propio criterio. Aunque existe un conjunto de reglas que los funcionarios deben seguir, es imposible que las reglas cubran todos los aspectos de cada situación particular de los usuarios. En este ejemplo, Andrés tomó en cuenta las circunstancias específicas del señor —que necesitaba estar en reposo durante la fecha que se vencía su visa— y decidió ignorar el hecho de que su visa anterior se había vencido. Por no especificar todas las acciones necesarias en cada situación específica, la ley y el sistema ecuatorianos dejan estos espacios abiertos al “juicio” del funcionario.

Es interesante notar que diferentes funcionarios son más o menos propensos a hacer concesiones. Por ejemplo, Juan, quien trabajaba en la oficina de naturalizaciones, encontraba más fallas en las solicitudes de los extranjeros y les mandaba a corregirlas, mientras que Andrés, quien trabajaba en la oficina de visas temporales, aceptaba más solicitudes como estuvieran y hacía más concesiones. Una posible explicación de esta disparidad es que los requisitos para solicitar la nacionalidad son más complicados que los requisitos para pedir las visas de residencia temporal, entonces los extranjeros hacen más errores en las solicitudes de nacionalidad que requieren corrección. Otra explicación es que los funcionarios tienen diferentes “estilos” de trabajar: uno insiste más en la disciplina y las reglas, mientras que el otro es menos exigente con tal de que el sistema en la computadora le permita inscribirle al usuario sin problemas. Dado que varias leyes y decretos históricos de migración y extranjería se refieren a la importancia del “juicio” del funcionario,⁷⁹ estos espacios de agencia que ejercen los funcionarios son permitidos por el mismo estado, y, como mencioné anteriormente, reflejan espacios de movimiento y agencia. Aunque estos espacios no necesariamente representan un poder *sobre* el sistema institucional o *sobre* el estado, sino representan un poder que los funcionarios ejercen *dentro* del sistema.

Varios extranjeros mencionaron este espacio de agencia que los funcionarios ejercían. David me dijo:

La cosa con el pasado judicial es que yo tenía una copia conmigo en Quito, de enero de 2011, entonces fuimos al Ministerio del Interior y preguntamos

79 Por ejemplo, el Reglamento 112, del 1.º de febrero de 1941, artículo 44, y el Decreto Supremo de Extranjería, del 16 de febrero de 1938, artículos 21 y 76.

si todavía era válido o no, porque, en el pasado judicial, no está fecha de caducidad, solo la fecha de emisión. Nos dijo que aunque no tenga reglas sobre el período de validez de un pasado judicial, dijeron que ya era demasiado viejo porque era de 8 meses antes. ¿Quién hizo esa decisión? Los empleados en el Ministerio del Interior, ventanilla número 2 (D. Chávez, comunicación personal, 30 de marzo de 2012).

David estaba frustrado porque tuvo que regresar a Canadá para sacar otro pasado judicial, no porque las reglas del “estado” lo requieran, sino porque los “empleados” lo habían decidido, una decisión que implicó un viaje largo y costoso. David insinuaba que esta decisión del funcionario no era muy legítima, y que habría sentido que el proceso fue más legítimo si un reglamento o ley estatal afirmara una fecha de caducidad del documento.

Un extranjero francés, Daniel, me contó:

Fui con todos los papeles. Tal vez —seguramente no le caí bien al señor, porque él empezó a investigar todo mi pasaporte, todas mis visas de otros países. Revisó en 2007. Dijo, “Usted pagó multa”. Y le miré como, “¿Y qué?”. Hace cinco años pagué multa. Estaba mirando, como, no está bien, no está bien. Me faltaban como tres días de mi visa. Era octubre. Miraba mi pasaporte. Me quedaban dos hojas, y dijo que no había suficiente espacio para una visa. Era mentira. Claro que está válido. Era una tontería de su parte. La gente con poder inventa cosas. No quería meterme con él, porque él tenía todo el poder sobre mí. No le iba a decir nada. Dije, “Sí, sí, tiene razón [...] Regresé el día siguiente con todo. Yo decía, “No quiero con él”. Me tocó con otro señor, y todo estaba bien (D. Austin, comunicación personal, 4 de abril de 2012).

Aquí vemos que los juicios personales de los individuos, tanto funcionarios como extranjeros, influyen en las relaciones sociales durante el procesamiento de las visas. Daniel afirmó que este funcionario ejercía un “poder” sobre él por inventar reglas y mentir. Justamente como David, Daniel se frustró por este espacio de agencia dentro del sistema, y también insinuaba que el ejercicio del juicio personal por parte del funcionario era ilegítimo. Sin embargo, él también ejerció poder en el Ministerio: en vez de añadir más páginas a su pasaporte como el funcionario le dijo, regresó el siguiente día para ver si otro funcionario le decía algo diferente, y de hecho, el segundo funcionario no le dio “problemas”. En estos ejemplos de relaciones sociales entre extranjeros y funcionarios, observamos que los funcionarios son capaces de ejercer un juicio personal durante los trámites burocráticos de procesar las solicitudes de visas. A los extranjeros les parecen ilegítimos estos espacios de agencia, y aunque expresan su frustración con este aspecto de la

burocracia institucional de Ecuador, también son capaces de buscar estrategias para responder a estas situaciones.

6. La ausencia de la rutina burocrática en la Dirección General de Extranjería

Lo interesante es contrastar la rutina burocrática y la agencia de los funcionarios en la Dirección de Migración y Extranjería con el desorden y la falta del ejercicio de agencia en la Dirección General de Extranjería, donde tramitan las visas de residencia permanente, que actualmente se encuentra en Quito en la avenida 6 de Diciembre y la avenida Colón. Aunque la organización de esta oficina sigue un esquema parecido al de la Dirección de Migración y Extranjería, las similitudes no van mucho más allá, como veremos a continuación.

Dos semanas antes de empezar el trabajo de campo, la Dirección General de Extranjería pasó de la jurisdicción del Ministerio del Interior al Ministerio de Relaciones Exteriores (el mismo que encabeza la Dirección de Migración y Extranjería). Se espera que los cambios estructurales causen inconvenientes temporales en las instituciones que los experimentan, pero durante mi tiempo en el campo, la Dirección General de Extranjería se encontraba en un estado de crisis. David me contó:

No habían conservado la secuencia de la gente. Había gente esperando desde las seis de la mañana. La gente empezó a gritar, empujar, porque no tenían números, no tenían turnos, los guardias estaban gritando, diciendo que teníamos que permanecer sentados, que todos iban a tener un turno [...] Me tocó por fin a las 11:30, cuando había llegado a las 7:30 [...] Llegué a la ventanilla, y la empleada, la mujer me dijo que me habían dado el turno, la ventanilla, equivocada, y que no me podía ayudar, que necesitaba regresar, sacar otro turno. En ese momento perdí la cabeza. Le dije a esa mujer que no me iba a mover hasta que alguien me atendiera. Ella me ignoró. Llamó el próximo turno. Cuando no me moví, al final, discutimos un poquito, dije: “Bueno, yo no me voy a mover”. Ella salió de la ventanilla, se fue a hablar con la mujer del kiosco de atención al cliente, donde dan los turnos. Regresó y dijo que la mujer que fue responsable por darme el número equivocado no le prestaba atención a ella, no le escuchaba, le mandó [...] Nadie me estaba ayudando [...] Yo estaba al punto de llorar [...] (D. Chávez, comunicación personal, 30 de marzo de 2012).

Tabla 3
Organización de la Dirección General de Extranjería

Localidad	Espacio	Funcionarios encargados
Primer piso	Escritorio de información; ventanillas para tramitar visas permanentes; ventanillas para hacer cambios a los censos y cédulas; ventanillas para retirar los pasaportes visados	<ul style="list-style-type: none"> - Guardias, policías. - Funcionarios que atienden el escritorio de información. - Funcionarios que atienden las ventanillas.
Segundo piso	Oficinas	<ul style="list-style-type: none"> - Funcionarios que revisan carpetas de solicitudes de visas de residencia permanente. - Funcionarios que revisan solicitudes que vienen del exterior para visas de residencia temporal. - Funcionarios que hacen cambios a los censos y cédulas. - El director de la Dirección General de Extranjería.

Elaboración: la autora.

Con el cambio de dirección, se reemplazaron todos los funcionarios de la oficina (todos con los cuales yo interactuaba empezaron a trabajar allí dentro de las dos semanas previas, y muchos no habían trabajado en el tema de visas previamente), lo cual llevó a una desorganización y caos que dejó la Dirección incapacitada. Siempre había cientos de personas en la sala de espera, empujándose y gritando en frente de cada ventanilla y pululando en frente del edificio. Todos parecían estar de apuro; todos hablaban en voces muy altas. El ambiente era uno de desesperación y caos.

