

Migración y Seguridad en los Andes

El caso de la migración de colombianos hacia Ecuador y Venezuela

Por: Marisol Raigosa Mejía y David Fernando Ramírez Figueroa.

Introducción

Los movimientos migratorios en sí mismos no son un problema. Han definido la historia de la humanidad y pueden considerarse connaturales a la formación de las sociedades. En el siglo XX los movimientos migratorios fueron parte esencial de la construcción de las sociedades contemporáneas, producto de las guerras mundiales y los conflictos que las sucedieron, determinando su tipo de composición socio-étnica, disolviendo con el paso del tiempo los tejidos sociales endogámicos, fuertes al interior y desconfiados hacia el exterior.

Con la globalización de finales del siglo XX se da paso a una nueva situación de apertura y recepción de grandes cantidades de flujos de personas, de la mano de la desregulación del capital y del trabajo. En efecto, la gran expansión de los mercados internacionales propician una nueva era de relaciones internacionales, sustentadas en el hecho de que una parte significativa de las poblaciones nacionales han migrado o se han desplazado a nuevos territorios. Hoy como nunca antes, altos porcentajes de las poblaciones de un país pueden habitar otros países de manera permanente o temporal, lo que tiene como consecuencia la necesidad de replantear la relación del Estado con respecto a sus ciudadanos, la relación con el territorio y la cuestión no menos importante de la Nación.

Colombia no ha sido la excepción, y en el área de influencia del país se han visto nuevas formas de plantear el problema de las migraciones. Naturalmente, durante los últimos cincuenta años se han visto cambios significativos en la dinámica migratoria del país, así como en las pautas administrativas, en las formas políticas y en las instituciones sociales de los países que conforman el área más directa de influencia: Colombia, Ecuador y Venezuela. Así, la dinámica del conflicto armado, la lógica de las formas de desarrollo, los vínculos sociales y familiares transfronterizos, las lógicas de dominación hemisférica y las relaciones entre estos países en general y en particular, han determinado las formas de intervención estatal y gubernamental sobre el sector.

En este sentido, si se estima que en la actualidad se han cambiado las formas de intervención sobre la migración de personas, es necesario evaluar cómo se hacía antes y cómo se hace ahora. El énfasis de esta ponencia recae sobre las soluciones en política pública que los gobiernos venezolano y ecuatoriano han resuelto y los cambios que se han sentido desde hace alrededor de veinte años, se parte desde una perspectiva histórica y se describen las relaciones entre los países mencionados con respecto a las migraciones con énfasis en el siglo XX para finalizar con una serie de reflexiones y planteamientos sobre las lógicas administrativas y políticas que nacen a partir de la primera década del nuevo milenio de la mano de gobiernos *outsiders* con una inclinación ideológica de izquierda y se los compara con los momentos anteriores, donde los partidos políticos tradicionales dominaban.

El referencial de la política, sin embargo, se ha movido en el plano de la seguridad. Las migraciones, a pesar de haber sido connaturales al hombre, al haber sido presentes en todos los momentos de la historia, siempre se han considerado como problemas para la sociedad receptora, en la medida en que todavía estén operando binomios operacionales (Tilly, ___: nosotros/ ellos; peligroso/ no peligroso; ciudadano/ extranjero; entre muchos otros), a través de los cuales se ha leído el problema de la migración y las formas para intervenirla, sea que se quiera terminarla, bloquearla o prohibirla, sea que se quiera fomentarla, seleccionarla o depurarla. Central para la discusión es, finalmente, que la dinámica de la migración afecta las formas en que se comprende la seguridad nacional, la seguridad del Estado, la

seguridad ciudadana y, en general, cómo se va afectando la sociedad receptora en múltiples maneras. Las estrategias gubernamentales que surgen de la interpretación a esta influencia es lo que se analizará con más detenimiento en las páginas que siguen.

Hipótesis

Las políticas públicas de seguridad y las de migraciones, han sido determinadas por la dinámica político-migratoria colombiana, las relaciones intergubernamentales, las dinámicas económicas de los tres países y movimientos militares, que han provocado una serie de políticas incluyentes de acuerdo a la tendencia ideológica de los partidos en el poder en Ecuador y Venezuela, desde finales del siglo pasado.

Objetivos

General.

- Analizar la política pública de seguridad en Ecuador y Venezuela a partir de la dinámica migratoria que sucede desde Colombia.

Específicos.

- Describir la dinámica migratoria colombiana hacia Ecuador y Venezuela.
- Analizar sus impactos sobre la política migratoria y de seguridad en Ecuador y Venezuela.
- Comparar las producciones de política pública migratoria y de seguridad y los impactos socio-políticos sobre el sector de la seguridad en Ecuador y Venezuela.

Metodología

Para la investigación se partió de la revisión de bibliografía sobre el tema, fuentes secundarias como normas, leyes, decretos, datos y notas periodísticas, pertenecientes a los tres países en diferentes momentos, se los comparó entre sí y se analizaron las similitudes y diferencias. En términos de política pública, se utilizaron estos insumos para construir los discursos dominantes por época.

Resultados

1. Descripción general del migrante colombiano en Ecuador

La frontera con Ecuador, al sur del país, permite una movilidad relativamente fácil, sobre todo de personas que viven hacia el suroccidente; la pervivencia de comunidades transfronterizas; la lengua, prácticas, gobierno, inclusive climas en común con nuestro país. Estos factores implican una mejora en las posibilidades de emigración en situación tanto forzada como voluntaria. ¿Cómo ha sido el fenómeno de inmigración de colombianos hacia Ecuador? ¿Cuáles son las características de la población inmigrante en Ecuador? ¿Cuál ha sido la tendencia de inmigración hacia Ecuador?

A partir de datos recolectados por autores como Mónica Ceballos (2010), se puede afirmar que el flujo de emigrantes al país del sur ha aumentado de manera significativa en la primera década del nuevo milenio. Uno de los factores que explica el aumento considerable de colombianos en Ecuador es la poca

probabilidad de obtener un beneficio similar en EEUU. Lo que no significa necesariamente que los colombianos hayan dejado de pedirlo; las peticiones se han redistribuido a otros países, siendo Ecuador uno de los países que ha recibido más colombianos en esta década.

La intensificación del conflicto armado durante la última década también explica el aumento en la emigración: en efecto, la mayor parte de los migrantes han perdido su tierra (60%), o han sido desplazados previamente (40%), según Ceballos (ídem., 2010: 75-77). Esta tendencia coincide particularmente con la aplicación del plan Colombia, aprobado por el gobierno Pastrana en 1999. La zona de mayor aplicación del plan se realizó en la zona Suroccidente de Colombia, en las zonas limítrofes con Ecuador, y donde más del 60% del cultivo de ilícitos se llevaba a cabo (Ceballos, 2010; Buitrago, 2006).

El plan Colombia implicó desplazamiento de personas asentadas en las zonas donde se fumigaron hectáreas cultivadas de coca y amapola, productos que sustentan la actividad de grupos delincuenciales que se vieron amenazados y atacados, por lo que la escalada de violencia que se vivió en los departamentos de Putumayo y Nariño se mezcló con las aspersiones de glifosato. Poblaciones han sido, pues, desplazadas por vínculos con cultivos ilícitos, pero sobre todo por estar en el medio del conflicto; en su mayoría, son víctimas del conflicto armado, amenazados por no estar de acuerdo con el control de los territorios, la intimidación con las armas, o la violencia que ha degenerado en zonas de frontera; en algunas otras ocasiones, también son víctimas de la acción del Estado cuando éste hace fumigaciones aéreas, o cuando el mismo ejército incentiva la escalada de violencia en diversas zonas, empujando a las poblaciones a salir para proteger sus vidas. Así las cosas, las fumigaciones en contextos de marginalidad económica y social han hecho bastante fácil que las personas migren a territorios más seguros en Ecuador, desarrollando pequeñas economías de supervivencia, a veces temporales, a veces permanentes, apoyados en múltiples vínculos familiares con habitantes del vecino país.

En total, hacia 2010, la cantidad de refugiados de hecho en Ecuador se estima entre 100 mil y 500 mil colombianos, dependiendo de la información disponible y las técnicas empleadas para proyectar una cifra que, en realidad, se desconoce¹.

La mayor parte de los colombianos emigrantes a Ecuador, prefieren situarse en Quito (44%). Esto implica que hay una preferencia por irse de la frontera, alejarse lo más que se pueda, y asentarse en los sitios que puedan ofrecer las mejores oportunidades en servicios públicos, seguridad, derechos sociales y culturales (Ruiz, 2004. Ministerio de Relaciones exteriores de Ecuador). Con la única excepción de Lago Agrio (15% a 2004), población que se encuentra cercana a la frontera, si bien la tendencia es a preferir la capital, otras ciudades importantes como Guayaquil, o emigrar nuevamente a EEUU o la UE (Ceballos, 2010). Además de la búsqueda de mejores oportunidades, la presencia de vínculos familiares transfronterizos incentiva a las personas a migrar (temporal o permanentemente) desde Putumayo a Sucumbíos, siendo esta región más clara que la determinada por las fronteras nacionales, desde una perspectiva de comunidades y vínculos mercantiles, familiares o de cercanía.

