

# Interpretación filosófica de la política exterior de Ecuador en relación con el principio de ciudadanía universal

## *Philosophic interpretation of Ecuador's foreign policy in relationship with universal citizenship's principle*

María Gabriela Castaño Flores\*

### **Resumen**

En la investigación se realiza una interpretación y reflexión político-filosófica para comprender las dificultades y contradicciones de la construcción y ejecución de la política exterior de Ecuador en relación con el principio de ciudadanía universal entre 2008 y 2013. La ciudadanía universal es la categoría jurídico-política que propone la libre movilidad humana, el fin progresivo del estatus de extranjero y la defensa de los derechos humanos de los migrantes. La interpretación política de este principio se realiza con base en la teoría normativa internacional, perspectiva que pertenece al postpositivismo, dentro de la cual, por un lado, la visión comunitarista sostiene que la ética del Estado está sobre la moral del individuo, y que éste se debe sólo a sus ciudadanos; y, por otro lado, la cosmopolita sustenta que la moral debería estar sobre la ética del Estado, puesto que el individuo pertenece al cosmos y es un ciudadano del mundo. Los resultados sugieren que el principio de ciudadanía universal es cosmopolita, pero que la política exterior de movilidad humana –que debería garantizar su cumplimiento–, por el contrario, responde a visiones comunitaristas. La interpretación permite comprender las dificultades y contradicciones de la política de movilidad humana respecto al principio de ciudadanía universal, puesto que las visiones con la que es construida y ejecutada se ubican dentro de posturas normativas opuestas y siempre en conflicto.

**Palabras clave:** migración, ciudadanía universal, cosmopolitismo, comunitarismo, relaciones internacionales.

\* Abogada, máster en Relaciones Internacionales. Correo electrónico: mgcastano@flacso.edu.ec

### Abstract

The research carries out an interpretation and political-philosophical reflection on Ecuador's foreign policy's construction and execution in relation to the universal citizenship's principle in the period from 2008 to 2013, a legal-political category that proposes free human mobility, the progressive status' end of foreigner and migrants' human rights' defense, based on international normative theory, a perspective that belongs to post-positivism, within which, on the one hand, the communitarian vision maintains that State's ethics is on the individual's moral, and it is due only to its citizens; and, on the other hand, the cosmopolitan maintains that morality should be above the State's ethic, since the individual belongs to the cosmos and it is a citizen of the world. The results suggest that the universal citizenship's principle is cosmopolitan, but that the human mobility's foreign policy, which should guarantee its fulfillment, on the contrary responds to communitarian views. This interpretation allows us to understand the human mobility policy's difficulties and contradictions with respect to the universal citizenship's principle, since the visions with which it is constructed and executed are located within opposite normative positions and always in conflict.

**Keywords:** migration, universal citizenship, cosmopolitanism, communitarianism, international relations.

### Introducción

El problema estructural de la migración masiva envuelve aspectos importantes acerca de los valores éticos y los principios morales sobre los que se construye y se ejecuta la política exterior de los Estados-nación. Estos aspectos político-filosóficos fundamentales, que tratan sobre lo bueno lo malo y lo justo,<sup>1</sup> han sido explicados y desarrollados bajo el marco de la teoría normativa internacional y, aunque importantes para la toma de decisiones, han sido omitidos de los análisis de política exterior y de la disciplina de Relaciones Internacionales.

Esta carencia normativa se ve reflejada en el actual proceso de globalización, el cual está marcado por el modelo de producción capitalista, razón por la que han sucedido cambios trascendentales relacionados con la “eliminación de las fronteras”, pero de forma contradictoria a la apertura capitalista al mercado persiste el cierre y el control fronterizo para los individuos mediante la figura jurídico-política de la ciudadanía. Así, el pasaporte ha sido calificado por los críticos como el mecanismo que el Estado inventó para controlar los flujos migratorios.<sup>2</sup> A pesar de

<sup>1</sup> Chris Brown, *International Relations Theory. New Normative Approaches*, Columbia University Press, Nueva York, 1992.

<sup>2</sup> John Torpey, *The Invention of the Passport. Surveillance, Citizenship and the State*, Cambridge University Press, Nueva York, 2000.

críticas como esta, la restricción de la movilidad humana ha sido aceptada, sin mucho cuestionamiento, por la academia de Ciencias Políticas, pero es evidente que la ciudadanía tradicional se ha convertido en una forma de exclusión de los individuos: sucede que el Estado se impone con su ética de seguridad nacional sobre los derechos humanos de los migrantes.