El primer día que llegué a la oficina, pregunté por Rocío en el escritorio de información, explicándoles que yo estaba allí para empezar el trabajo de campo de mi investigación. La funcionaria me mandó arriba al segundo piso, y me senté en una silla para esperar a mi contacto. Cuando ella salió de su oficina, le dije que yo estaba allí para hacer trabajo de campo para mi tesis, y ella me preguntó si Freddy me había mandado. Yo le dije que no, que Adriana me había mandado. No me hizo mucho caso. En ese momento, pasaron dos funcionarios. Ella me presentó a ellos y les dijo que estaba allí para hacer una “pasantía”, y que podía empezar siguiendo a Raúl. Era obvio que ella estaba muy ocupada y que quería pasarme a la siguiente persona. Después aprendí que otras tres personas empezaron a trabajar en la

Dirección ese mismo día, entonces seguramente me confundió con uno de ellos. Observamos de nuevo la facilidad con que un miembro del “sector civil” perfora los espacios del “estado”, y esta vez no necesitaba una carta de aprobación sino un momento de confusión por parte de una funcionaria.

La desorganización del sistema seguía siendo evidente cuando Raúl, el funcionario al cual había sido asignada, me dijo: “¿Ves todas esas carpetas, todo ese caos? Algunas de las personas tienen una noción de cómo funcionan las visas; otros están aprendiendo”. Durante mi tiempo allí, era común ver a funcionarios sentados en el suelo, escudriñando entre cientos de carpetas, funcionarios caminando de escritorio a escritorio, preguntando quién estaba encargado de una cierta función, funcionarios de ventanilla, abajo en los archivos, buscando un papel entre miles y miles de cajas de documentos y gestos y expresiones de frustración de los funcionarios, quienes decían cosas como: “¡Necesito un asistente!”, “no hubo capacitación”, “necesitamos que alguien nos explique las cosas”. Los funcionarios habían sido colocados en el medio de un sistema que no sabían manejar.

Observando en el escritorio de información, era evidente de inmediato que las funcionarias atendiendo a la gente no estaban capacitadas. Un extranjero quería saber los requisitos para un cierto tipo de visa. En la Dirección de Migración y Extranjería, el funcionario en el escritorio de información hubiera entendido que el usuario quería información de requisitos, y le hubiera dado un turno para ir a la oficina apropiada. Aquí, la funcionaria le dijo que esperara un minuto mientras ella subía las gradas al segundo piso para preguntar quién tenía las hojas con los requisitos de visas. Mientras tanto, una cola de gente empezó a crecer detrás del señor. Aunque había otra funcionaria en el escritorio de información, cuando un usuario se acercó para hacerle una pregunta, ella admitió que era su primer día de trabajo y que no sabía cómo atenderle. Había 13 personas en la fila cuando la funcionaria bajó con la hoja.

El hecho de que las funcionarias del escritorio de información no estaban capacitadas también era evidente por las interacciones entre los usuarios y los funcionarios de las ventanillas. En un caso, una señora se quejaba con un funcionario de la ventanilla, diciéndole: “La información es terrible. Yo he venido por tres meses, ¿y ahora me están pidiendo un acta de matrimonio?”. Insinuaba que las funcionarias del escritorio de información no hicieron bien su trabajo por no informarle de un documento que necesitaba para su solicitud. Estaba muy molesta y le hablaba al funcionario en un tono despectivo. El funcionario le contestó: “Las chicas en el escritorio de información están capacitadas. Más respeto, señora”. “¡No! ¡Más respeto de ustedes!”, le gritó ella. “¡La información es terrible!”.

Varios extranjeros entrevistados me comunicaron la misma frustración acerca de que los funcionarios en la mesa de información no estaban capacitados y la información que recibieron fue errónea. David me dijo: “No me sentía nunca en una posición de poder. Ellos sí. Siempre llegaba con la expectativa de que me iban a pedir otro papel, otro documento, otro trámite” (D. Chávez, comunicación personal, 30 de marzo de 2012). Daniel me dijo: “Tenía 30 días para registrar mi visa, como era visa del exterior, pero me di cuenta después de unos meses y tenía que pagar US\$ 200 de multa. La visa costó US\$ 150. Nadie me dijo” (D. Austin, comunicación personal, 4 de abril de 2012). Ara tenía el mismo problema con una falta de información: “Me dijeron que no podía extender la misma visa [...] Parte de la frustración fue que no sabía si esto era verdad. Yo no iba a averiguarlo o cuestionarlo. Dijeron que necesitaba otro tipo de visa, y que tenía que tramitarlo fuera del país [...] Yo no sé si es la única manera de hacerlo, o la más fácil [para ellos]” (A. Yamin, comunicación personal, 28 de marzo de 2012). Otro expresó: “Nadie sabe qué está pasando exactamente con los migrantes. Cualquiera persona dice cualquier cosa [...] Espero que mañana no me pidan otro papel” (W. Lacayo, comunicación personal, 26 de marzo de 2012). Y otra me dijo: “Algo siempre faltaba. Yo fui cuatro o cinco veces, y las primeras veces, la persona me decía, necesitas esto, necesitas el otro. Pero yo regresaba con esos papeles, y siempre faltaba algo más” (E. Wickerman, comunicación personal, 28 de marzo de 2012). Estos comentarios contradicen lo que me comentó una funcionaria de esta Dirección: “Ya no es funcionario público, sino servidor público, porque estás para servir a la ciudadanía, a tu pueblo, a tu patria. La mentalidad ha cambiado [...] Ya no existe la mala información [...] Los servicios que tenemos son eficientes” (R. Tabares, comunicación personal, 12 de julio de 2012).

Los funcionarios en las ventanillas tampoco estaban capacitados. Sentada en un espacio apretado entre dos funcionarios en las ventanillas de atención, observé que un funcionario, Alejandro, trabajaba no con un sistema en la computadora como en la Dirección de Migración y Extranjería, sino en una hoja de Excel. Me comentó que había un sistema instalado en la máquina, pero que nadie les capacitó para usarlo. Esto tampoco coincide con lo que me comentó la funcionaria: “Se ha invertido mucho en el sistema tecnológico, en el talento humano, en el tema de infraestructura, la capacitación personal, los ambientes laborales totalmente competentes” (R. Tabares, comunicación personal, 12 de julio de 2012). Sin embargo, después de decir esta última frase, la funcionaria se rió como si ella misma no se creyera.

Por no entender el sistema en la computadora, Alejandro creó una página de Excel para organizar la información de los extranjeros. Sin embargo,

a veces se acercaban usuarios que querían retirar sus pasaportes visados, y Alejandro no podía encontrar sus nombres ni su información en su página: era obvio que su hoja de Excel no contenía la información de todos los usuarios. Ellos habían caído por las grietas del sistema.

Este hecho se observó en los comentarios de los usuarios en la oficina: “¡Estoy aquí desde noviembre!”; “yo he venido desde enero”; “es la cuarta vez que vengo acá. No, no, no [...]”; “20 veces he venido yo. Entrego, entrego, entrego, y nada, nada, nada [...] Es un relajo”; “¡estoy aquí indocumentada y no es mi culpa; es por culpa de ustedes! ¡He estado aquí por meses!”. Esta última cita es muy reveladora, porque podemos empezar a entender por qué la gente se estresa con la desorganización del sistema. En este caso, la señora se encontraba en un estado de irregularidad, no porque no hiciera el trámite que el “estado” le exigía, sino porque el sistema simplemente no funcionaba. El “estado” exige que los usuarios pasen por este proceso para recibir el permiso legal de residencia, pero el sistema en esos momentos era incapaz de procesar las solicitudes, de inscribir a la gente y de otorgarle su reconocimiento legal.

La desorganización de la institución llevó a la desconfianza, al desdén y hasta a peleas entre los funcionarios y los usuarios. Los usuarios perdían el respeto por los funcionarios, quienes perdían autoridad por lo tanto. Los usuarios gritaban a los funcionarios, quienes respondían a aquel que gritaba en voz más alta. Intentaban trabajar más rápido para que los usuarios no fueran tan hostiles, evidenciado en el comentario de una funcionaria que me preguntó: “¿Cómo están allí afuera?”, refiriéndose a los usuarios en frente de la ventanilla. “¿Están molestos?”, y corrió para seguir buscando un papel. No obstante, como los funcionarios estaban operando dentro de un sistema roto, sus esfuerzos seguían siendo ineficientes. Un señor se quejaba sobre la lentitud del proceso, y Alejandro le dijo: “Si quiere quejarse, puede hacerlo allá”, y le señaló la puerta. Una señora que esperaba en la muchedumbre de gente que rodeaba la ventanilla suspiró muy profundamente. Un señor gritó: “¡Esto es un caos! ¡Mierda! ¡He estado aquí desde las siete de la mañana!”. Una funcionaria le decía a una señora: “No me han entregado nada”, insinuando que la visa no estaba lista porque la funcionaria de la ventanilla esperaba que otro funcionario terminara su parte. La extranjera le dijo: “Siempre es lo mismo”, y remedió a la funcionaria en una voz alta: “No me han entregado nada”. Otra señora dijo: “¡Señorita! ¡Una colchoneta! ¡Ya me dio sueño!”. Y un señor dijo en voz baja: “Y eso que la revolución avanza. Increíble”.