La mayor parte de los migrantes proviene de Nariño y Putumayo. Un 15% de solicitantes de asilo y más de un 50% entre otros de Nariño; Putumayo aporta un 27% y 13,8% respectivamente². Huila, Valle del Cauca y Caquetá aportan un poco menos de 10% cada uno, pero entre los 3 aportan una buena parte de los migrantes a Ecuador. Se resalta, entonces, la cercanía al país como un factor de incentivo. A partir de

¹ Los datos más optimistas se basan en datos del Centro Nacional de Vivienda y Población Ecuatoriano (CNVP) a partir de información de estudios de campo que muestran, más o menos, dónde están los refugiados; los cálculos menos optimistas se obtienen al multiplicar el número de solicitantes por la tasa anual de asilados aprobados por año en Ecuador, por el Ministerio de Relaciones Exteriores (también por el saldo migratorio, o la diferencia entre colombianos entrantes y salientes por año). La ACNUR calcula unos 250 mil refugiados en Colombia, sin tener en cuenta las migraciones temporales a poblaciones cercanas de frontera.

²Dado que son los departamentos fronterizos con el Ecuador, no es sorprendente esta tendencia.

los datos, la tendencia inmigrar en Ecuador estaba decayendo, hasta 2005 que hubo un pico en la propensión y marcaba el inicio de una preferencia que continuaría, indicando que la migración tiende a crecer conforme la década continua.

A partir del censo, sólo 6 de los 436 casos entrevistados para este efecto, tenían intenciones de volver a Colombia en el plazo de un año (“*el año siguiente*”) o, en otras palabras, más del 90% de los emigrantes, sobre todo aquéllos que buscan asilo, pretenden volver al país, y si lo piensan no es una intención concreta sino, más bien, una esperanza. Esto tiene que ver con el hecho de que la gran mayoría están en esta situación por la violencia que les significó grandes pérdidas económicas y/ o sociales. Probablemente, volverían después del cese del conflicto, pero dadas las características del conflicto en Colombia, es poco probable que suceda, información que soporta también el estudio de Ortiz (2007).

Finalmente, son personas que se enfrentan a la vulnerabilidad social, en la medida en que Ecuador no necesariamente provee todos los servicios ni ofrece todos los derechos que los emigrantes necesitan. Usualmente, y desde el Acuerdo de Esmeraldas firmado en 2005, el ingreso de colombianos se hizo más difícil, sin que eso significara la mejoría en las condiciones de vida de las personas ni sin que eso signifique que el flujo de migrantes haya disminuido: se estima que la tendencia sigue igual, sin embargo los solicitantes de asilo han disminuido, los migrantes indocumentados siguen llegando. La situación de indocumentación agrava las condiciones de los colombianos en la medida en que desincentiva la búsqueda de ayudas estatales, servicios públicos o derechos civiles y laborales; en cambio, sí explica la precariedad del trabajo y de las condiciones de habitabilidad a las que se enfrentan.³

En Venezuela...

Según los planteamientos de Raquel Álvarez de Flórez (2004: 191), la variedad de los procesos migratorios en Colombia y Venezuela han tenido una evolución semejante a la de otros países latinoamericanos, que van desde la migración rural-rural, a la rural-centros urbanos intermedios, hasta la migración que finaliza en los centros urbanos. A ésta migración se agrega la variante temporal, en éste caso concreto, la que está relacionada con los cultivos estacionales de café, caña de azúcar, ganadería, explotación minera e hidrocarburos, que al igual que el comercio, son actividades económicas que han contribuido a mantener la dinámica migratoria entre los dos países vecinos, en el pasado y en la actualidad.

Las principales áreas de expulsión migratoria la conforman las zonas rurales y fronterizas (ibíd., 2004: 192), por causas como las escasas condiciones existentes para cubrir las necesidades básicas de subsistencia. En consecuencia, los campesinos y pobladores de las áreas de frontera, deciden trasladarse hacia otros departamentos o Estados con mayores opciones de desarrollo, encontrando en los municipios y departamentos vecinos con los Estados fronterizos venezolanos tentadoras oportunidades de trabajo, en la multiplicidad de actividades económicas reconocidas.

Analizando la evolución de la migración colombiana (ibíd., 2004: 192), ésta ha ido en aumento desde 1950, siendo Estados Unidos, Ecuador y Venezuela, los principales países de destino. Venezuela ha sido receptor de mano de obra colombiana calificada, no calificada y campesina, especialmente en sus zonas de frontera, por las relaciones de vecindad, permeabilidad de las fronteras y accesibilidad en las comunicaciones, factores que fomentan este movimiento migratorio. De acuerdo con los censos poblacionales de Venezuela, la cifra de colombianos que residían en ese país entre 1951 y 1971 presentó

³ Componente étnico. La composición, realizada por FLACSO en el 2002, muestra una mayoría de emigrantes forzados Mestizos (50%) y luego Blancos (34%). Es posible que la emigración étnica haya aumentado considerablemente en los años que siguieron, sobre todo después de 2005, provocando que grupos indígenas (sobre todo, Aicofan, Secoya y Sionas) y afro descendientes (procedentes del pacífico nariñense) se vean más afectados (FLACSO, 2002: 32).

un cambio importante, pasando de 45.969 a 102.314. Los flujos migratorios procedían del otro lado de la frontera, siendo los habitantes de la Costa Atlántica colombiana y los departamentos Santander, Cundinamarca, Boyacá, Huila y el resto de la Región Andina, se desplazaban hacia el Táchira, Barinas, Portuguesa y otros estados. Caracas también fue considerada un gran atractivo para los migrantes colombianos.

Expone Álvarez que, el factor primordial que influyó en la corriente migratoria hacia Venezuela fue el petróleo. Entre 1972 y 1974 se alcanzó una cuantiosa subida en los precios internacionales del petróleo, lo que produjo un aumento del 250% en los ingresos fiscales del país, que implicó un crecimiento de la capacidad financiera del gobierno para instaurar un plan de desarrollo amplio (V Plan de la Nación 1976-1980). Dicho plan advertía sobre la importancia de acrecentar la demanda de mano de obra calificada, lo que se expresó en la necesidad de poner en funcionamiento el Programa de Recursos Humanos (PRH), que le concernía a la Presidencia de la República. En consecuencia con ese panorama, se aumentaron las inversiones, el crecimiento industrial, la infraestructura y se dio comienzo a una política de promoción a la inmigración, que tuvo como resultado la entrada de un número importante de migrantes de todos los países de Suramérica, constituyendo el grupo de migrantes colombianos, el más representativo. Se calcula que entre 1976 y 1980, los proyectos que se desprendían del V Plan, habrían incorporado entre 900.000 y 1.000.000 de nuevos trabajadores, una cantidad reveladora si se compara con la población activa que en 1976 alcanzaba 3,7 millones.

Entre la segunda mitad de la década del 60' y la primera mitad de la década del 70' (ibíd., 2004: 193), hubo un ingreso masivo de migrantes de distintos países a Venezuela, razón por la cual el país tuvo que implementar un programa de inmigración más selectivo. En 1976 se concentró la autorización de visas mediante la Dirección de Identificación y Extranjería (DIEX) del Ministerio del Interior, lo que generó la interrupción de visas para turistas y la creación de un permiso de trabajo como documento adicional a la visa de ingreso, tramitado y aprobado por el Programa de Recursos Humanos (PRH) mencionado anteriormente. Al finalizar la década del 70', con la crisis petrolera mundial y los efectos de ésta sobre las estructuras productivas y de empleo, se redujo la circulación legal e ilegal de la población trabajadora latinoamericana hacia los centros de desarrollo como Venezuela y se incrementó hacia otros lugares de destino como Estados Unidos, Canadá y Europa.

El número de los habitantes de origen colombiano residentes en Venezuela (ibíd., 2004: 194; 2009: 52), sufrió un aumento de 194% entre 1979 y 1990. El motivo esencial por el cual la población colombiana ingresó al país vecino fue de carácter laboral, conformado en su mayoría por adultos jóvenes, que migraban de modo individual, dejando a sus familias en los lugares de origen. En 1980, los colombianos en Venezuela constituían el 77% del total de migrantes intracomunitarios y en 1990 representaban el 76%. Así mismo se plantea que entre 1980 y 1990, Colombia proporcionó respectivamente el 83% y el 82% de los migrantes andinos, equivaliendo a la migración de mayor cantidad en América Latina. No ha sido una tarea fácil precisar la suma exacta de los migrantes que se hallan en situación de indocumentados en Venezuela. Pese a ésta dificultad, los diferentes estudios sobre el tema coinciden en indicar que la proporción es bastante alta.

Con relación al sistema ocupacional, expreso Álvarez (ibíd., 2004: 194; 2009: 57) que el tipo preeminente de empleo de los migrantes colombianos se concentra en los servicios sociales, comunales y personales. En su mayoría realizan oficios de baja calificación y remuneración. Como es el caso del servicio doméstico, que representa la ocupación en la que se desempeña un 10% de los inmigrantes activos en Venezuela, lo que revela la precariedad del empleo. Dentro de los empleos precarios relacionados con el servicio doméstico, se mencionan el familiar no remunerado y algunas labores que se desempeñan por cuenta propia. Según los grupos de ocupación, la población colombiana de ambos sexos se ubica de manera predominante en los trabajos agrícolas con un porcentaje de 79.3%, seguido de obreros, trabajadores del transporte y artesanos.