En este contexto, destaca el surgimiento de perspectivas emergentes para el enfoque migratorio en un contexto de globalización: la ciudadanía transnacional,<sup>3</sup> la ciudadanía posnacional,<sup>4</sup> la idea de *denizen*<sup>5</sup> y la ciudadanía global o cosmopolita, en sus dos dimensiones: activismo y justicia social.<sup>6</sup> Esta última categoría emergente de ciudadanía universal en la dimensión de justicia social ha sido adoptada por Ecuador en su Carta Magna, que en el artículo 40 establece el no tratar a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria, adoptando el principio de ciudadanía universal en el numeral 6 del artículo 416. En tal virtud, para garantizar este principio que promulga la libre movilidad humana, el fin progresivo del estatus de extranjero y la defensa de los derechos humanos de los migrantes, la construcción y ejecución de la política exterior de Ecuador en el ámbito de la movilidad humana jugará un papel decisivo en el paradigma moderno del Estado constitucional de derecho y su relación con las categorías jurídico-políticas de la ciudadanía.

Sin embargo, sorprende revisar que los estudios de la política exterior no estén directamente integrados a las teorías de Relaciones Internacionales, dado que la mayor parte del trabajo empírico de política exterior, según Hudson,<sup>7</sup> se ha desarrollado alrededor de los actores, los responsables de las decisiones y se conciben como análisis de política exterior en el que se estudia el proceso de toma de decisiones, desde enfoques como la teoría de juegos o el aspecto psicológico o antropológico. Hudson asegura que estos enfoques metodológicos pueden ser calificados como irrelevantes. Respecto a los estudios que sí han integrado estas teorías, para Hill<sup>8</sup> el análisis normativo de política exterior es más valioso que los estudios de teorías empíricas que se enmarcan en un paradigma como el realismo o el cons-

<sup>3</sup> Rainer Bauböck, "Towards a political theory of migrant transnationalism" en *International Migration Review*, vol. 37, núm. 3, Center for Migration Studies, Nueva York, 2003.

<sup>4</sup> Yasemin Nuhoglu Soyosal, *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*, University of Chicago Press, Chicago-Londres, 1994.

<sup>5</sup> Tomas Hammar, *Democracy and the Nation State: Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration*, Routledge, Londres, 1990.

<sup>6</sup> April Carter, *The Political Theory of Global Citizenship*, Routledge Innovations in Political Theory, Londres, 2001.

<sup>7</sup> Valerie Hudson, *Foreign Policy Analysis. Classic and Contemporary Theory*, Rowman & Littlefield Publishers, Nueva York, Toronto, Lanham, Boulder, Plymouth, 2014.

<sup>8</sup> Christopher Hill, *Foreign Policy in the Twenty-First Century*, Palgrave Macmillan, Londres, 2016.

tructivismo, ya que el análisis de política exterior no debería eludir hacer frente a asuntos normativos. En general, esta teoría fue utilizada en la vieja agenda de política exterior enfocada en la guerra y la violencia, y ahora en la relación entre las comunidades y los Estados. Según Brown,<sup>9</sup> la teoría normativa de Relaciones Internacionales “mezcla estas tradicionales preocupaciones con la demanda moderna de distribución internacional de justicia”.

Con base en lo expuesto, la pregunta de investigación que se desarrolla en el presente artículo es: ¿cómo interpretar la política exterior de movilidad humana utilizando como puente la teoría normativa de Relaciones Internacionales? Se propone como estudio de caso la política exterior del Ecuador en relación con el principio de ciudadanía universal en la Constitución de 2008 frente al refugio colombiano para responder por qué las visiones cosmopolitas del principio de ciudadanía universal con las que se debería construir la política exterior de migración son opuestas a las visiones comunitaristas con las que se ejecuta. El estudio propuesto es tomado de parte de la investigación “Política exterior del Ecuador con relación al principio de ciudadanía universal 2009-2019”, realizada y presentada para la obtención del título de máster en Relaciones Internacionales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Ecuador.