El hecho de que los usuarios tenían que esperar durante muy largo tiempo era una de sus principales fuentes de estrés. Todos los extranjeros entrevistados mencionaron los largos tiempos de espera. David me comentó que tuvo que

esperar entre las 7:30 y las 11:30 de la mañana para que le atendieran en la Dirección General de Extranjería. Emily me dijo: “Cuando vas [...] hay montones de personas esperando. No tienen suficientes personas trabajando allí” (E. Wickerman, comunicación personal, 28 de marzo de 2012). Un extranjero inglés comentó: “Qué tontería. No puedo creer la burocracia aquí. Es una broma, pero qué puedes hacer. Significa trabajo para la gente, supongo. Normalmente, te dan un turno, y esperas. La última vez, esperé aproximadamente cuatro horas” (R. Anderson, comunicación personal, 10 de abril de 2012). Y David me dijo: “Siempre hay un montón de gente [...] Había fila desde las 7:30 de la mañana [...]” (D. Chávez, 30 de marzo de 2012).

El estrés que los usuarios sentían se puede explicar de varias maneras. Primero, los extranjeros esperan interactuar con un sistema burocrático funcional que es capaz de entregarles la información adecuada, de recibir su solicitud sin perderla, de revisar su carpeta, inscribirlos en el sistema y otorgarles una visa de una manera oportuna. Cuando los pasos que ellos esperan no funcionan, y el proceso se atora en algún momento, los usuarios sienten estrés por el incumplimiento del sistema. Ejemplos de esto se presentan cuando un funcionario le comunica al usuario un conjunto de requisitos y luego otro funcionario le dice que algo falta de la solicitud; cuando un funcionario le dice que regrese un día específico para retirar el pasaporte visado, pero no está listo ese día; cuando un usuario espera horas y horas para ser atendido y no lo atienden, o lo atienden rápidamente sin resolver su problema. El hecho de que el sistema no sigue los pasos que los usuarios esperan de una institución les causa estrés.

Otro factor del estrés observado en los usuarios es que el “estado” no está cumpliendo con su parte del “contrato”. Los extranjeros requieren de una visa para ejercer derechos básicos en una sociedad: trabajar, casarse, comprar bienes raíces, etc. Aunque la Constitución declara que los extranjeros en el Ecuador disfrutan de los mismos derechos que los ciudadanos ecuatorianos (Constitución del Ecuador, 2008: artículo 9), sin el permiso legal de la residencia, la vida de un extranjero se limita bastante, como una colombiana, Amelia, expresó en una entrevista: “No podía trabajar, no tienes derecho a nada, no podía hacer nada [sin una visa de residencia]” (A. Rodríguez, comunicación personal, 5 de junio de 2012). Con la visa, Amelia esperaba ejercer los derechos que todavía no podía, como por ejemplo al trabajo y al matrimonio. Sin embargo, el sistema burocrático en la Dirección General de Extranjería no era capaz de procesar las solicitudes de los extranjeros y de otorgarles el mismo documento que el “estado” exige para ser reconocidos legalmente. El hecho de que el “estado” exige algo que después no permite adquirir es un factor del estrés para el usuario.

7. Conclusiones

Podemos clasificar la etnografía narrada hasta ahora en cuatro categorías: 1) la centralidad de la rutina y la repetición en el trabajo burocrático, y la importancia de seguir un conjunto de reglas que establece tal rutina; 2) la inhumanidad del sistema burocrático y su conversión de los individuos (tanto extranjeros como funcionarios) en una población generalizada; 3) en contraste con los dos puntos anteriores, el carácter social de la burocracia estatal y el ejercicio de la agencia en el sistema; y 4) la tensión creada entre el deseo por parte de los extranjeros de ser regulados y la incapacidad del “estado” de regular a la población extranjera (en ciertos espacios y tiempos).

De estas observaciones, podemos deducir varias conclusiones. Por un lado, los funcionarios y los extranjeros construyen y producen el poder del estado. Cuando los funcionarios saben cómo manejar el sistema institucional de visas, como en la Dirección de Migración y Extranjería, la burocracia está más organizada y pulida, los funcionarios son más eficientes y a la vez ejercen más “juicio” personal y agencia; los extranjeros pueden tramitar sus visas, recibir el reconocimiento legal de residencia y ejercer los derechos que les corresponde, y se establece un proyecto regulador estatal más fuerte. Cuando el funcionario no sabe manejar el sistema institucional de visas, como en la Dirección General de Extranjería, la burocracia está desorganizada, los funcionarios son menos eficientes e incapaces de ejercer agencia propia; los extranjeros no pueden tramitar sus visas y, por lo tanto, tampoco pueden ejercer los derechos que les corresponden, y el proyecto regulador estatal no se implementa con fuerza. Podemos visualizar esta cadena de la siguiente manera:

Tabla 4

Flujos de poder durante el proceso burocrático de las visas

Más conocimiento del funcionario → más poder y agencia del funcionario → más poder de la burocracia → más poder de los extranjeros → más poder regulador del estado.

Menos conocimiento del funcionario → menos poder y agencia del funcionario → menos poder de la burocracia → menos poder de los extranjeros → menos poder regulador del estado.

Elaboración: la autora.

La construcción de un estado regulador no está en oposición al poder del individuo (sea funcionario o extranjero). No deberíamos considerar que cuando el flujo del poder estatal sea más fuerte, el flujo del poder del funcionario o del extranjero sea más débil. Lo que podemos concluir de las observaciones compartidas es que cuando los flujos del poder de los individuos son más fuertes, el poder regulador del estado es más fuerte. Es crucial notar que el poder regulador del estado es creado por y depende de la capacidad de los funcionarios de manejar el sistema burocrático, y de la capacidad de los extranjeros de tramitar y recibir su reconocimiento legal. La construcción de un estado regulador depende de los individuos que construyen y producen el estado.

En otras palabras, se construye el estado mediante las acciones y los discursos de las personas. El estado no es el edificio de la Dirección General de Extranjería ni el de la Dirección de Migración y Extranjería, ni la suma de los dos, ni la suma de todas las instituciones públicas. El estado es el *efecto* que estas instituciones tienen en las vidas de las personas. Se construye a través de la rutina establecida del sistema, las técnicas burocráticas, la conversión de los individuos en una población masificada, y el ejercicio de agencia entre la rutina. Podemos concebir al estado, por lo tanto, como el estrés que Victoria siente cuando debe abandonar su puesto por un minuto, como la tensión en el estómago de Alejandra cuando no quiere otorgar una visa pero no encuentra fallas en la solicitud, como el aburrimiento de Andrés de revisar una carpeta más, un documento más, como la desesperación del usuario de estar en una fila por cinco horas o de chequear el estado de su solicitud por cinco meses. Los actores que interactúan en las burocracias estatales son los constructores del estado y del poder estatal, a la vez que son los receptores de este mismo poder.

CAPÍTULO V

Conclusiones

Conclusiones

1. La construcción del “otro” extranjero

Se ha observado en esta investigación diacrónica la construcción del “otro” extranjero en el discurso jurídico que se compone de constituciones, leyes, decretos, resoluciones, acuerdos, convenios y actas; y la construcción del “otro” extranjero en los espacios físicos y en las relaciones sociales que se desarrollan de manera cotidiana dentro de los sitios burocráticos encargados de procesar las solicitudes de visas. En el discurso jurídico, se observó que los legisladores y gobernantes son los representantes estatales que definen a los “extranjeros” en contraste con los “ecuatorianos” y los “ciudadanos”, y que les separan, por lo tanto, de la comunidad política del “estado”. (También se observó que aunque los gobernantes representan la voz estatal, esta voz o proyecto se establece por medio de contribuciones de varios sectores de la sociedad, incluyendo grupos de interés y organizaciones internacionales, hecho que problematiza la línea entre “estado” y “sociedad civil”).

En el siglo XX, el “extranjero” se define por su condición de no ser “nacional” ni “ciudadano”, un término cuya definición va ampliándose desde la exclusión de los niños, jóvenes y analfabetos en 1938, hasta que las definiciones de “nacional” y “ciudadano” se traslapan en 1998. La definición de extranjero se estanca a mediados del siglo XX, debido a que la voz estatal se enfoca en la cuantificación, localización y reglamentación de los “extranjeros” durante este período, más que en su redefinición. Como percibimos, esto se puede explicar por las coyunturas políticas, económicas e ideológicas de los respectivos momentos en los cuales se pasaron los varios decretos, leyes, reglamentos, etc.

En el siglo XXI, se deconstruyen las definiciones de “extranjero” y “ciudadano” en el discurso estatal ecuatoriano, bajo una premisa de la “ciudadanía universal”, un concepto construido durante el gobierno progresista de la “Revolución Ciudadana”. Sin embargo, la implementación práctica de esta nueva definición se limita por un enfoque de seguridad, debido especialmente a la tensión en la relación entre Ecuador y Colombia, y, sorprendentemente,

por un enfoque de integración regional en el cual se enfatiza el concepto de un “nosotros” latinoamericano frente a los “otros” de occidente.