En lo que respecta a los estados venezolanos preferidos por los migrantes colombianos (Álvarez, 2004: 194; 2009: 58), cabe destacar los estados limítrofes como Zulia, Táchira y Apure. Éstos, resultan atractivos porque permiten un intercambio dinámico de mercaderías, servicios, etc. Posteriormente, hay algunos migrantes colombianos que se radican en los estados de referencia, otros permanecen en estos por un tiempo corto y luego se trasladan a los estados del centro del país, como el Distrito Federal, Miranda, Aragua y Carabobo, con el propósito de encontrar mejores oportunidades de empleo, de vivienda y de servicios. Especialmente en los estados de Zulia y Táchira, fuertes atractivos migratorios, hay una concentración de actividades de carácter industrial, agrícola y de servicios, que se convierten en opciones de empleo para la mano de obra colombiana, en las zonas rural y urbana. Únicamente el eje fronterizo San Antonio – Ureña, conformado por cerca de seiscientos industrias y dos mil establecimientos comerciales, en el año 1993, albergaba un 80% de mano de obra colombiana radicada de manera legal en Venezuela. Esto, sin tener en cuenta la población flotante que era integrada por trabajadores fronterizos.

Es preciso decir entonces que, “tradicionalmente la migración colombiana hacia Venezuela ha sido una migración orientada por razones económicas en condición de migrantes documentados e indocumentados, cuyo interés principal es insertarse en el mercado de trabajo venezolano para obtener mejores condiciones de vida” (ibíd., 2004: 195; 2009: 53-54). Sin embargo, en la década del 80’ la economía venezolana experimentó un cambio radical, se registró una disminución en los ingresos petroleros, debido al desplome de los precios internacionales, que era el más grande productor de recursos fiscales que ingresaban al país. La caída de los precios generó consecuencias recesivas en la baja del gasto público, demanda de ajustes salariales, altas tasas de desempleo y elevados niveles de inflación, razón por la cual el país dejó de ser suficientemente sugestivo para la emigración de colombianos. Las tasas de crecimiento intercensal del flujo de colombianos hacia Venezuela, expresa un decrecimiento de la intensidad migratoria de este grupo de inmigrantes, lo mismo que un curso lento de retorno. Pese a esto, en los años 90’ lo que se registró fue un incremento de la inmigración, pero no un incremento en el número de inmigrantes, lo que permite decir que hasta los inicios de la década mencionada, no se presentó una disminución de la migración colombiana en Venezuela.

2. Efectos – Insumos de política

El caso de Ecuador

La inestabilidad política de Ecuador ha propiciado que los colombianos inmigrantes sean vistos de manera negativa, mientras la prensa local aumenta sus reportajes sobre la violencia en Colombia y sus efectos sobre el primer país. La frontera, sobre todo, ha sido objeto de reportajes alusivos al conflicto y al narcotráfico, así como sus vínculos con las muertes violentas en el país receptor.

Es una cuestión de seguridad del Estado (cuando hay intervenciones del ejército colombiano en territorio ecuatoriano) pero también de seguridad rural y ciudadana, mucho más cercano a la idea de “peligro” que lleva asociado el colombiano (“delincuente”, “guerrillero”, “narcotraficante”), si bien a un nivel general, en tanto a nivel concreto los colombianos son aceptados e integrados en núcleos sociales y familiares (lo que indica existencia de discriminación inicialmente en zonas metropolitanas, pero que es difícilmente estructural y no persiste en zonas limítrofes ni trasciende a acciones de Estado).

El conflicto armado colombiano representa una amenaza constante para la estabilidad regional, no solo por la gran cantidad de actores desestabilizadores por fuera del control del Estado Colombiano, sino también por las intervenciones directas de terceros, en especial de EEUU, ya sea por medio de colaboración militar o tecnológica (de la cual se desprendió buena parte de las aspersiones de glifosato que causaron tanta alarma en su momento) o por intervención directa. También, existe la posibilidad de que grupos subversivos ecuatorianos (o delincuenciales) se vean potenciados por las FARC o narcotraficantes colombianos. El gobierno ecuatoriano, por su parte, insiste en mayores esfuerzos por

parte del colombiano para minimizar esta situación, mejorar la situación de sus ciudadanos y detener el conflicto en territorio ecuatoriano, puesto que las acciones unilaterales solo endurecerán las condiciones de vida de los colombianos y no revestirá un cambio positivo en ningún sentido (ibíd., 2010: 124)⁴.

El caso de Venezuela

Con respecto a la migración de colombianos a Venezuela, cabe señalar que entre los pueblos de lado y lado de la zona de frontera, ha existido una relación histórica de intercambio comercial y confluencia migratoria, además de una reiterada interacción entre los gobiernos regionales (departamentos del lado de Colombia y estados del lado de Venezuela), con la finalidad de favorecer el comercio y los propósitos de infraestructura conjuntos. Estas relaciones no dependen de las políticas nacionales y su eficacia traspasa los límites que implantan las jurisdicciones nacionales. Es por ello, que los habitantes en ambos lados de la frontera, comparten atributos y estilos de vida. Además, en algunas circunstancias es la presión de esas poblaciones y de los gobiernos locales, la que ha promovido esos procesos de integración, los cuales tienen una evolución diferente de los tiempos y prioridades coyunturales de los gobiernos de Bogotá y Caracas.

Pese a los vínculos existentes entre los habitantes de la frontera (ídem., 2009: 73-74), no hay una unidad en el discurso frente al vecino y las comunidades fronterizas manifiestan dos posiciones que son discordantes. Por un lado, en lo que tiene que ver con los gobiernos centrales de cada país, enuncian la integración comercial fronteriza y las afinidades culturales y afinidades que asocian a los habitantes de ambos lados de la frontera. Por otro lado, en lo que tiene que ver con los asuntos de inseguridad que se presentan en la frontera, hacen uso del discurso nacionalista frente a las dificultades que comparten con los vecinos. En síntesis, en torno a las relaciones binacionales de frontera, continúa prevaleciendo la crítica sin proposiciones, la informalidad en las relaciones, la utilización de las ventajas que por la diferencia de cambio se producen a lado y lado de la frontera, la coerción política frente a cuestiones particulares más que por asuntos comunes y una consideración de corto plazo y circunstancial.

3. Política migratoria de Ecuador

El análisis de la política migratoria ecuatoriana debe pasar necesariamente por mostrar algunos elementos de su ordenamiento legal, sobre todo el bloque de constitucionalidad, mostrando las variaciones que durante los años han tenido las constituciones ecuatorianas con respecto al tema migratorio. También, haciendo referencia a las leyes marco que se refieren al tema y a algunas leyes ordinarias. De igual forma, los tratados, pactos, acuerdos y declaraciones sostenidos por el gobierno en este respecto.

3.a. Sólo hasta la constitución de 2008, propuesta por el gobierno de Correa, es que se puede hablar de políticas migratorias inclusivas en Ecuador. Las constituciones anteriores no le habían dado mucho espacio al migrante o al extranjero en general, más allá de los derechos civiles liberales que usualmente se garantizan (todos los sociales, culturales, algunos económicos, ningún político). El giro de la constituyente de 2008 es la inclusión del concepto de ciudadano del mundo, bajo el cual se tienden a relajar las restricciones a la nacionalidad, al ingreso y en general a la migración (siendo Ecuador un importante exportador de mano de obra a España). En este sentido, tres aspectos se han manejado en el asunto de las migraciones: 1. El codesarrollo, concepto relacionado con la emigración de ecuatorianos a otros países, sobre todo a España; 2. La integración de inmigrantes, de todas partes del mundo; 3. La protección frente a amenazas provenientes de inmigración ilegal.

⁴ Pero si bien el gobierno ecuatoriano prefiere hacer protestas por mecanismos institucionalizados (OPS, OEA, Cancillerías), tratando de realizar acuerdos, el gobierno de Colombia ha refutado las protestas por mecanismos informales, como notas de prensa, opiniones dadas en foros, etc., desestimando las razones, acusando al gobierno ecuatoriano y haciendo caso omiso de la protesta.

El cambio que se da en la constitución de 2008 no tiene asidero en la necesaria aplicación de un cambio desde el medio, ni tampoco a un claro proceso de aprendizaje social. Se trata, en efecto, de uno de los pocos casos en los que hay una crisis interna (es el caso de los constantes cambios de gobierno ocurridos en menos de 3 años en Ecuador), que finaliza con la cristalización de la cosmovisión de un sector de izquierda de la sociedad, el cual ha tenido bastantes problemas para lograr la estabilidad política, incluso después de haber logrado la aprobación de la asamblea constituyente y la posterior promulgación de la constitución. En efecto, el texto constitucional posee una estructura y unas declaraciones que son bastante únicas en su estilo, así como la propugnación por un estilo de sociedad un poco más incluyente y explícitamente de izquierda.

Es necesario admitir que se da un paso adelante en la protección de los derechos de estas poblaciones, así como que lanza el mandato constitucional de trabajar en pro de los migrantes, de adelantar políticas que permitan mejorar sus condiciones vitales. Esto último será tema a continuación, cuando se vea un poco más la política definida, después de delinear el marco legislativo. La constitución de 2008 lo que intenta es incluir en su línea de cambios una nueva concepción de la migración (Cruz Rincón, 2010). De todas formas, la concepción novedosa de la constitución plantea una alternativa a las soluciones represivas que suelen tomar los gobiernos con respecto a sus migrantes, sobre la cual hay que esperar todavía los resultados efectivos. Sin embargo, esto no es decir que Ecuador no haya tomado medidas militares necesariamente.

3.b. Ecuador ha ratificado y se ha adherido a gran parte de las convenciones y tratados sobre derechos humanos de los migrantes adelantados por la ONU, la OIT, la CIDH y la OEA, así como ha adelantado convenios binacionales (Colombia-Ecuador) y multinacionales (CAN) sobre la movilidad de personas.