El análisis de política exterior propuesto aquí va más allá del uso de las teorías de Relaciones Internacionales de manera heurística, como la explicación de los fenómenos políticos,<sup>10</sup> y emplea lo que se ha denominado teorización ecléctica,<sup>11</sup> en la que se recurre a elementos de la teoría cosmopolita y comunitarista para elaborar lo que se espera que sea una explicación más fuerte de un fenómeno. La metodología de la investigación se apoya en el método del análisis de contenido utilizando como técnicas de investigación la codificación y categorización de información.

El contenido es extraído de fuentes primarias que reflejan la construcción de la política exterior de Ecuador frente a los fenómenos migratorios especificados, como el pronunciamiento oficial del gobierno (políticas, leyes y discursos). Por su parte, fuentes secundarias que reflejan la ejecución, refiriéndonos a la implementación de la política exterior de Ecuador son referentes académicos que han estudiado los resultados de las políticas respecto a los hitos migratorios del país seleccionado. La metodología utiliza la segmentación clásica del proceso de toma de decisiones en seis fases,<sup>12</sup> por lo que para la interpretación normativa tiene una lógica anclada a este proceso con sus respectivas etapas.

<sup>9</sup> Chris Brown, *op. cit.*, p. 3.

<sup>10</sup> Derek Beach, *Analyzing Foreign Policy*, Palgrave Macmillan, Londres, 2012, p. 219.

<sup>11</sup> *Idem.*

<sup>12</sup> Jean-Frédéric Morin y Jonathan Paquin, *Foreign Policy Analysis: A Toolbox*, Palgrave Macmillan, Londres-

Este artículo sugiere que las decisiones de política exterior deberían contemplar el factor normativo de Relaciones Internacionales para poder descubrir una realidad más allá de lo empírico, y que es deseable y posible desarrollar puentes entre las teorías de Relaciones Internacionales y el estudio de la política. Este factor de justicia ha sido “olvidado” por la disciplina de Relaciones Internacionales por lo que se han considerado como aceptables las conductas de violación de los derechos humanos de los migrantes por parte de los Estados. El concepto de ciudadanía tradicional, sostenido por el pensamiento comunitarista, acepta como un sentimiento natural del individuo la discriminación al que es diferente, sin reflexionar sobre su origen filosófico. De forma contradictoria a este sentimiento “natural”, nuestra Constitución está sostenida por un pensamiento opuesto, uno cosmopolita, base de la ciudadanía universal; este conflicto ético no permite que el Estado de Ecuador pueda garantizar la libre movilidad humana, el fin progresivo del estatus de extranjero y la defensa de los derechos humanos de los migrantes, pues aquí tratamos con dos visiones opuestas siempre en conflicto.

Para comprender y resaltar cómo se utilizó la teoría normativa de Relaciones Internacionales como puente de enlace en este caso de interpretación, el desarrollo comienza explicando sobre las visiones filosóficas de la teoría cosmopolita y comunitarista y acerca del análisis de política exterior y sus etapas. Posteriormente, se interpreta bajo qué visión se ubica la formulación del principio de ciudadanía universal en la Constitución de 2008 y la política exterior de movilidad humana del Ecuador frente a la situación de refugio del hermano país de Colombia. Este artículo concluye que, gracias a la teoría normativa internacional, podemos tener una explicación política-filosófica de por qué el Estado garantista de derechos falla en garantizar el principio de ciudadanía internacional.

### **Análisis de política exterior con base en teoría normativa de Relaciones Internacionales**

El carácter normativo de esta teoría no se fundamenta en lo jurídico, sino en lo filosófico político; por lo tanto, se refiere a una interpretación y reflexión sobre los problemas morales y éticos de Relaciones Internacionales tanto en la teoría como en la praxis.<sup>13</sup> Este enfoque reafirma la importancia de la ética, pero no hace de ésta su objeto de estudio, sino que analiza su relación con las normas morales y los valores; de esta forma, confronta y evalúa la relación entre la interpretación y el

Nueva York, 2018, p. 41.