También se observó que se distingue entre los extranjeros deseables y los indeseables en el discurso estatal del siglo XX, diferenciación que tomó efecto en este período como la separación de aquellos que contribuían a las metas estatales de modernización y un desarrollo económico clásico, y aquellos que no contribuían a estas metas, y quienes, además, amenazaban la soberanía estatal por sus actitudes políticas o valores “inmorales”.⁸⁰ Los “indeseables” eran los “idiotas”, “locos”, “vagabundos”, “enfermos” y “gitanos”, mientras los “deseables” eran los “abogados”, “doctores”, “astrónomos”, los “hombres de ciencia y arte”, categorías que se desarrollaron hasta llegar a ser los “técnicos”, “expertos”, “profesionales”, “inversionistas”, “estudiantes”, “jubilados”, “misioneros” y “voluntarios” de 1971. Mientras el enfoque en la exclusión de los “indeseables” alterna con el enfoque en la inclusión de los “deseables”, queda claro que los gobernantes quieren dejar entrar a aquellos “extranjeros” que puedan contribuir a las metas de modernización y desarrollo económico y científico, y evitar la entrada de aquellos que amenacen el orden político y económico del país, y que perturben las ideologías dominantes.

En el siglo XXI, aparece un nuevo enfoque en el discurso jurídico sobre la no discriminación contra los extranjeros y la supuesta objetividad del estado ante los extranjeros que desean residir en el país, basado en un enfoque de derechos humanos y los derechos de los migrantes. Sin embargo, la distinción entre los extranjeros deseables e indeseables sigue existiendo hoy en día bajo el enfoque de seguridad e integración regional. En este contexto, los indeseables son aquellos que representan una amenaza a la soberanía nacional y a la seguridad territorial (los colombianos, por ejemplo, y aquellos que usan Ecuador como país de tránsito), y los deseables son aquellos que contribuyen a una región integrada, mejor preparada para enfrentar a occidente e insertarse en la economía capitalista global, como ciertos ciudadanos de otros países andinos y latinoamericanos.

Aparte de las cambiantes definiciones y categorizaciones de “extranjeros”, “nacionales” y “ciudadanos”, y de extranjeros “deseables” e “indeseables”, hemos examinado el rol de las visas en el Ecuador durante el siglo XX, desde su primera implementación en 1921 (momento cuando el occidente empezó a requerir visas de entrada y residencia también) hasta el año 1971, cuando

80 Claro que esta distinción entre los extranjeros deseables e indeseables se formó antes del siglo XX, como en el caso de la exclusión del estado ecuatoriano de los ciudadanos chinos empezando en el siglo XIX.

apareció la Ley de Migración y de Extranjería con la categorización más detallada y la regulación más estricta que hemos observado. Esta ley sigue vigente hasta hoy en día a pesar de su enfoque securitista que contradice el discurso constitucional de 2008. Durante este período de 50 años en el siglo XX, observamos el patrón de las visas usadas como herramienta de exclusión a principios de los 1940, hecho que podemos atribuir a la economía política del período de sospecha de empresas transnacionales y de tensiones en las relaciones internacionales del país. A finales de la década de 1940, se observa un leve relajamiento en la visa como técnica de exclusión debido al deseo de los gobernantes de proyectarse como democráticos y alineados con el occidente durante la Guerra Fría. Pero en la década de 1970 se permite de nuevo el deseo estatal de controlar de manera estricta los movimientos migratorios.

En el siglo XXI, el estado experimentó con la eliminación de visas de entrada, política que representó la ideología de la ciudadanía universal. Sin embargo, se reimplementaron parcialmente las visas de entrada debido a las consecuencias inesperadas de esta política, distinguiendo entre extranjeros de diferentes nacionalidades. Aquí vemos que aunque el presidente actual del país ecuatoriano declaró que iba a “desmontar” la visa, “ese invento del siglo XX”, este discurso ideológico difícilmente se traduce en la práctica dado que los representantes estatales todavía quieren controlar los movimientos migratorios y el uso de sus políticas migratorias.

También se observó en el discurso jurídico la implementación y el desarrollo de la burocracia estatal encargada de procesar las solicitudes de visas. Percibimos cómo este sistema evolucionó de un régimen inmaduro que se basaba en el “juicio” de los funcionarios hasta el sistema bicéfalo que existe hoy, con varias áreas jurisdiccionales, niveles jerárquicos, reglas exhaustivas y funcionarios trabajando a capacidad. El discurso jurídico sobre la burocracia de visas establece cómo debe ser la distinción legal entre los “extranjeros” y los “ciudadanos” en la práctica. Es mediante de este discurso sobre la burocracia institucional que la distinción entre extranjeros y ciudadanos se legitima, y se legaliza el proceso por el cual los “extranjeros” dejan de ser individuos y se convierten en una “masa” definida, categorizada y regulada por el “estado” ecuatoriano.

Se observó la creación del “otro” extranjero no solamente en el discurso estatal, sino en la práctica también, dentro de los espacios burocráticos y a través de las relaciones sociales que se forman entre los extranjeros y los funcionarios. Las dos oficinas encargadas de tramitar las solicitudes de visas representan los espacios físicos donde ocurre la conversión de un individuo en un “extranjero residente”. Se vio que la organización física del espacio contribuye a la creación de dos entidades opuestas y enfrentadas: “estado” y

“sociedad civil”, o “ciudadanos” (funcionarios) y “extranjeros”. Además, los roles sociales dentro de estos espacios establecen y legitiman la categoría de “extranjero”: el representante estatal está a un lado del escritorio, aceptando propuestas, compartiendo información de requisitos y reglas, e ingresando información en un sistema, y los “extranjeros” están al otro lado del escritorio o en la sala de espera, pidiendo información, dejando solicitudes y proporcionando información personal.

El concepto del “extranjero” no solamente se construye por medio de la configuración social del espacio, sino también en las interacciones sociales que se desarrollan en los espacios institucionales del Gobierno. En la rutina y repetición de actividades del funcionario, el “extranjero” pierde su humanidad y se convierte en un conjunto de papeles y procesamientos. Cuando los funcionarios ingresaban información en sus sistemas, el “extranjero” era el número en la pantalla con “nombre”, “edad”, “dirección”, etc., pero no como ser humano sino como producto en una banda sin fin. Esta descorporealización del individuo implica su conversión en un componente de una “masa”, un término que Foucault usa para referirse a su manipulación por parte del “soberano” con el fin de controlar la sociedad en su generalidad. Sin embargo, los extranjeros ejercían estrategias para convertirse en “seres humanos” durante el proceso de tramitar sus visas, para que a los funcionarios “les importe” ayudar a los extranjeros a cumplir el trámite.

Los extranjeros expresaban frustración cuando los funcionarios ejercían agencia dentro del sistema burocrático de visas, e insinuaban que el proceso perdía legitimidad cuando su trámite dependía del juicio de un oficial. Sin embargo, se observó que los extranjeros también expresaban frustración cuando el “estado” no pudo ejercer su rol regulador sobre ellos mismos, un proceso que depende de una burocracia bien implementada y, notablemente, el ejercicio de agencia por parte de los funcionarios.

Mediante de esta etnografía, tanto del discurso jurídico como de los espacios burocráticos y las relaciones sociales que se desarrollan en estos espacios, podemos desnaturalizar la categoría del “extranjero”. No existen “extranjeros” o “ciudadanos” intrínsecamente. Es una categoría que se inventa y se establece tanto en el discurso jurídico como en la práctica cotidiana. Como hemos visto, los discursos y las prácticas que establecen la categoría del “extranjero” no ocurren en un vacío sino dentro de coyunturas políticas y económicas que pueden ayudar a explicar el porqué. La manera de definir al “extranjero” (o la declaración de la inexistencia de este término), su categorización y su regulación depende de las metas económicas de los representantes estatales, las disputas políticas por el poder estatal, las ideologías personales tanto de los legisladores y gobernantes como de otros grupos sociales que generan

incidencia política, y hasta el conocimiento de los funcionarios de la burocracia institucional y su capacidad de manejar el sistema. Reconociendo todos estos factores que generan la categoría y la experiencia del “extranjero”, descubrimos los funcionamientos interiores de esta categoría, y deja de ser una condición inherente o casi congénita a una persona.

2. La construcción del estado

Se puede decir lo mismo del estado ecuatoriano (y del estado en general). Es un término ubicuo que todos empleamos en el discurso diario, que se lee y escucha en los medios de comunicación y que se experimenta de manera cotidiana. Siendo casi omnipresente, se convierte en una entidad naturalizada que ni se piensa cuestionar. El estado es... el estado. Sin embargo, lo que se ha observado en esta investigación es que, tanto como la categoría de “extranjero” es una construcción social y política que toma forma mediante de un discurso jurídico y prácticas cotidianas, el estado también es una construcción que se establece en un discurso jurídico y a través de las relaciones sociales que se despliegan en ciertos espacios institucionales. Lo que aquí se ha expuesto es un caso puntual de cómo se construye el estado durante la construcción mutua e interacción con el “otro” extranjero. Esto es un espacio que se escogió para este estudio, aunque evidentemente hay muchos más.