Para Ceballos (ídem., 2010), las decisiones más relevantes tomadas en el seno de la CAN se refieren a “acuerdos para facilitar el ingreso, salida y permanencia de ciudadanos de los Estados miembros... a través de documentos comunes [Pasaporte Andino, Cédula sin requerimiento de Visa o Zonas de Integración Fronteriza]... Las decisiones adoptadas por la CAN se orientan entonces a una política integracionista mediante el direccionamiento y selectividad de la inmigración laboral... (Sin que esto muestre) avances hacia una ciudadanía andina en tanto política comunitaria” (ibíd., 2010: 139). Es decir, no se toman medidas fuertes y trascendentes en materia migratoria, sino aspectos marginales que faciliten un poco procedimientos y trámites de lo que está ya establecido como flujo migratorio.

En el marco de las relaciones migratorias entre Ecuador y Colombia se encuentra que la forma más recurrente en la que los gobiernos han tratado el tema es por medio de los acuerdos binacionales sobre temas específicos, que en algunas ocasiones se ha denominado comisiones de vecindad, en la medida en que se desarrollan compromisos más fuertes a largo plazo, así como procedimientos más claros de acción política y gubernamental. En una serie de declaraciones y pactos establecidos por los gobiernos (en detalle, Ceballos, 2010: 144-145), se han determinado algunos detalles para mejorar la situación de los migrantes en el Ecuador. Si bien no se tienen en cuenta fórmulas para la naturalización desde la década de los noventa. En últimas, no se trata de realizar ningún avance en una ciudadanía regional, o en liberación de fronteras.

El avance se ha registrado más en las cuestiones coyunturales, en donde se definen, por medio de comisiones bilaterales, lo que se pretende hacer después de que algo haya sucedido, en la mayor parte de los casos para tratar de evitar que Ecuador cierre las fronteras, pida más documentos a los colombianos o instaure una política más dura en contra de los migrantes. El problema de estas declaraciones es que no se refieren directamente a la realidad de la situación migrante, ni siquiera a la realidad de la acción gubernamental sobre esta población, sino que trata de aproximarse a un ideal político sobre el cual se hace el compromiso de trabajar

3.c. A continuación se presentan rápidamente las leyes marco que definen la acción gubernamental. En este sentido se tienen la ley de migraciones, la ley de extranjería y la ley de naturalización, que están en los puntos más importantes de lo que quiere hacer el gobierno.

Ley de migración (decreto supremo 1899 de 1971 y decreto 1900 de 1971).

Establecida en 1971, y vigente desde entonces, lo que intenta es asignar roles y funciones al Estado para tratar de controlar el fenómeno de la migración, encargando a la Comandancia General de la Policía el control del tráfico migratorio

Ley de extranjería

Bien, si la ley de migraciones define quién y cómo se regula el proceso migratorio (en las dos vías), la ley de extranjería, codificación 2004-023, reglamenta las condiciones de los extranjeros en el interior del país, así como regular las disposiciones internacionales sobre refugiados, asilo, desplazados y migrantes en general.

Ley de naturalización.

Como parte final de la respuesta gubernamental frente a los extranjeros migrantes, se tiene la posibilidad de integrarse a la sociedad ecuatoriana totalmente con la posibilidad de poder exigir y practicar los derechos civiles y políticos que un extranjero no podría tener. Como medida excepcional, funciona para integrar a las personas a la sociedad, darles mejores posibilidades en el Ecuador. Más adelante se verá cómo la situación de los migrantes colombianos en el Ecuador puede ser muy violenta en la medida en que sus documentos se retrasan, no los piden, no se los dan o les dan documentos que no les sirven.

Decreto 3301 de 1992

Este decreto incorpora a la legislación ecuatoriana los conceptos y reglamentos de la convención de Ginebra de 1951 y su protocolo de 1967 para la protección a refugiados. En este se reglamenta la definición sobre refugiados y refugio en el país parte de la convención de Ginebra, así como los procedimientos para pedir el refugio, para apelar, para excluir, para solicitar el reconocimiento (en casos de refugio de hecho), entre otras.

3.d. Programas y Proyectos

Existen varios programas importantes establecidos en Ecuador durante las últimas dos décadas para tratar el problema migratorio, si bien no exclusivamente con respecto a Colombia. Entre estos se encuentra el Plan Nacional de Política Exterior del 2006, el Plan para la Frontera Norte (2007), el Plan Nacional de Derechos Humanos del Ecuador de 1998 y el Plan Nacional de Desarrollo Humano para las migraciones del 2007 al 2010. Todos estos planes componen una política para las migraciones y para el refugio del Ecuador, lo cual en términos del referencial, expresan el ideal, el deber ser de la sociedad y establecen una serie de parámetros para poder realizar la aplicación del referencial sectorial en el territorio.

Como tal, la política trabaja los temas de emigración e inmigración, trabajando en la asistencia social de las familias ecuatorianas de los migrantes (siguiendo la tendencia del hemisferio de migraciones laborales hacia países como Estados Unidos o Europa, con el consecuente envío de remesas desde el exterior para la supervivencia del núcleo familiar en el país de origen), en la mejora de las condiciones del migrante en temas laborales y de seguridad social, en la procura de la regularización de los emigrantes y así como el interés en propiciar la reunificación familiar, entre otros objetivos.

Se delimitan, también, algunos principios rectores de la acción gubernamental, entre estos: Respeto por los Derechos Humanos (al aplicar e insertar en la legislación interna los pronunciamientos y declaraciones internacionales, de los que ya se ha mencionado algo, así como de las conferencias sudamericanas sobre la migración –se han realizado 9- que propugna por un compromiso de los gobiernos en la mejora de las condiciones de los migrantes –sobre todo aquéllos más vulnerables, madres en embarazo, prostitución infantil, trata de personas-); responsabilidad compartida; codesarrollo (se resalta el programa Cañar-Murcia, en donde ecuatorianos migran a España durante una temporada para trabajar allí en actividades relacionadas con el campo, donde consiguen ganar en euros para regresar al Ecuador y poder tener mayor estabilidad económica fruto del trabajo en el extranjero); el derecho a migrar, como una forma alternativa de ver el flujo migratorio, no tanto como un problema sino como una oportunidad y por tanto, dejando de lado las acciones represivas o restrictivas en pro de unas políticas inclusivas en términos laborales y demás (cuestión que ha sido muy difícil de lograr, como se verá más adelante).

De todas formas, el trabajo que más tiempo y dedicación ha tomado es la prevención y lucha contra el tráfico de personas, en el entendido de que migrantes vulnerables que llegan a un país sin la documentación necesaria para acceder a un trabajo, se convierte fácilmente a los negocios ilícitos o peligrosos, criminales o sexuales. En la medida en que este tipo de prácticas es fácilmente impresionante, las autoridades ecuatorianas, autoridades locales y varias ONG (entre las que destaca la Fundación Esperanza, de Colombia) han trabajado alrededor de este tema en específico sin centrarse en todo el problema de la migración. En este sentido, se definen como pautas las siguientes: respeto por los derechos humanos; derechos de los niños, niñas y adolescentes; perspectiva de género; y participación de los más vulnerables. En varios programas, declaraciones, rendiciones de cuentas y en algunas leyes, se ha descrito como parte del fenómeno migratorio los comportamientos delictivos relacionados con la explotación (sexual, laboral, social, entre otras), por lo que es importante tomar en cuenta en este marco el plan nacional contra la trata de personas.

Política migratoria de Venezuela

Por el lado de Venezuela, también el fenómeno migratorio en sus diferentes momentos históricos ha tenido sus particularidades y ha sido también sobre éstas, que se han ido construyendo las ideas del mismo y los mecanismos de acción estatal. Por ello, ésta exposición se llevará a cabo a partir de la identificación de dos periodos, uno que va desde comienzos de la década del 60' del siglo XX (específicamente desde 1961, año en el cual se consagra la primera Constitución Política que se tomará como referencia, hasta el año 1999 donde se consagra la segunda Constitución a la cual se hará mención. Se plantea el tema legislativo en éstos dos momentos, con la intención de resaltar los cambios que acaecieron en Venezuela en torno al tema migratorio internacional y en torno al tratamiento del mismo, después de la promulgación de la nueva carta política.

De acuerdo con lo que está consagrado en las dos Constituciones Políticas venezolanas sobre las que se hace mención, se registran algunos cambios en lo relacionado con el tema de la nacionalidad. La Constitución de 1961, ofrecía facilidades especiales para los extranjeros nacidos en España o en países latinoamericanos; la Constitución vigente, conserva esas facilidades para los extranjeros anteriormente mencionados y además para los oriundos de Italia, Portugal y los países del Caribe. En cuanto a los extranjeros que contrajeran matrimonio con venezolanos (as), la Constitución del 61 no establecía un límite de tiempo de residencia para otorgar la carta de naturalidad, a diferencia de la Constitución del 99, en la que se fundamentó que solo se da la nacionalidad venezolana a aquellos que manifiesten que deseen adquirirla y que cumplan con el requisito de comprobar que han transcurridos por lo menos cinco años a partir de la fecha del matrimonio.

Otra modificación a mencionar es que en la Carta Política de 1961 se perdía la nacionalidad venezolana si se adquiría otra nacionalidad, distinto a lo que establece la Carta Política de 1999, que solo priva a las

personas de este derecho cuando se revoca a través de una sentencia judicial de acuerdo con lo que haya instaurado la legislación, pero no por haber adquirido una nacionalidad diferente. En ambas Constituciones se plantea el derecho de recuperar la nacionalidad en caso de haberla perdido o por haber renunciado a ella, cumpliendo con los requisitos que se exigen. Cabe mencionar que la Constitución de 1999 incluye un nuevo elemento y es promover la celebración de tratados internacionales en materia de nacionalidad, especialmente con los Estados fronterizos. Podría inferirse que esta novedad, refleja un cambio significativo en la dinámica de los flujos migratorios que se dan entre los países vecinos.