<sup>13</sup> Alejandro Chávez, “Teoría normativa internacional” en *Teorías de Relaciones Internacionales en el siglo XXI. Interpretaciones críticas desde México*, Asociación Mexicana de Estudios Internacionales, A.C., México, 2016, pp. 209-300.

significado de éstas y la forma en que son aplicadas en la política internacional.<sup>14</sup> El debate de la teoría normativa internacional concierne al significado moral de las identidades particulares y la definición de quién cuenta en el espectro moral, más allá de dichas afiliaciones específicas, lo mismo que conlleva la distinción dentro/fuera, es decir, a concepciones comunitaristas y cosmopolitas, de manera respectiva.<sup>15</sup>

Según Brown,<sup>16</sup> “dos formas separadas de pensamiento están involucradas en el cosmopolitismo y el comunitarismo, y la mayoría de doctrinas pueden encajar en uno de estos pensamientos”, y es el caso de la política exterior de Ecuador en relación con el principio de ciudadanía universal.

Por un lado, los comunitaristas plantean un enfoque etnocéntrico en el que las identidades de grupo son lo más importante, por lo cual las responsabilidades morales son encaminadas a dicho grupo:<sup>17</sup>

En particular, la perspectiva comunitarista en la teoría normativa internacional es Estado céntrica, pues trata a la comunidad moral y al Estado como sinónimos, cuya responsabilidad moral son los ciudadanos asentados dentro de sus fronteras. Los agentes internos “dentro” gozan de un beneficio por parte de los comunitaristas, mientras que los externos “fuera” son vistos con un posicionamiento moral limitado.<sup>18</sup>

Esta perspectiva comunitarista ha sido criticada por los cosmopolitas quienes, por otro lado, acusan a los comunitaristas de establecer una valoración moral viciada a favor de los miembros del grupo.<sup>19</sup> Los cosmopolitas, por otra parte, reafirman la igualdad de derechos y obligaciones morales a escala mundo céntrico, en las que las fronteras estatales carecen de validez restrictiva y son trascendidas por una visión moral normativa mayor.<sup>20</sup>

La distinción dentro/fuera es vista en el entendimiento de que existe una interacción de interdependencia de la cual no se puede escapar y esta visión es trascendida por el reconocimiento de una igualdad moral global.<sup>21</sup>

Así, la responsabilidad moral de los agentes es con la humanidad en su conjunto, haciendo de dichos agentes “ciudadanos del mundo”. En tal virtud, con lo que aquí estamos tratando es con dos visiones filosóficas que funcionan como teo-

<sup>14</sup> *Idem.*

<sup>15</sup> *Idem.*

<sup>16</sup> Chris Brown, *op. cit.*, p. 85.

<sup>17</sup> Alejandro Chávez, *op. cit.*, pp. 209-300.

<sup>18</sup> *Idem.*

<sup>19</sup> *Idem.*

<sup>20</sup> *Idem.*

<sup>21</sup> *Idem.*

rias,<sup>22</sup> entre las cuales las políticas del gobierno de Ecuador, en relación con el principio de ciudadanía universal, van a ser situadas. Se argumenta que las visiones cosmopolitas y comunitaristas de la teoría normativa no son simples visiones filosóficas, sino que dan cuenta del mundo en un sentido más amplio, por lo que estas actividades prácticas están vinculadas con la filosofía general.<sup>23</sup>

Por su parte, la política exterior es el lenguaje del interés nacional: Hill<sup>24</sup> afirma que, por un lado, están los factores que surgen de la propia existencia del Estado, por ejemplo la política de control de los flujos migratorios por motivos de seguridad nacional, autoconservación, independencia y la prosperidad pero, “por el otro, estará la cuestión más problemática de los valores domésticos, por lo que se la entiende como el conjunto particular de principios que el gobierno afirma, así como aquellos que la sociedad en su conjunto (o la ‘nación’) parece encarnar”.<sup>25</sup>

**Tabla 1**  
**Elementos de la teoría normativa**

<i>Teorías normativas</i>	<i>Cosmopolitismo</i>	<i>Comunitarismo</i>
<i>Conceptos generales</i>	Modelo de política global en el que las relaciones entre individuos trascienden el Estado-nación y están cada vez más reguladas por instituciones y regímenes legales globales, lo que incluye de forma importante el régimen de derechos humanos. <sup>26</sup>	El comunitarismo se enfoca, sobre todo, en la cultura y la identidad nacional como puntos medulares de la comunidad. Para los comunitaristas, la ciudadanía se define por medio de las virtudes cívicas como el respeto por los otros y la importancia del trabajo público. <sup>27</sup>
<i>Conceptos específicos</i>	Los conceptos específicos para la interpretación son tomados de Kant, quien fue el primero en plantear la teoría cosmopolita. En la actualidad, esta responsabilidad no debe ser altruista o filantrópica como ciertas escuelas del cosmopolitismo proponen, sino más bien políticas. <sup>28</sup>	A diferencia de los conceptos cosmopolitas que se basan en una teoría, el comunitarismo plantea nociones de varios autores, como Hegel, junto con el nacionalismo, y con estas nociones de pertenencia se plantea no una teoría, sino una posición ideológica política con respecto al Estado y la ética. <sup>29</sup>