Por medio del decreto de leyes, normas, convenios, resoluciones, actas, etc., la noción del estado empieza a adquirir forma: este discurso representa la voz del estado, y consigue legitimidad mediante su vínculo con el concepto del estado. Los documentos oficiales que “contienen” el discurso estatal representan, por un lado, “la consolidación del control estatal sobre los sujetos, las poblaciones, los territorios y las vidas” (Das y Poole, 2008: 25). Es decir, el proyecto estatal toma forma en los documentos oficiales (en este caso, documentos jurídicos o legales) que crean un efecto de “legibilidad” estatal, un término que Trouillot usa para referirse a la “producción de un lenguaje y de un conocimiento para gobernar” (Trouillot, 2001, citado en Das y Poole, 2008: 31). En otras palabras, el estado existe por su capacidad de producir un lenguaje propio y así generar las condiciones para gobernar a las masas. La creación de este lenguaje, observado en las fuentes que hemos revisado, señala la creación de algo que llamamos el “estado”; es este lenguaje lo que crea el estado y a la vez da legitimidad al proyecto estatal de “gobernar” (en las palabras de Trouillot) o “dominar” (en las palabras de Abrams) a la gente.

Además, el discurso que observé y analicé en esta investigación se trata de un tema específico: la migración y extranjería, y la creación del “otro”

extranjero. Entonces hemos visto que el estado se forma no solamente a través de un lenguaje jurídico en general, sino por medio del discurso sobre el “otro”, consolidando así la ilusión de un “nosotros” que pertenece al mismo estado-nación. El establecimiento del “otro” es crucial para la formación del proyecto estatal, porque es a través de la creación del “otro” que el “nosotros” viene a existir. Se observa esto en las constituciones del Ecuador, las cuales representan la soberanía estatal y definen desde la primera página que los ciudadanos representan la comunidad estatal en contraste con los extranjeros. También se observa esto en los discursos de los representantes estatales que trabajan en las burocracias institucionales encargadas de tramitar las visas. Las siguientes frases de varias entrevistas recuerdan que la formación del proyecto estatal depende de la constitución del “otro”: “Hago que [los extranjeros] respeten mi país” (A. Pérez, comunicación personal, 5 de mayo de 2012); “[este trabajo] implica la estadía de gente [extranjera] en mi país” (V. Andrade, comunicación personal, 7 de junio de 2012); “vienen de Colombia, Estados Unidos, Alemania, un poco México, Venezuela, países de Europa. De Asia, sí, chinos, los que más vienen [...] Perú, Argentina, los países del sur [...]” (A. Pérez, comunicación personal, 5 de mayo de 2012). El trabajo de representar el estado está vinculado con la concepción de un individuo (el “extranjero”) en un espacio (el país de destino) que no sea su espacio “natural” (el país de origen). Cuando le pregunté a una funcionaria qué era el estado en su opinión, me contestó: “El estado somos todos. Todo el mundo necesita del otro funcionario, de la otra persona, del otro ciudadano. Es un conjunto de ciudadanos en busca del buen vivir” (R. Tabares, comunicación personal, 12 de julio de 2012). Sin embargo, ella no se refería a “todas” las personas del mundo, sino a “todos nosotros”: los funcionarios, los ciudadanos, los ecuatorianos. Entonces el estado es, en la perspectiva de los funcionarios entrevistados, una comunidad de ciudadanos, el “nosotros”, definido en contraste con los “extranjeros”, los que deben “respetar” al “nosotros”, los que vienen para “estadias”, los de “Colombia, Estados Unidos, Alemania [...]”. El discurso sobre el “otro” es lo que establece el concepto del estado.

Además del discurso, el proyecto estatal se forma diariamente por medio de las prácticas desarrolladas en espacios concretos —en este estudio, las oficinas donde los extranjeros tramitan sus visas de residencia—. Como dije al comienzo, si se considera al estado como un proyecto ideológico de dominación, se observa que la construcción de este proyecto se percibe en las interacciones entre los funcionarios y los extranjeros que se despliegan en los espacios físicos de la burocracia gubernamental. La configuración del espacio, influida de manera importante por las características de la burocracia institucional, es una técnica que da forma a lo que conocemos co-

mo el estado. El rol social de los representantes estatales —la autoridad que ejercen, su conocimiento de manejar el sistema de visas— también contribuye a la creación y experiencia del estado ecuatoriano. Y se observa que la agencia personal de los funcionarios y los espacios de flexibilidad dentro de la burocracia institucional son cruciales para que se establezca un poder estatal regulador más fuerte.

Otra conclusión sorprendente es que la gente exige su regulación por parte del estado. Los individuos aceptan su definición como “extranjeros residentes”, asumen las responsabilidades que este rol implica y exigen que el estado ecuatoriano los categorice y regule. Cuando el sistema implementado para llevar a cabo estas competencias no está funcionando como la gente espera, se crea un ambiente de estrés, miedo y frustración, lo cual lleva a relaciones tensas entre los funcionarios y los usuarios. Una regulación más estricta y funcional del estado, puesta en práctica tanto por los “extranjeros residentes” como por la “población ecuatoriana”, lleva a un sentimiento de bienestar por parte de la gente. Los extranjeros residentes me expresaron el “alivio” que sentían cuando sus papales “estaban en orden”; y cuando tenían dificultades con el proceso me expresaron hasta sus deseos de llorar, de regresar a sus países de origen, hasta de “colgarse”, hecho que demuestra la importancia de la regulación estatal en sus vidas diarias. Claro que hay personas, no solo en Ecuador, sino en todo el mundo, que son “irregulares”: no tienen el reconocimiento legal del estado en cuyo territorio viven, y tampoco buscan este reconocimiento. Sin embargo, dentro del marco de este estudio, era evidente que la regulación estatal era importante para los individuos, tanto para los “extranjeros” como para los “ciudadanos”.

Otros teóricos han argumentado que durante esta época de la historia mundial de un aumento en las interconexiones globales, de los movimientos separatistas y de la importancia de las organizaciones transnacionales, se ha disminuido la relevancia del estado como un actor económico y sociocultural (Reich, 1992; Ohmae, 1995; Trouillot, 2001: 125). Sin embargo, lo que se observó en esta investigación es que, a pesar del aumento de los movimientos migratorios (o a lo mejor debido a este aumento), el poder regulador del estado es más relevante que nunca. Las definiciones de “extranjeros” y “ciudadanos”, la distinción entre extranjeros deseables y no deseables, la implementación y el significado de visas, y la burocracia gubernamental encargada de regular a la gente son tan relevantes ahora como lo eran hace 80 años. Tanto los extranjeros como los ciudadanos ecuatorianos exigen la definición, categorización y regulación del “otro” por parte del estado. Y esto quiere decir que tanto los extranjeros como los ciudadanos ecuatorianos exigen la definición del “nosotros” por parte del estado. Le-

jos de estar entrando en un mundo donde las fronteras pierdan significado y los estado-naciones se están “descosiendo” (Ohmae, 1995: 8), los ciudadanos del mundo están imaginando, implementando y experimentando activamente el proyecto estatal.

Otra conclusión significativa es que el estado no solamente se establece desde “arriba”. Sí, se forma a través de los discursos de los legisladores, las asambleas constitucionales y gobernantes de altas posiciones como presidentes y ministros. Sin embargo, el estado también se constituye por ciertos sectores de la “sociedad civil”, por ejemplo, grupos que promueven los derechos de los migrantes; y además se constituye por funcionarios “bajos” que atienden al público, y por los mismos extranjeros residentes que supuestamente representan un “otro”. Es decir, hemos observado en esta investigación que el estado no es un proyecto de fuerza que los actores de “arriba” ejercen hacia los de “abajo”. El estado no es un poder que pocos ejercen y que muchos experimentan. Es un proyecto de dominación que se despliega en las relaciones sociales que todos ayudamos a construir. Todos imaginamos, creamos y experimentamos el “estado”.

Esta conclusión tiene importantes repercusiones para nuestro entendimiento del poder y dominación estatal. Para los teóricos clásicos del estado, la cuestión era una de obediencia y de dominación de ciertas clases sociales. Según la concepción de Weber, el estado existe porque la sociedad obedece a la autoridad estatal por tres razones: el hábito de conformarse, la creencia personal en el liderazgo del individuo, y la creencia en la validez de la competencia y racionalidad de la ley (Weber, 1946: 79). Mientras Marx partía del mismo enfoque histórico (y de la misma preocupación por la especificidad del contexto europeo), preguntaba cómo aquellos que ocupan el poder estatal construyen las oportunidades de la subordinación del otro. La cuestión principal para Weber era de obediencia y consentimiento, de dar el poder, mientras que la cuestión principal para Marx era de levantamientos y subordinación, de tomar el poder.