De acuerdo con lo instaurado en la Constitución de 1961, ni los venezolanos de origen ni los extranjeros, tendrán derecho a reclamar indemnización alguna por perjuicios o embargos ocasionados por autoridades legítimas a través de su actividad pública. En la Constitución Política de 1999, en lo respecta a la libertad de las personas, y en especial en el caso de los extranjeros (as), se incluye que cuando una persona es detenida, además del derecho a comunicarse prontamente con un abogado (a) y con sus familiares, del derecho a ser informados acerca del lugar donde se halla el detenido, del derecho a ser notificados de las razones por las cuales ha sido privado de su libertad, será necesario prestar atención a la notificación consular anunciada en los tratados internacionales relacionados con el tema.

Con respecto a los derechos políticos, tanto en la Constitución Política de 1961 y 1999, se definen los requisitos que deben cumplir los extranjeros (as) para ejercer su derecho al voto. En la carta de 1961, tales requisitos se acuñaban a las condiciones que la legislación general establecía; en la carta política de 1999, se especifica que se hace extensivo el derecho al voto a los extranjeros para que participen de las elecciones “parroquiales, municipales y estatales”, siempre y cuando tengan dieciocho años de edad cumplidos, más de diez años de residencia en Venezuela y demuestren el cumplimiento de otras condiciones implantadas por la legislación. Sobre lo anterior se podría decir que, tal derecho político se ha tornado más restrictivo, pues la normatividad instituida dificulta el cumplimiento de las exigencias.

Con respecto a la *naturalización, ingreso, extradición y expulsión* de extranjeros (as), en ambas Constituciones Políticas venezolanas, se establece que son asuntos de competencia del poder público nacional. Sobre lo anterior la Constitución Política de 1999 no presenta variación alguna.

Así mismo, en ambas Constituciones se instaura que no es potestad de los Estados y en el caso de la Carta Política del 99, ni de los municipios, crear aduanas o impuestos de importación, exportación o circulación de bienes extranjeros. Tampoco se pueden prohibir el consumo de los bienes que sean producidos por fuera de su territorio o gravarlos de un modo distinto a los bienes producidos dentro de él. Se considera pertinente exponer los artículos que sientan tal precedente, dada la dinámica económica y comercial que existe entre Venezuela y Colombia, en la que se encuentran inmersos miles de colombianos.

Es oportuno destacar de la Constitución Política venezolana de 1999, que ésta contiene un artículo explícito que fija como deber de los gobiernos, no negar la extradición de los extranjeros (as) que resulten responsables de delitos relacionados con la *deslegitimación de capitales, drogas, delincuencia organizada internacional, hechos contra el patrimonio público de otros Estados y contra los derechos humano*. Se instituye además que los bienes que posea el extranjero y que provengan de las actividades ilícitas mencionadas, deberán ser confiscados. Lo anterior, deberá también llevarse a cabo garantizando siempre el debido proceso y los derechos de la persona implicada. Cabe resaltar que en la Constitución Política venezolana de 1961, no contenía un artículo que explicitara información al respecto.

Tanto en la Constitución Política de 1961 como en la de 1999, se plantean una serie de disposiciones transitorias. Se ha citado la disposición relacionada con los extranjeros que residen en el territorio venezolano, en la que se expresa que lo relacionado con la adquisición, opción, renuncia y recuperación de la nacionalidad se ciñe a unos requerimientos especiales. En el caso de la Constitución de 1961, aquellos extranjeros que cumplan veinticinco años de edad tendrán la posibilidad de solicitar cualquiera

de las categorías nombradas. En el caso de la Constitución de 1999, aquellos extranjeros (as) que cumplan con la exigencia de haber residido en territorio venezolano de manera constante a lo largo de dos años, podrán hacer su solicitud de nacionalizarse como venezolanos.

De acuerdo con el ordenamiento legislativo de Venezuela, la *política migratoria* compete fundamentalmente al Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia, pero deben apoyarlo los Ministerios del Poder Popular para las Relaciones Exteriores, el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. En Venezuela se afronta la cuestión migratoria desde una noción integral, que privilegia el contenido social en la instauración de una política migratoria. Ésta se soporta en principios de tolerancia, solidaridad, respeto a los derechos humanos de los migrantes y sus familias, igualdad de género, justicia, inclusión y equidad social, entendiendo al migrante y su relación con la actividad que desempeña, como elementos que estructuran el tejido sociocultural de los pueblos. Por esta razón, dicha política migratoria se despliega teniendo en consideración los siguientes componentes:

- **La no discriminación por raza, sexo, credo y nacionalidad.**
- **Respeto a la diversidad por ser nuestra sociedad multiétnica y pluricultural.**
- **La migración orientada hacia las áreas prioritarias del desarrollo nacional.**
- **Pleno respeto a los derechos humanos del trabajador migrante y los de sus familias, incluido todo lo relativo a sus derechos laborales (trabajos dignos y decentes), de seguridad social, salud, educación, entre otros.**
- **Cumplimiento de los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por la República en los diversos escenarios internacionales y procesos de unión e integración en los cuales se forma parte.**

Cabe reiterar que los lineamientos de la política migratoria están sujetos en el ordenamiento jurídico interno, es decir, en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y en la Ley de Extranjería y Migración y son acordes con los instrumentos internacionales vinculados con el tema de las migraciones. Venezuela enfatiza en su tratamiento del tema migratorio, lo relacionado con la protección de los Derechos Humanos de los Migrantes y sus familias y en esa dirección se han conseguido ciertos adelantos a nivel legal y en el medio de las políticas sociales.

Por su parte, debido a la correspondencia que se ha inscrito entre el flujo migratorio y el delito de la Trata de Personas, los Organismos Nacionales expertos en este asunto, llevan a cabo a nivel nacional la Campaña de Prevención del Delito de Trata de Personas, a través de la cual se busca alertar, informar y sensibilizar a los diversos sujetos sociales acerca de la temática. Finalmente, en lo concerniente a las remesas, el Estado venezolano admite que estas son producto del trabajo y de la explotación de la población pobre, que emigra como una salida a las difíciles condiciones económicas en sus países de origen. A su vez, considera el impacto innegable que las remesas pueden producir en el desarrollo de los países receptores, pero que por ninguna causa se deben estimar como subvención para el desarrollo.

4. Políticas públicas de seguridad e iniciativas bilaterales de cooperación

En Ecuador

Las amenazas a la seguridad en Ecuador dan un giro luego del pacto de paz con Perú en 1998 y pone un punto de inicio de la atención del gobierno hacia la frontera norte con Colombia. En todo el siglo XX, la frontera sur con el Perú fue objeto de altercados, conflictos y enfrentamientos bélicos. Consecuencia de esto fue la escasa atención que se le dio a los departamentos norteños en prácticamente todo sentido,

desde la seguridad hasta la misma calidad de vida de los pobladores de estas zonas (Uribe Mosquera, 2010).

La frontera sur es objeto de litigio desde el siglo XIX. Herencia del colapso de la Gran Colombia en 1830, el Ecuador y el Perú se enredaron en la delimitación de sus zonas; siendo Ecuador una zona de confusión jurisdiccional durante la época colonial, no hubo claridad luego hasta dónde llegaba el territorio que pudiera pertenecer a la antigua Audiencia de Quito. Ha habido intentos de realizar el trazado de la frontera sur desde 1845, pasando por la “solución mixta” a principios de siglo y las conversaciones de 1936-38. El hito en el conflicto Ecuador-Perú es la guerra de 1940-41 que concluyó en la firma de los Acuerdos de Río de Janeiro, en la cual se planteó una posición en la que Ecuador salía favorecido mientras que las pretensiones peruanas quedaban un tanto truncadas. En la década de los noventa, desconociendo los acuerdos de Río, Perú decide atacar tres puestos militares al sur del Ecuador en varias ocasiones, 1984-85 y 1997-1998.

Aun así, durante toda la segunda mitad del siglo XX hubo permiso de los congresos de ambos países para declarar la guerra a su contraparte, por lo que no hubo un estado claro de paz en la región, sino de un equilibrio inestable con la posibilidad siempre latente de que el conflicto recomenzara. Consecuentemente, el gobierno ecuatoriano planteó desde el conflicto de 1941 la solución de “no tocar ni discutir” el Acuerdo de Río, si bien positivo para Ecuador se lo pensaba como una burla y como inejecutable; aunque hubo posturas más agresivas que otras (por ejemplo, del Presidente Velasco Ibarra en los años 60, frente a la de la dictadura militar de los años 70), no se tocó el tema excepto en los momentos de confrontación directa en 1981 y en 1994. Fue solamente con la petición de que intermediara el Papa en 1991 que se pudo reabrir el diferendo limítrofe y por medio del cual se encontró una solución en 1998 en las conversaciones entre Fujimori y Mahuad.

Sin embargo, autores como Fernando Carrión Mena (2010) afirman que el conflicto con Perú durante estos largos años ha sido definitorio no sólo de la política exterior ecuatoriana, sino también de la identidad de la nación, en la medida en que le ha dado ése algo necesario para unir a la sociedad y al gobierno y sentir la “esencia ecuatoriana”. El conflicto peruano ha tenido siempre un dejo de injusticia en la medida en que Perú es indudablemente más fuerte militarmente que Ecuador, así como ha sido Perú el que ha iniciado la confrontación y Ecuador ha tenido una posición históricamente pasiva. Si bien esto no es de extrañar, en la medida en que ante la debilidad militar del Ecuador (aunque el gasto en defensa haya aumentado durante los ochenta y parte de los noventa a 3.3% del PIB y el pie de fuerza del ejército haya sido apostado en un buen porcentaje en el sur) siempre se han buscado salidas pacíficas que no entrañen la posibilidad de un conflicto abierto y directo.