Caso de estudio: política exterior de Ecuador en relación con el principio de ciudadanía universal 2008-2013.

Fuente: Elaboración propia.

<sup>22</sup> Chris Brown, *op. cit.*, p. 74.

<sup>23</sup> *Idem.*

<sup>24</sup> Christopher Hill, *op. cit.*, p. 305.

<sup>25</sup> *Idem.*

<sup>26</sup> April Carter, *op. cit.*

<sup>27</sup> John Gaventa, “Introduction: exploring citizenship, participation and accountability” en *IDS Bulletin*, vol. 22, núm. 2, Inglaterra, 2002, pp. 1 -11.

<sup>28</sup> Charles Beitz, “Human rights as a common concern” en *The American Political Science Review*, vol. 95, núm. 2, Cambridge University Press, Estados Unidos, 2001, pp. 269-282.

<sup>29</sup> Chris Brown, *op. cit.*

### Ilustración 1 Fases del APE



Fuente: Jean-Frédéric Morin y Jonathan Paquin, *Foreign Policy Analysis: A Toolbox*, Palgrave Macmillan, Londres-Nueva York, 2018.

Es decir que, en la política exterior de cualquier país, lo práctico y lo ético convergen inexorablemente.<sup>30</sup> Esta coherencia ética se puede retomar desde las visiones de la teoría normativa de Relaciones Internacionales descritas en la Tabla 1, mientras que el análisis se basa en las fases del ciclo de la política exterior propuesto en la Ilustración 1.

#### La ciudadanía universal como principio constitucional de Ecuador

Es necesario tratar la propuesta del principio de ciudadanía universal en la Constitución de 2008 como el hito que marcó la pretensión de una política de movilidad humana en Ecuador diferente a lo que a nivel internacional se propone, opuesta a la restricción de los flujos migratorios. En el caso de la política exterior de los Estados-nación hegemónicos en América del Norte y en Europa, la prevención frente a la inmigración es un indicio de fundamentalismo cultural en el que se “asume una serie de conceptos antagónicos simétricos, el del extranjero, el extraño, el forastero, como opuesto al nacional, al ciudadano”.<sup>31</sup> Y es contra el fundamentalismo que se posiciona la Constitución de 2008, el buen vivir y la interculturalidad, elementos en los que se pudo respaldar una propuesta como la del principio de ciudadanía universal.

<sup>30</sup> Christopher Hill, *op. cit.*, p. 305.

<sup>31</sup> Verena Stolcke, “Europa: nuevas fronteras, nuevas retóricas de exclusión” en *Extranjeros en el paraíso*, Barcelona, 1994, p. 247.

Por medio de la Constitución de 2008 el gobierno de Rafael Correa pretendió abandonar aquel discurso de neutralidad cultural que refleja una monoculturalidad hegemónica presente en esos años en la política, ya que los procesos de independencia y descolonización no implicaron el reconocimiento de las diversidades.<sup>32</sup> Es decir, una propuesta como la Constitución de 2008 y el principio de ciudadanía universal hacen frente a la no adaptabilidad de las cosmovisiones occidentales en las realidades de los migrantes, por lo tanto, a la idea de que las identidades hegemónicas son las identidades universales.