En este estudio, ninguno de los dos enfoques tendría sentido, porque hemos visto que el estado no es una relación de algunos dominando a otros, o de algunos permitiendo su propia subordinación por parte de otros. Observamos que todos construyen y experimentan la relación estatal; es una cuestión de todos creando las condiciones para su propia dominación. Las personas imaginan esta relación de dominación, la crean, la experimentan; son dominadas; y a la vez se dominan. Nadie es un sujeto pasivo en la construcción del estado.

Bibliografía

Fuentes académicas

- Abrams, Philip
1988 [1977] “Notes on the difficulty of studying the state”. En *Journal of Historical Sociology*1(1), 58-89. Marzo.
- Acosta, Alberto
2006a *Impacto de la migración: una lectura desde la experiencia ecuatoriana*. Quito: Unicef.
2006b *La migración en el Ecuador: oportunidades y amenazas*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Acosta, Alberto, Susana López O. y David Villamar
2005 “Las remesas y su aporte para la economía ecuatoriana”. En Gioconda Herrera, María Cristina Carrillo y Alicia Torres, eds. *La migración ecuatoriana: Transnacionalismo, redes e identidades*. Quito: Flacso Ecuador: 227-252.
- Acuña, Wilfrido
2004 *El refugio en el Ecuador*. Quito: INREDH.
- Anderson, Benedict
1983 *Imagined communities*. Londres: Verso.
- ARAUJO, Lorena y María Mercedes Eguiguren
2010 “Diagnóstico de la normativa en materia migratoria en el región Andina y propuesta técnica de fortalecimiento de la exigibilidad de los derechos de los migrantes andinos”. En *Red Andina de Migraciones. 6 de abril. Recuperado el 15/2/2012 de: www.redandinademigraciones.org/documentos/cat_view/41-doctos-red-andina*
- Barrera, Leticia
2011 “Más allá de los fines de derecho: expedientes, burocracia y conocimiento legal”. En *Iconos*15 (41, 3), 57-72. Septiembre.

- Basabe Serrano, Santiago
2009 “Ecuador: reforma constitucional, nuevos actores políticos y viejas prácticas partidistas”. En *Revista de ciencia política* 29 (2), 381-406.
- Bommes, Michael y Andrew Geddes
2000 “Introduction. Immigration and the welfare state”. En Michael-Bommes y Andrew Geddes, eds. *Immigration and welfare: challenging the borders of the welfare state*. Londres: Routledge:1-12.
- Borja, Patricia
2005 “El plan nacional de apoyo a los emigrantes y sus familias”. En Javier Ponce Leiva, ed. *Migrantes: problemas y ayudas*. Quito, El Conejo: 65-88.
- Bourdieu, Pierre
1998 *Practical reason: on the theory of action*. California: Stanford University Press.
- Briggs, Vernon
1992 *Mass immigration and national interest*. Nueva York: M E Sharpe Inc.
- Castles, Stephen
2004 “The factors that make and unmake migration policies”. En *International Migration Review* 38 (3), 852-884.
- Chávez, Gina y Fernando García
2004 *El derecho a ser: diversidad, identidad y cambio: etnografía jurídica indígena y afro-ecuatoriana*. Quito: Flacso Ecuador.
- Clark, Kim
2003 “La formación del estado ecuatoriano en el campo y la ciudad, 1895-1925”. En *Procesos, Revista Ecuatoriana de Historia* 19, 117-130.
- Coalición para las Migraciones y el Refugio
2009 *Contenidos básicos sobre movilidad humana: aportes para una normativa en Ecuador*. Reporte técnico. Diciembre. Recuperado el 10/2/2012 en www.uasb.edu.ec/UserFiles/369/File/Informes%20alternativos/contenidosbasicosmovilidad.pdf.
- Comunidad de Migrantes Ecuador
2012 “Ecuador: Presentan libro “Ciudad, Estado, inmigrantes y políticas””. En *Comunidad de Migrantes Ecuador*. 1º de noviembre. Recuperado el 26/2/2012 de: www.migrantesecuador.org/index.php/noticias/ecuador/10782-ecuador-presentan-libro-ciudad-estado-inmigrantes-y-politicas.

- Coronel, Valeria y Mercedes Prieto, eds.
2010 *Celebraciones, centenarios y negociaciones por la nación ecuatoriana*. Quito: Flacso Ecuador.
- Correa, Rafael
2009a “Retos y perspectivas de la nueva política migratoria integral del Ecuador”. En F. González (d.), *Iboamérica 2020: retos ante la crisis*. Madrid: Fundación Carolina.
2009b *Ecuador: de banana republic a la no república*. Bogotá: Debate.
- Crawford de Roberts, Lois
1997 *Los libaneses en el Ecuador*. Quito: Fundación Cultural Ecuatoriana – Libanesa “Nicasio Safadi”.
- Cueva, Agustín
1996 “El Ecuador de 1925 a 1960”. En E. Ayala Mora, ed. *Nueva historia del Ecuador, Volumen 10: Época Republicana IV: el Ecuador entre los años veinte y los sesenta*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Das, Veena y Deborah Poole
2008 “El estado y sus márgenes: etnografías comparadas”. En *Cuadernos de Antropología Social* 27, 19-52.
- De la Vega, Pablo y Luis Túpac-Yupanqui
2004 “Elementos para una política migratoria”. En Francisco Hidalgo, ed. *Migraciones: Un juego con cartas marcadas*. Quito, Abya Yala: 419-430
- Dirección General de Migración y Extranjería
s.f. “9-II Visa de Inversionista en pólizas, títulos o cédulas hipotecarias”. Disponible en: www.mmrree.gob.ec/servicios/visa9ii.asp
- Domenech, Eduardo
2011 “Crónica de una “amenaza” anunciada. Inmigración e “ilegalidad”: visiones de estado en la Argentina contemporánea”. En Bela Feldman-Bianco, Liliana Rivera Sánchez, Carolina Stefoni y Marta Inés Villa Martínez, eds. *La construcción social del sujeto migrante en América Latina: prácticas, representaciones y categorías*. Quito, Flacso Ecuador: 31-77.
2010 *La gobernabilidad migratoria en la Argentina: hacia la instauración de políticas de control con “rostro humano”*. Documento de trabajo del IV Congreso de la Red Internacional de Migración y Desarrollo: “Crisis global y estrategias migratorias: hacia la redefinición de las políticas de movilidad”. 18-20 de mayo. Quito: Flacso Ecuador.

Eguiguren, María Mercedes

- 2009 “Sujeto migrante, crisis y tutela estatal: construcción de la migración y modos de intervención del estado ecuatoriano”. Tesis de Maestría. Quito: Flacso Ecuador. Disponible en Flacso Andes: www.Flacsoandes.org/dspace/handle/10469/3222.

El Comercio

- 2011 “Correa dice que Ecuador endureció requisitos para conceder estatus de refugiado”. En *El Comercio*. 18 de junio. Disponible en línea en: www.elcomercio.com/politica/Correa-Ecuador-endurecio-requisitos-refugiado_0_501549867.html.

El Universo

- 2011 “Correa y Chávez, reunidos para fortalecer relación bilateral”. En *El Universo*. 7 de junio. Disponible en línea en: www.eluniverso.com/2011/06/07/1/1355/ecuador-solicita-repuestos-venezuela-operar-aviones-donados.html.
- 2010 “Combifron se reunió a tratar inseguridad en la frontera”. En *El Universo*. 19 de agosto. Disponible en: www.eluniverso.com/2010/08/19/1/1355/combifron-reunio-tratar-inseguridad-frontera.html.

Estado del País

- 2011 *Estado del país: informe zero. Ecuador 1950-2010*. Quito: Estado del País.

Fierro Granados, Juan José

- 2010 “El fenómeno migratorio asiático a Ecuador: el caso chino”. Tesis de Maestría. Quito: Flacso Ecuador. Disponible en Flacso Andes: www.Flacsoandes.org/dspace/handle/10469/2400.
- 2008 *Análisis del retiro de requerimiento de visados de turismo en el Ecuador*. Quito: Flacso Andes. Disponible en línea en: www.Flacsoandes.org/web/imagesFTP/1224174871.Por_que_s_1_...pdf.

Flacso Ecuador

- 2008 *Informe final del convenio Flacso-Senami: generación de una base de información y conocimiento sobre movilidad humana en el Ecuador*. Disponible en: www.67.192.84.250/web/imagesFTP/9690.informe_definitivo_Senami.pdf.

Foucault, Michel

- 2007 *Nacimiento de la biopolítica: curso en el Collège de France (1978-1979)*. Argentina: Fondo de Cultura Económica.