En la década de los noventa, luego de los fuertes enfrentamientos que resultaron en el debilitamiento de las FFAA a manos de la guerrilla en Putumayo y Nariño, así como el desmantelamiento de varios pelotones sobre la frontera, dejaron el paso libre a las guerrillas, narcotraficantes y autodefensas para llevar a cabo allí acciones ilícitas. Se ha sostenido que el gobierno ecuatoriano, por lo menos el de Mahuad, habría sostenido acuerdos tácitos con las guerrillas, los cuales mantenían un pacto de no agresión mientras el gobierno no interviniera en las zonas conflictivas de la frontera. Sin embargo, después de la llegada de grupos competidores y opositores empieza una escalada de violencia en las regiones fronterizas que llaman la atención urgente del gobierno. Con lo que ya se ha expuesto, no es de extrañar que, mientras el conflicto colombiano arrecia con más fuerza en el sur colombiano, es sólo hasta después de 1998 el gobierno ecuatoriano se empieza a plantear la intervención en la frontera; ni tampoco lo es el hecho de que Ecuador tuviese que recurrir a “acuerdos tácitos”, es decir, se abstuviera de intervenir en la práctica en dichas zonas.

Intervenir activamente en el conflicto interno colombiano implica, para Ecuador, abandonar la inestable tranquilidad lograda con las guerrillas, más si se convertía en un actor demasiado beligerante dentro de

territorio ecuatoriano y más aún si el gobierno y las fuerzas armadas no lograban contener la amenaza del otro lado de la frontera. No es de extrañar que existan ciertas precauciones al respecto: las FFAA ecuatorianas se han visto involucradas en casos de alta corrupción de la cual el gobierno de Correa ha tratado de deshacerse un poco (si bien la asonada que ocurrió en 2010 muestra la división entre policía y ejército y entre mando y tropa), su eficiencia es cuestionada y no se tiene mucha certeza de que la acción armada en la frontera vaya a tener resultados claros en empujar a las guerrillas y paramilitares fuera de Esmeraldas, Carchí y Sucumbíos. En general, la pérdida de credibilidad en las FFAA es creciente y su rol de estabilizador e interventor de la política ya no es tan claro como lo era, dando paso a la movilización y la protesta social para tomar dicho rol (movilización que le permite a Correa asumir la presidencia en 2007 y llevar a cabo una asamblea constituyente de manera más o menos exitosa).

Los factores que se han mencionado en partes previas hacen más difícil la aplicación de una política de seguridad eficiente: hay demasiados vínculos en común, un flujo de personas por la frontera muy fuerte que se verían recortados ante la iniciativa militar. Esto desencadenaría (de hecho, ha desencadenado, pero es controversial) más desplazamiento hacia municipios grandes y ciudades, desempleo, pobreza, entre otros, factores que ya se han mencionado como problemáticos y generadores de inseguridad en las ciudades receptoras. La sola presencia del ejército genera tanto seguridad como inseguridad y confianza como desconfianza: abusos y arbitrariedades por parte de los agentes; posibles retaliaciones de guerrilla o paramilitares hacia FFAA o población civil por colaborar con el ejército colombiano; inclusive, operaciones no deseadas por los pobladores, como patrullajes, vigilancia y otras más insidiosas como requisas y allanamientos.

La estrategia que más ha sido utilizada, tal vez por la facilidad con la que se puede implementar, es la de “blindar” la frontera, lo que significa el cierre de las vías legales por las cuales hay algún tránsito entre Colombia y Ecuador, de personas y de productos igualmente. Otras estrategias, como el rescate social por medio de desarrollo (como el que trata de llevar a cabo la Unidad de Desarrollo del Norte), han tenido escaso impacto (algunas obras de infraestructura en contados acueductos o vías) por la cantidad de obstáculos que hay, así como la enorme cantidad de demandas de los municipios de la frontera norte. La estrategia antes mencionada, usa la política migratoria defensiva como política de seguridad: el aumento de controles y deportaciones de colombianos sin documentos laborales; la exigencia del pasado judicial; el cierre del puente Rumichaca. En general, la situación de inseguridad se atañe a la delincuencia proveniente de Colombia, pero la estrategia migratoria no toma en cuenta que dichas medidas solo tienden a ahuyentar a las personas que no tienen el incentivo de buscar más documentación (como comerciantes pequeños o turistas), mientras que delincuentes de largo aliento no se ven intimidados por éstas pues los incentivos a sus actividades siguen siendo muy altos.

En términos concretos, hay pocas estrategias sobre seguridad desde el gobierno nacional. Se puede decir que el Libro blanco de la defensa (2002) en el cual se enmarcan los principios y objetivos de la política de seguridad, así como la Ley de Seguridad Pública (2009), la Ley de Seguridad en la frontera norte (2000), y programas sobre seguridad ciudadana en Ciudades como Quito, Guayaquil o Cuenca. Con el vértice de la acción defensiva (implementada con la IRA) en Colombia, Ecuador pasa a ser un actor importante para la contención de los efectos del conflicto colombiano, y a partir de allí se deriva la estrategia militarista, inspirada desde el norte, así como la estrategia desarrollista, pensada desde el gobierno ecuatoriano (Udenor, 2001-2007). La contención del narcotráfico, no sólo por los efectos negativos a nivel mundial sino también a nivel nacional (efectos que se presentaron más en Quito, Guayaquil, Cuenca y otro tanto en Lago Agrio).

Ahora, hubo una revisión de la política de seguridad después del 2008. Además de una reinterpretación de la situación de amenazas subregionales, que con la presencia del Plan Colombia y la situación de inseguridad en la frontera norte. Para el gobierno, la construcción de la agenda se componía de 3 elementos esenciales: “1) Una rehegemónización de la política de seguridad estadounidense y la vuelta de

las posturas neorrealistas en la Región Andina 2) la respuesta militar y unidireccional a los problemas relacionados al conflicto colombiano y frontera norte; 3) la criminalización de las actividades irregulares e ilegales relacionadas con este sector” (Política de Seguridad Nacional, 2008). Retomar la militarización de la zona (aumentando el número de efectivos militares más del 30% en la zona fronteriza) y criminalizar (sobrecriminalizar dirían algunos autores) flujos que antes no estaban en el ojo del huracán, en particular el migratorio. Es así como la política de seguridad también es migratoria. Producto de esto es la preocupación por el aumento en el número de refugiados y de personas en prisión. La policía, por lo demás, no ha recibido el empuje que los sectores militares sí, tendiendo a una paulatina decaída en términos de infraestructura, salarios y beneficios. De todas formas, en lo que se refiere a las estrategias de seguridad en las ciudades, la policía ha tenido que trabajar duro en la construcción de los programas de Policía comunitaria, Puntos de Atención Inmediata y guardianías privadas, de la mano de los gobiernos municipales de las grandes ciudades.

Históricamente, Ecuador ha recibido con beneplácito la llegada de colombianos que se dedican a trabajar, a invertir, a dirigir y a vivir eventualmente; asimismo, combate el crimen en el que colombianos se ven envueltos, pero no ha definido una política explícita por la cual se persiga penalmente a los colombianos por el hecho de serlo, o por ser inmigrantes irregulares, o en la cual destine recursos de toda índole a frenar el flujo migratorio, en parte porque una empresa de este estilo significa un esfuerzo descomunal.

Se sostiene, de todas formas, que la acción gubernativa que ha tenido el gobierno ecuatoriano con respecto al fenómeno migratorio en Colombia (y también en los temas que se refieren a Colombia, en general) se ha caracterizado por su precaución y reactividad, dicho de otro modo, ha actuado a la defensiva y de manera pasiva: no ataca el problema sino lo maniobra. En la medida en que van surgiendo nuevos temas, nuevos problemas, el gobierno ha actuado con la intención de defenderse de las posibles interferencias surgidas desde Colombia: un conflicto armado sobre el cual no puede hacer mucho, interferencia regional estadounidense, ahora flujos migratorios que no puede frenar, ni desincentivar, etc. En la medida en que el desplazamiento social y político de los colombianos se ha regado por toda la región, cada vez es más claro que no se puede intentar detenerlo, o mejor, que los esfuerzos dedicados a cerrar fronteras, militarizarla, destruir puentes, gastar en seguridad marítima, etc., son esfuerzos perdidos. En segunda medida, es necesario recordar que la frontera norte ecuatoriana no ha sido centro de la atención de la agenda política sino desde el final del conflicto con Perú, sobre todo en Esmeraldas, décadas enteras pasaron antes de que el gobierno ecuatoriano entrara efectivamente a intervenir; en ese sentido, no podemos pensar que el gobierno ecuatoriano hubiera realizado algún control migratorio eficiente antes de la década de los noventa, por lo menos en lo que corresponde a la migración de colombianos

En términos de ciudadanía, se ha tratado de vincular la migración de colombianos con aumento de delincuencia y de la violencia. Esta afirmación, sin embargo, no posee suficientes pruebas ni evidencias empíricas y muchas veces se trata más de discursos políticos u opiniones sin fundamento. El gobierno de Correa a nivel nacional y los de Quito, Guayaquil y Cuenca a nivel local, de todas formas, reconocen que la seguridad debe verse de manera integral, sin tratar de tapar el problema con la migración de colombianos, sino reconociendo que hay muchos factores y situaciones que complejizan dicha situación. Es cierto que el conflicto colombiano plantea mucha presión para la frontera y ha planteado, también, una dura prueba para el sistema de refugio del Estado ecuatoriano, pero no es posible afirmar que el conflicto colombiano se está llevando a cabo en suelo ecuatoriano. Por lo demás, las FFAA ecuatorianas insisten en no interferir en el conflicto armado, solución que les ha dado resultados positivos, si bien exiguos. Finalmente, se resalta la necesidad de que se establezcan soluciones bilaterales a esta situación. El Estado colombiano se ha quedado corto en la solución de estos problemas y se ha sustentado en que otros países les permitan a los colombianos el refugio. Esta solución es mediocre pues demuestra que el gobierno colombiano, en realidad, no ha planteado nada para la población en vulnerabilidad en medio de un conflicto de larga data. Han sido otros países los que, por medio de estrategias creativas como en España

o EEUU, han podido ofrecer soluciones a los migrantes, o en el caso del Ecuador, han brindado un espacio, las garantías y los instrumentos para que dicho sector de la población pueda convivir en paz.

En Venezuela

Para el caso de Venezuela, de acuerdo con los planteamientos de Elsa Cardozo (2006: 9), tanto para Colombia como para el país vecino, el hecho geopolítico, económico y cultural de una extensa y dinámica frontera en común produce un inmenso volumen y variedad de asuntos enlazados a las más restrictivas, habituales y críticas ideas acerca de la seguridad. La abundante agenda común, considerada usualmente “de seguridad”, contiene controversias sujetas a la circunscripción y limitación espacial de los dos Estados; dificultades de carácter transfronterizo, como es el tema de todo lo relacionado con los flujos ilegales, y otras cuestiones complicadas de orden transnacional, como la ampliación y los efectos de las crisis y conflictos domésticos. En la dimensión en que las prioridades del programa binacional de seguridad se han desplazado desde los asuntos relacionados a la identidad y la territorialidad, hacia los más confusos del encubrimiento de los conflictos de las dos naciones, es necesario ajustar los conceptos y replantear el alcance de los problemas de seguridad, no sólo en términos bilaterales, sino además subregionales y regionales, que están ligados al marco hemisférico.

En el contorno más próximo de relaciones, se encuentra que la agenda de seguridad colombo-venezolana se ha entretelado claramente con la de los países andinos y con la de Brasil. De un lado, porque las circunstancias de enfrentamiento y tensión binacional que han aminorado los espacios de colaboración entre los dos países, se preparan hacia el vecindario más inmediato, por ello, entre otros motivos, las recurrentes iniciativas diplomáticas de países de la región en dificultades nacionales y bilaterales. Por otro lado, debido a la inestabilidad propia de la política andina y los desafíos sociopolíticos y económicos subregionales y regionales, no sólo son en el entorno en el que se desarrollan y planean las tensiones binacionales, sino que también son causantes de presiones accesorias a las de cada uno de los dos países y a las de sus vínculos.

En otro nivel (ibíd.: 2006: 10), la agenda de seguridad bilateral obtiene insumos del grupo hemisférico. Además, está condicionada en gran medida por un tercer actor: Estados Unidos, firme aliado de Colombia (evidencia de esto es su apoyo al Plan Colombia, a la Iniciativa Andina y, en años recientes, al Plan Patriota). Así mismo, en períodos distintos desde 1999, pero con mayor ahínco desde finales del 2004, es con reseña parcializada a EE. UU, como se precisan desde el gobierno venezolano los asuntos de mayor relevancia en seguridad nacional. En consecuencia, en la dimensión política y respecto a los asuntos más significativos de la agenda hemisférica, la cimentación de la alianza Colombia- EE. UU está tan fortalecida como el desgaste y acrecentamiento de tensiones entre Venezuela y EE. UU.

Cardozo expresa que la agenda de seguridad de Venezuela con Colombia es bastante extensa y diversa y mantiene enlaces subregionales, regionales y hemisféricos. A las tirantezas que se perciben proviene la variación en el pensamiento de la seguridad que ha venido aconteciendo, por razones disímiles en los dos países. En cada uno de ellos ha retornado un enfoque restringido de la seguridad, a pesar de que los deberes internacionales y constitucionales son de profundas y de variadas dimensiones.

Si se centra el análisis en las condiciones actuales de la agenda de seguridad de Venezuela con Colombia (ibíd., 2006: 45), cabe decir que durante el transcurso de los siglos XX y XXI se ocasionó un vuelco en aspectos esenciales de las prioridades y concepciones venezolanas sobre la agenda regional y binacional de seguridad. Esos movimientos pueden atribuirse a los vaivenes políticos domésticos experimentados por los dos países, como a vicisitudes en la dinámica política y de seguridad regional, hemisférica y mundial.

Además, en las relaciones de Venezuela con Colombia no son desconocidos los cursos precisados por momentos en los que impera la cooperación y momentos en los que sobresalen las dificultades. Algunos incidentes: “como el del fracaso del proyecto de acuerdo sobre delimitación de áreas marinas y submarinas de 1980, la llamada crisis de la Corbeta Caldas en 1997, y el ataque a la base militar venezolana de Carabobo en 1995 se convirtieron en disparadores de períodos de alta tensión, tras los cuales fue necesario un especial esfuerzo de los gobiernos y actores interesados para reconstruir la confianza y una cierta normalidad” (ibíd., 2006: 45-46). Sin embargo, a partir de 1999 esos ciclos se tornaron más momentáneos y aunque el adelanto de los momentos conflictivos fue más vertiginoso, han ido dejando como secuela unas discrepancias que ponen de manifiesto, la facilidad con la que se despliegan situaciones conflictivas. Situación que permite explicar la fragilidad de los dispositivos institucionales propios de las relaciones bilaterales, en especial cuando han sido más necesarios y su subordinación al marcado presidencialismo que ha venido caracterizando a los dos países.

De acuerdo con el acumulado de declaraciones, entendidas como expresión diplomática de la agenda bilateral de seguridad, se puede perfilar el avance de los temas, tanto por lo que se hace manifiesto como por lo que queda tácito. Por ello, Cardozo plantea de manera preliminar, que en las posiciones políticas que orientan las declaraciones, hay tres rasgos más destacados que determinan los períodos de la agenda binacional de seguridad y las mudanzas en su proyección regional. El primero de esos rasgos es el conflicto colombiano como constante, el segundo es el ininteligible rol de las relaciones económicas bilaterales, y el tercero, el detrimento de influencia regional conjunta.

Conclusiones

▪ Dinámica Migratoria

Es posible pensar, en un ejercicio inductivo, que la migración es un fenómeno de diferentes dimensiones: involucra al mismo tiempo formas de racionalidad social, económica, política y cultural. Las poblaciones migran en búsqueda de diferentes ideas, ilusiones, sueños, o por presiones de diferente índole. Se puede afirmar esta dinámica como positiva o negativa en términos de los impactos sobre la población que se desplaza y sobre el territorio en el cual se asientan.

Hacia Venezuela, la racionalidad económica y social primó. La búsqueda de mejores condiciones de vida, empleo, dinero en efectivo, así sea para volver al país a gastarlo y ha definido el flujo migratorio de colombianos desde la segunda mitad del siglo XX. El crecimiento petrolero en Venezuela desde la constitución de punto fijo fue un incentivo muy fuerte para la población colombiana de frontera. Ahora, no se puede dejar de lado que otras actividades también atrajeron migrantes: actividades agrícolas, comercio, servicios, así como a profesionales y población calificada para trabajar en los centros urbanos, no necesariamente en sectores petroleros, por lo menos en el período comprendido entre 1950 y 1990.

En Ecuador la dinámica obedeció a otro tipo de lógicas. En ausencia de un incentivo económico tan claro como en Venezuela, los colombianos migraban hacia el país ecuatoriano por razones de tipo cultural o político. En la primera mitad del Siglo XX las personas migraban más por razones familiares, de tradición, que por instalarse en el país vecino a buscar mejores condiciones de vida.

En ambos casos, sin embargo, la intensificación del conflicto armado interno significó un aumento significativo de inmigración a partir de causas políticas y ambientales. El aumento de las solicitudes de asilo político y refugio humanitario se incrementaron en ambos países al mismo tiempo. Las poblaciones residentes de colombianos aumentaron también, incluso hacia otros países.

Las zonas de residencia de las poblaciones migrantes son, básicamente, dos. Cerca de la línea fronteriza, en los Estados o Provincias colindantes (Carchí, Esmeraldas o Táchira, por ejemplo), en la medida en que ya hay redes familiares establecidas previamente, se llevan a cabo actividades económicas similares que en el lugar de origen (sobre todo agrícolas o domésticas) o se encuentran lejos de los sistemas de seguridad del Estado, sobre todo en los casos de inmigración ilegal. Las ciudades capitales son la segunda opción de los migrantes. En tanto que pueden proveer mejor calidad de vida para los inmigrantes, mayores opciones de trabajo y, también, existen redes familiares existentes en la mayoría de los casos.