- 1997 *Defender la sociedad: curso en el Collège de France (1975-1976)*. Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Frisch, Hillel
1998 *Countdown to statehood: Palestinian state formation in the West Bank and Gaza*. Albany: State University of New York Press.
- GARCÍA SERRANO, Fernando
2011 “La participación política del movimiento indígena ecuatoriano: balance crítico (1990-2007)”. En Victoria Chenaut, Magdalena Gómez, Héctor Ortiz y María Teresa Sierra, coords. *Presentación de justicia y diversidad en América Latina. pueblos indígenas ante la globalización*. México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social: 219-235.
- Gil Araujo, Sandra
2010 *Las argucias de la integración: políticas migratorias, construcción nacional y cuestión*. Madrid: IEPALA.
- Grijalva, Agustín
2006 “Derechos humanos de inmigrantes internacionales, refugiados y desplazados en Ecuador”. En *Revista de Derecho* 6, 245-270.
- Gualdoni, Fernando
2010 “El visado libre de Ecuador dispara las alarmas en Washington”. En *El País*. 17 de diciembre. Disponible en: www.elpais.com/articulo/internacional/visado/libre/Ecuador/dispara/alarmas/Washington/elpepuint/20101217elpepuint_12/Tes.
- Guerrero, Andrés
2010 *Administración de poblaciones, ventriloquía y transescritura*. Quito: Flacso Ecuador.
- Guerrero, Fernando
1995 *Inmigrantes colombianos en el Ecuador y derechos humanos*. Quito: Conferencia Episcopal Ecuatoriana.
- Habermas, Jürgen
1991 *The structural transformation of the public sphere: an inquiry into a category of bourgeois society*. Massachusetts: MIT Press.
- Harvey, David
2007 *A brief history of neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Herrera, Gioconda, coord.
2008 *Ecuador: la migración internacional en cifras*. Quito: UNFPA - Ecuador.

Hoy

- 2008 “Correa elimina el visado a los extranjeros”. En *Diario Hoy*. 12 de junio. Disponible en línea en: www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/correa-elimina-el-visado-a-los-extranjeros-297707-297707.html.
- 2005 “El nuevo salario mínimo es de \$150”. En *diario Hoy*. 9 de marzo. Disponible en línea en: www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/el-nuevo-salario-minimo-es-de-150-199808.html.

Ibarra Crespo, Hernán

- 1999 “La formación de los estados nacionales en Ecuador y Perú”. En Hernán Ibarra Crespo. *La guerra de 1941 entre Ecuador y Perú: una reinterpretación*. Quito: CAAP.

Jalkh Roben, Gustavo

- 2008 “Presentación: Ministro de Justicia y Derechos Humanos”. En Ramiro Ávila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez y Rubén Martínez Dalmau, eds. *Desafíos constitucionales: la Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y Tribunal Constitucional del Ecuador.

Jokisch, Brad y David Kyle

- 2005 “Las transformaciones de la migración transnacional del Ecuador 1993-2003”. En Gioconda Herrera, María Cristina Carrillo y Alicia Torres, eds. *La migración ecuatoriana: transnacionalismo, redes e identidades*. Quito: Flacso Ecuador.

Kyle, David

- 2000 *Transnational peasants: migrations, networks, and ethnicity in Andean Ecuador*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Lasswell, Harold D.

- 1928 “Review: *the origin of the state* by Robert H. Lowie”. En *American Anthropologist, New Series* 30 (2). 319-321. Abril-junio.

Ledesma, Alberto-Barriga

- 1995 “La herencia doctrinaria del Libertador Simón Bolívar: el principio de unidad”. En *AFESE*, 27. Recuperado el 21/2/2012 en: www.afese.com/img/revistas/revista27/herenciabolivar.pdf.

Maktabi, Rania

- 2000 “State formation and citizenship in Lebanon: the politics of membership and exclusion in a sectarian state”. En Nils A. Butenschon, Uri Davis y Manuel S. Hassassian, eds. *Citizenship*

and the state in the Middle East: approaches and applications. Syracuse: Syracuse University Press.

Martin, Philip L.

2002 “Immigration in the United States”. Working Paper CIIP-2.30 de abril. Recuperado el 19/1/2012 en: www.ciaonet.org/wps/map09/map09.pdf.

Misión de Observación Electoral de la Unión Europea

2009 *Ecuador: Informe Final. Elecciones presidenciales y para la Asamblea Nacional. 26 de abril de 2009*. Ecuador, junio. Disponible en: www.eeas.europa.eu/human_rights/election_observation/ecuador_2009/final_report_es.pdf.

Moreano, Alejandro

1998 “La nueva Constitución: neoliberalismo con rostro social”. En Alejandro Moreano, Julio César Trujillo, Zoila Palán, Augusto Barrera, Fernando Buendía y Gina Chávez, eds. *La nueva Constitución: escenarios, actores, derechos*. Quito: Ciudad.

Nader, Laura

1972 “Up the anthropologist: perspectives gained from studying up”. En Dell Hymes, ed. *Reinventing anthropology*. New York: Pantheon Books.

Navas, Albertina

2004 *La protección internacional de refugiados: el caso de Ecuador. Perspectiva histórica 1976-2004*. Quito: Acnur.

Novick, Susana

2011 “Migraciones en el Cono Sur: políticas, actores y procesos de integración”. En Bela Feldman-Bianco, Liliana Rivera Sánchez, Carolina Stefoni y Marta Inés Villa Martínez, eds. *La construcción social del sujeto migrante en América Latina: prácticas, representaciones y categorías*. Quito, Flacso Ecuador: 111-146.

Ohmae, Kenichi

1995 *The end of the nation-state: the rise of regional economies*. New York: Free Press Paperbacks.

Ortega, Carlos y Oscar Ospina

2012 “*No se puede ser refugiado toda la vida...*”: *refugiados urbanos: el caso colombiano en Quito y Guayaquil*. Quito: Flacso Ecuador.

Ospina, Oscar y Lucy Santacruz

- 2011 *Refugiados urbanos en Ecuador: estudio sobre los procesos de inserción urbano en la población colombiana refugiada, el caso de Quito y Guayaquil*. Quito: Acnur.

Oxford Dictionaries

- s.f. Voz “usuario”. Disponible en: www.oxforddictionaries.com

Paz y Miño, Juan J.

- 2000 *El complejo proceso de la crisis constitucional en el Ecuador*. Febrero. Disponible en: www.h-debate.com/debates/pazymino2.htm.

Política Bilateral

- s.f. “Ecuador y América: Ecuador y Venezuela”. En *Página web del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración de Ecuador*. Disponible en: www.mmree.gob.ec/pol_exterior/ecu_venezuela.asp.

Ponce Leiva, Javier, ed.

- 2005 *Emigración y política exterior en Ecuador*. Quito: Abya-Yala.

Portes, Alejandro

- 1998 “Social capital: origins and applications”. En *Annual Review of Sociology* 24, 1-24.

Prieto, Mercedes

- 2004 *Liberalismo y temor: imaginando los sujetos indígenas en el Ecuador postcolonial 1895-1950*. Quito: Flacso Ecuador.

Programa Andino de Derechos Humanos

- 2011 *Develando el desencanto: informe sobre derechos humanos: Ecuador 2010*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.

Ramírez Gallegos, Franklin y Jacques Paul Ramírez Gallegos

- 2005 *La estampida migratoria ecuatoriana: crisis, redes transnacionales y repertorios de acción migratoria*. Quito: Ciudad.

Ramírez Gallegos, René

- 2011 “Repensando el Estado-Nación en clave migratoria: del enfoque de control al enfoque de derechos”. *Línea Sur* 1 (1), 56-69. Diciembre.

Ramírez Gallegos, Jacques, ed.

- 2012 *Ciudad-estado, inmigrantes y políticas. Ecuador, 1890-1950*. Quito: laen.

- Ramírez Gallegos, Jacques e Isabel Estévez
2012 “Repensando los acuerdos de comercio y servicios en clave migratoria. El caso de la CAN-UE”. En Hugo Jácome, ed. *El retorno de las carabelas: acuerdo comercial multipartes entre Ecuador y la Unión Europea*. Quito: Flacso Ecuador.
- Reich, Robert
1992 *The work of nations*. New York: Vintage Books.
- Republic of Ecuador
1938 Law on aliens, extradition, and naturalization. En *The American Journal of International Law* 32 (4), 163-181. Octubre. Disponible en línea en: www.jstor.org/stable/2213732.
- Rodas Chaves, Germán
2001 *Fidel en el Ecuador: a propósito de la visita de Fidel Castro a Ecuador en 1971*. Quito: Abya Yala.
- Sánchez, Jeannette
2004 “Ensayo sobre la economía de la emigración en Ecuador”. En *Ecuador Debate* 63, 47-62.
- Sassen, Saskia
2004 “Formación de los condicionantes económicos para las migraciones internacionales”. En *Ecuador Debate* 63, 63-88. Diciembre.
- Schussler, Stuart
2009 “Entre sospecha y ciudadanía: refugiados colombianos en Quito”. Tesis de Maestría. Quito: Flacso Ecuador. Disponible en Flacso Andes: www.Flacsoandes.org/dspace/bitstream/10469/1173/4/TFlacso-SS2009.pdf.
- Sharma, Aradhana y Akhil Gupta
2006 *The anthropology of the state: A reader*. Australia: Blackwell Publishing.
- Sloan, Elinor
2008-9 “Continental and homeland security: from Bush to Obama”. En *International Journal* 64 (1). Invierno. 191-200.
- Smith, Marian L.
s.f. “INS-U.S. Immigration and naturalization service history”. En *United States Citizenship*. Disponible en: www.uscitizenship.info/ins-usimmigration-inoverview.html.

Trouillot, Michel-Rolph

- 2001 “The anthropology of the state in the age of globalization: close encounters of the deceptive kind”. En *Current Anthropology* 42 (1), 125-138. Febrero.

Túpac Yupanqui, Luis

- 2007 “Migración e institucionalidad en el Ecuador”. En Javier Ponce Leiva y Luis Arellano Jibaja, coords. *Ecuador: los derechos humanos y la cooperación para el desarrollo*. Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración de la República del Ecuador.

Urrutia, Gustavo

- 2000 “Nueva política exterior del Ecuador y la modernización de la Cancillería”. En *AFESE* 36. Recuperado el 20/2/2012 de: www.afese.com/revista.php?idSubTema=7.

Veltmeyer, Henry

- 2010 “Una sinopsis de la idea de desarrollo”. En *Migración y Desarrollo* 14, 9-34. Primer semestre.

Weber, Max

- 1946 “Politics as a vocation”. En Hans H. Gerth y C. Wright Mills, comps. *From Max Weber: essays in sociology*. New York, Oxford University Press, Inc.:77-128.

Wilson, Thomas M. y Hastings Donnan

- 1998 *Border identities: nation and state at international frontiers*. Cambridge: Cambridge University Press.

Wimmer, Andreas y Nina Glick-Schiller

- 2002 “Methodological nationalism and beyond: nation-state building, migration, and the social sciences”. En *Global Networks* 2 (4), 301-334.

Wolf, Eric R.

- 1999 *Envisioning power: ideologies of dominance and crisis*. Berkeley: University of California Press.

Yépez del Castillo, Isabel y Gioconda Herrera, eds.

- 2007 *Nuevas migraciones latinoamericanas a Europa: balances y desafíos*. Quito: Flacso Ecuador.

Páginas Web

Inec (Instituto Nacional de Estadística y Censos). Ecuador.

Anuario de Entradas y Salidas Internacionales. Ecuador. Disponible en: www.inec.gob.ec/web/guest/inicio

Ministerio de Relaciones Exteriores

2010 “Ecuador establece visa como requisito”. 6 de septiembre.

2008a “Eliminación de visas de turismo”. 11 de junio. Disponible en: www.mmrree.gob.ec/mre/documentos/novedades/pol_exterior/junio/bol398.htm.

2008b “Eliminación de visas para ciudadanos chinos”. 11 de junio. Disponible en: www.mmrree.gob.ec/mre/documentos/novedades/pol_exterior/junio/bol396.htm.

Ministerio del Interior

Disponible en línea en: www.ministeriodelinterior.gob.ec/.

Sima – Flacso Ecuador

(Sistema de Información sobre Migraciones Andinas). Disponible en: www.Flacsoandes.org/sima2/.

Documentos⁸¹

Acuerdo Ministerial 116, publicado en el Registro Oficial 138, el 10 de agosto de 2000.

Acuerdo Ministerial 1367, publicado en el Registro Oficial 147, el 23 de agosto de 2000.

Acuerdo Ministerial 419, publicado en el Registro Oficial 6, el 23 de enero de 2003.

Acuerdo Ministerial 178, publicado en el Registro Oficial 113, el 28 de septiembre de 2005.

Acuerdo Ministerial 0, publicado en el Registro Oficial 47, el 15 de octubre de 2009.

Acuerdo Ministerial 105, publicado en el Boletín de Prensa 623, el 6 de septiembre del 2010. Disponible en: www.mmrree.gob.ec/2010/bol623.asp.

81 Los documentos están organizados por tipo de norma, en orden alfabético y cronológico. No todos los documentos mencionados aquí aparecen en el texto de la tesis. Sin embargo, los incluyo aquí como referencia para aquellos que desean investigar más el tema del discurso jurídico sobre la migración y extranjería.

Codificación Ley de Extranjería, publicada en el Registro Oficial 454, el 4 de noviembre de 2004.

Codificación Ley de Migración, publicada en el Registro Oficial 563, el 12 de abril de 2005.

Constitución del Ecuador, 1929. Disponible en: www.biblioteca.espe.edu.ec/upload/1928.pdf.

Constitución del Ecuador, 1946. Disponible en: www.biblioteca.espe.edu.ec/upload/1946.pdf.

Constitución del Ecuador, 1998. Disponible en: www.biblioteca.espe.edu.ec/upload/1998.pdf.

Constitución del Ecuador, 2008. Disponible en: www.biblioteca.espe.edu.ec/upload/2008.pdf.

Convenio 5, 3 de septiembre de 1999, publicado en el Registro Oficial 298, el 14 de octubre de 1999.

Convenio 2, publicado en el Registro Oficial 669, el 24 de septiembre de 2002.

Convenio 1, publicado en el Registro Oficial 281, el 31 de mayo de 2006.

Convenio 0, publicado en el Registro Oficial 396, el 2 de marzo de 2011.

Decisión 503, publicada en el Registro Oficial 385, el 7 de agosto de 2001.

Decisión 545, publicada en el Registro Oficial 160, el 2 de septiembre de 2003.

Decisión 548, publicada en el Registro Oficial 161, el 3 de septiembre de 2003.

Decreto Ejecutivo 1665, publicado en el Registro Oficial 341, el 25 de mayo de 2004.

Decreto Ejecutivo 2438, publicado en el Registro Oficial 503, el 13 de enero de 2005.

Decreto Ejecutivo 2372, publicado en el Registro Oficial Suplemento 16, el 6 de febrero de 2007.

Decreto Ejecutivo 248, publicado en el Registro Oficial 135 del 23 de febrero de 2010.

Decreto Ejecutivo 667, publicado en el Registro Oficial 397, el 3 de marzo de 2011.

Decreto Ejecutivo 799, publicado en el Registro Oficial 485, el 6 de julio de 2011.

Decreto Legislativo, publicado en el Registro Oficial 100, el 25 de agosto de 1892.

Decreto Legislativo, 18 de octubre de 1921, publicado en el Registro Oficial 344, el 7 de noviembre de 1921.

Decreto Legislativo, 26 de septiembre de 1940, publicado en el Registro Oficial 35-36, el 14-15 de octubre de 1940.

Decreto Legislativo, 7 de noviembre de 1940, publicado en el Registro Oficial 72-73, el 27-28 de noviembre de 1940.

Decreto Legislativo, 20 de febrero de 1947, publicado en el Registro Oficial 824, el 4 de marzo de 1947.

Decreto Legislativo, 4 de noviembre de 1948, publicado en el Registro Oficial 66, el 20 de noviembre de 1948.

Decreto Supremo 1897, 27 de diciembre de 1971, publicado en el Registro Oficial 382, el 30 de diciembre de 1971.

Decreto Supremo 1898, 27 de diciembre de 1971, publicado en el Registro Oficial 382, el 30 de diciembre de 1971.

Documento VZCZCXYZ0000. 2008, 11 de diciembre. Comunicado de la Embajada Estadounidense en Costa Rica a Washington D.C. Recuperado el 3/8/2012 en: www.nacion.com/Generales/Subsistios/Investigacion/2011/WikiLeaks/EntregaD/WIKILEAK178002.aspx.

Ley 0, publicada en el Registro Oficial Suplemento 544 del 9 de marzo de 2009.

Ley 0, publicada en el Registro Oficial Suplemento 175, el 20 de abril de 2010.

Reglamento 111, 29 de enero de 1941, publicado en el Registro Oficial 128, el 1 de febrero de 1941.

Reglamento 112, 1 de febrero de 1941, publicado en el Registro Oficial 128, el 1 de febrero de 1941.

Resolución 204, publicada en el Registro Oficial 264, el 2 de febrero de 2004.

Resolución 28, publicada en el Registro Oficial Suplemento 242, el 29 de diciembre de 2007.

Resolución 1, publicada en el Registro Oficial 38, el 1 de octubre de 2009.

Resolución 2, publicada en el Registro Oficial 168, del 9 de abril de 2010.

Resolución 1, publicada en el Registro Oficial Suplemento 504, el 2 de agosto de 2011.

Resolución 44, publicada en el Registro Oficial 614, el 9 de enero de 2012.

Actas

Biblioteca Palacio Legislativo, Fondo de Actas, Código CS-1940-084, 7 de noviembre de 1940.

Biblioteca Palacio Legislativo, Fondo de Actas, Código ANC-1947-068, 20 de febrero de 1947.

Este libro se terminó de imprimir
y encuadernar en mayo de 2014
en Imprenta Mariscal,
de Quito-Ecuador.