También habría que decir que este flujo migratorio incrementado ha tenido algunos resultados nocivos. Lo primero es la trata de personas, con destino a Asia en la mayor parte de los casos. Lo segundo es el aumento de las condiciones de marginalidad, pobreza e inseguridad en las ciudades capitales, si bien lo último puede llegar a ser discutido; ahora, la cuestión se complica con el fenómeno del desplazamiento, con lo cual se agravan todas estas condiciones. Lo tercero es la aparición de explotación y abusos laborales, sobre todo con respecto a labores domésticas. Es importante resaltar que la migración, si bien motivada por múltiples causas, suele tener un efecto similar sobre las poblaciones receptoras: miedo, desconfianza y, en algunos casos, xenofobia.

La nueva situación de emigración masiva de colombianos, ya no en búsqueda de mejorar su calidad de vida sino en búsqueda de proteger su vida, ha tenido como respuesta gubernamental, la expedición de nuevas leyes que intentan proteger a la nueva población y, eventualmente, regularizarla. Esta respuesta es interesante en la medida en que no persigue a la inmigración sino que la intenta ayudar. Si esto es demagógico o no, o si tiene motivos ulteriores es difícil de decir y extralimitado a los objetivos de la investigación. Gubernamentalmente, las relaciones entre los gobiernos del círculo colombiano han implicado también dificultades para los migrantes en términos de posibilidades de regularización y persecución; esto no significa la disminución del flujo de migración, sino la ausencia de voluntad política para lidiar con este fenómeno de manera positiva.

Es interesante que la mayor parte de los migrantes no tengan intención de volver. Por más que las condiciones económicas sean duras, se valora muy positivamente la estabilidad socio política, la paz, etc.

▪ **Conflicto**

Hablar de conflicto, en general, nos permite establecer nexos de conexión con otros países en otras regiones del mundo en donde no se presenta un contexto de guerra de guerrillas, si bien existen otras formas de conflicto social.

Es importante resaltar el nivel de inestabilidad política que Colombia genera en la región. Dinámica de defensa de fronteras, militarización, securitización de las políticas, entre otras. Se puede pensar que la migración del siglo XXI tiene menos que ver con flujos económicos, siendo que el capital ya se ha desenlazado de su parte territorial y no es tan necesario migrar al centro del sistema internacional económica, sino que se ponen por encima razones de orden político (como el asilo), social (con el refugio) o ambiental (desplazamiento). Puede argumentarse, de otro lado, que la migración económica sigue siendo tan vigente como siempre, si bien otras formas de desplazamiento internacional han venido creciendo en importancia. No en vano, las poblaciones cada vez son más urbanas y los países del norte siguen recibiendo oleadas y oleadas de migrantes.

Una de las razones por las cuales los conflictos internos de un país son una amenaza internacional son, precisamente, los flujos de emigración que genera. Tanto en los casos de África central, o en el norte de India, China o Colombia, los migrantes desplazados son una preocupación en la agenda internacional. En México se ve una dinámica de conflicto interno ocasionado por el narcotráfico, similar a la colombiana. Mientras que en el norte de África se ve una dinámica más impulsada por la pobreza, si bien también

existen contextos de autoritarismo político y militarización de las sociedades. Ahora bien, los sistemas políticos de la zona del Magreb no han respondido de la misma forma que los países latinoamericanos al autoritarismo político y no han generado formas de resistencia guerrillera o conflictos internos violentos (tendencia que tiende a romperse desde la primavera árabe del 2011, si bien la situación ya está mucho más estabilizada), sin que esto signifique que no hay formas de *escape* a esta situación y la migración ilegal, subterránea o irregular es bastante común de África a Europa. En esta medida, la migración no sólo busca un mejor empleo, una mejor casa, sino una mejor vida en general: mejores condiciones vitales, estabilidad mental, opciones sociales, etc. Eso tampoco significa que lo encuentren, sin embargo sería importante precisar las motivaciones.

▪ **Política Migratoria**

Los cambios constitucionales lo que identifican es una serie de precisiones con respecto a la población migrante asentada en el suelo nacional. La población flotante no suele ser un problema en la medida en que no representa una carga especial para el gobierno en términos de servicios públicos y sociales; también, porque han sido característicos de las relaciones bilaterales durante toda la época republicana y la intervención gubernamental es tanto innecesaria como inútil (por lo menos no se ve qué beneficio podría traer). La situación se ha resuelto con la documentación binacional.

En tanto constituciones republicanas, tienden a defender los derechos civiles mínimos, libertades y garantías, con excepción de aquéllos políticos. Se hace la diferenciación nacional/extranjero aun en las constituciones más social demócratas, lo que implicaría una serie de diferencias en materia de política pública: para los nacionales aplican ciertas ventajas y ciertos beneficios que los extranjeros no, así mismo, para los últimos serán válidos ciertos procedimientos (sobre todo judiciales) que para los nacionales no.

En general, las leyes marco enuncian similares procedimientos de nacionalización, de ingreso al país, de participación económica, entre otras. Define autoridades, responsabilidades y las ajusta a la constitución. No define presupuestos fijos. Los asuntos que versan sobre refugio y asilo se ajustan a las disposiciones internacionales convenidas.

Los programas que conforman la acción gubernamental suelen enunciar principios amplios, de enorme valor ético y moral, tendiendo a condiciones de eficiencia y calidad en el servicio, cualquiera que fuere el propósito de éste (regularizar, proveer, ayudar, cuantificar, censar, organizar, etc.). Es importante ver que los programas versan sobre formas de integración económica, lo que también implica la mejora de las condiciones laborales y la prevención de la trata de personas (sobre todo a través de campañas, pero también se han realizado en Ecuador operativos llevados a cabo por oficinas especializadas en esta función).

▪ **Seguridad**

La pregunta que se propone es: ¿La migración es un tema de seguridad en el siglo XXI? Definitivamente, sí. Es un tema en la agenda que recibe atención y moviliza recursos; se construyen poblaciones, se las interviene, se las ajusta en un territorio; se definen programas y proyectos; se establecen autoridades, responsabilidades, mecanismos, procesos, etc. Sin embargo, está lejos de ser un tema de prioridad puesto que tiene demasiados obstáculos y produce pocos beneficios. Se movilizan recursos sobre todo en aquellas poblaciones que pueden tener algún significado político eventual: votos, apoyo, movilización, o por ideología, consolidar una *mejor* sociedad, etc. Los inmigrantes pocas veces se corresponden a estos efectos; por el contrario, suelen ser utilizados, de manera negativa, como chivos expiatorios, desviaciones de la atención o, más frecuentemente, secundarizados: se les destina alguna atención para prevenir un problema de mayores dimensiones. La definición de estrategias y de funcionarios también permite establecer que ya se está trabajando por la población, calmar los ánimos de coaliciones políticas que

intenten establecer una política pública más fuerte y, al mismo tiempo, ganar el apoyo de poblaciones en situación de extrema vulnerabilidad.

Para el caso de la región andina, el problema más intenso es el narcotráfico. Parte del conflicto armado interno, su dinámica internacional siempre ha sido desbordante, imparable y corruptora en todos los ámbitos: local, nacional e internacional. La contención de este mercado no solo es prioridad en la agenda colombiana sino también en los países vecinos, incluyendo a Panamá, Brasil y Perú (también en los Estados Unidos), quienes se preocupan más de la inestabilidad socio política de Colombia y de sus múltiples consecuencias, de las cuales la migración entra a ser una más. Otras dinámicas son más impresionantes y reciben mayor atención: delincuencia, extorsiones, secuestros, enfrentamientos armados entre grupos armados colombianos y fuerzas armadas extranjeras. Últimamente, la intervención norteamericana también ha sido un motivo de alarma para los países de la región, pero esta preocupación es más propia del Gobierno que del Estado.

Se pasa a hablar de securitización. Se han dispuesto mecanismos de seguridad que operan automáticamente sobre las poblaciones sin necesidad de una intervención explícita por parte del gobierno. Sin embargo, la dinámica migratoria excede en proporción a las respuestas gubernamentales que se puedan realizar. Mucho más, se puede decir que la sola dinámica es más volátil de lo que se establece para responderla y sus resultados son menos que satisfactorios. Sin embargo, las consideraciones sobre la seguridad nacional han pasado a un segundo plano, y se han puesto sobre la mesa nuevas formas de concebir el problema, mucho más en términos amplios que otra cosa; la amplitud, de todas formas, complica la situación en la medida en que acciones integrales, múltiples y transversales, que son necesarias, son muy difíciles de llevar a cabo en la práctica, por lo que se manejan programas lineales de corto alcance: llevar servicios públicos, legalizar, arrestar o detener, de la integralidad propuesta queda muy poco. Lo mismo sucede para la seguridad, por ejemplo la seguridad en las ciudades. Las acciones llevadas a cabo están lejos de poder hacer frente a la situación. Como resultado, las fuerzas armadas o la policía se dedican a tratar de disminuir los índices de inseguridad por medio de alianzas público – privadas o, en los demás casos, a dejar que la situación siga su curso mientras se responden a las situaciones más urgentes del día a día.

En este sentido, se reitera que las amenazas a la seguridad son tan variadas que no se puede decir que la inmigración empiece a ser una prioridad. Los flujos son demasiado fuertes, constantes y complicados. Las personas se empeñan en sobrepasar la frontera, en instalarse en las ciudades y comenzar nuevos proyectos de vida: la situación se mezcla en el proceso con demandas sociales heredadas y autóctonas de los países recipientes y genera presiones fuertes, si bien no necesariamente nuevas, sobre el aparato administrativo. Lo más importante es, finalmente, plantear la posibilidad de insistir en soluciones amplias y transversales, las cuales tienen una mayor probabilidad de enfrentar el problema de la migración en todas sus dimensiones sin tener que, necesariamente, criminalizar a la población nueva, estigmatizarla o vulnerarla.