Entre los elementos sobresalientes de la nueva Constitución ecuatoriana está la modificación sustancial de las bases dominantes de afiliación identitaria; así, el proyecto sociopolítico de la Constitución de 2008 tuvo un enfoque que toma en cuenta la relación entre diversidad cultural y sus interdependencias.<sup>33</sup> Este enfoque se encuentra implícito en la noción de buen vivir, que trata de una concepción situada (local) en la que se conjugan deseos e intereses articulados a partir de distintos grupos, esto implica una circulación del poder que no debe encontrarse basada en causas clasistas, etnicistas o nacionalistas.<sup>34</sup>

Sostenido por estos elementos, se muestra que el principio de ciudadanía universal es contrario al fundamentalismo cultural, el cual quiere mantener a cada uno en su sitio, ya que las diferencias culturales serían inconmensurables, de tal manera que para mantener la paz la única posibilidad es vivir separados, cada uno en su lugar.<sup>35</sup> El fundamentalismo se trata de una ideología que asume la igualdad política asociada a una identidad cultural como un requisito para acceder a los derechos de ciudadanía.<sup>36</sup> Por lo expuesto, con base en la teoría normativa internacional, la concepción del principio de ciudadanía universal de la Constitución de 2008 desafía a los principios éticos del comunitarismo, los cuales pueden, de manera interpretativa, ser análogos al fundamentalismo cultural antes mencionado, en el que ser parte de una comunidad política estaría basado en la pertenencia cultural de un individuo a un Estado, elemento antagónico al cosmopolitismo para ser un ciudadano.

Entonces, el principio constitucional que garantiza la libre movilidad humana pondría fin a la condición de extranjero y exigiría los derechos humanos de los migrantes, ajustándose a visiones morales más bien cosmopolitas. El principal ar-

<sup>32</sup> Mauricio Burbano, "Movilidad humana e integración social" en *Ecuador de Acuerdo al Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*, Universidad Pontificia Comillas, Madrid, 2013, p. 8.

<sup>33</sup> Susan Poats, "Una reflexión sobre la interculturalidad desde la antropología" en *Letras Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales*, núm. 7, septiembre 2013, pp. 7-10.

<sup>34</sup> Mauricio Burbano, *op. cit.*, p. 11.

<sup>35</sup> *Idem.*

<sup>36</sup> *Idem.*

gumento para la realizada afirmación es que el Estado representado por el agente, Rafael Correa, propone una Asamblea Constituyente, y ésta a su vez una Constitución que fue aprobada por los ecuatorianos mediante votación en 2008. Es decir, a pesar de que el Estado fue la institución que estuvo al frente de este proceso, su rol fue netamente instrumentalista y contingente. De acuerdo con la visión filosófica cosmopolita de la teoría normativa internacional, Kant<sup>37</sup> se refiere al ciudadano como legislador, quien participa de manera activa de las decisiones del Estado, guiado por la razón pura y el imperativo categórico.

En tal virtud, el Estado fue un medio y no un fin para formular el principio de ciudadanía universal y los elementos constitucionales que lo respaldan, como el buen vivir y la interculturalidad. De acuerdo con Kant y la teoría cosmopolita, los seres humanos deben ser tratados como el fin en lugar de como medio, porque son agentes racionales, todos sujetos a las leyes que ellos mismo hacen, y este es el caso de la formulación del principio de ciudadanía universal en la Constitución ecuatoriana. Esto, a diferencia de la visión comunitarista que apunta a que cuestiones del gobierno deben ser decididas por éste y no por los ciudadanos, ya que la ética del Estado está sobre la moral de los individuos. Por su parte, desde la visión moral cosmopolita, el Estado —sobre todas las cosas— es considerado la más satisfactoria forma de organización social viva actualmente disponible y éste merece soporte mientras mantenga su estado de contingente.

De acuerdo con Jürgen Habermas,<sup>38</sup> el razonamiento no sólo es racional, es decir, que el fundamentalismo cultural no puede ser absoluto, sino que los individuos también razonan de forma “irracional” o diferente a lo que sucede en realidad, lo que se traduce en una democracia en la que la participación ciudadana determina el camino político de la nación. Lo mismo piensa Kant<sup>39</sup> y lo denomina “razón pura”. Esta idea se convierte en el segundo argumento que permite ubicar a la formulación del principio de ciudadanía universal en la Constitución como cosmopolita, dado que se aleja de la realidad empírica de la migración internacional en la actual era de la globalización con una propuesta de cómo debería ser esta situación, es decir, que se basa en su deontología. El asunto estaría en cómo se gestiona y se negocian tensiones y cómo se asume el conflicto de la ciudadanía, ya que una cosa es abordar el conflicto considerando extranjero como un “invasor” y otra cosa muy distinta es abordarlo considerando al otro como sujeto de derechos y valioso en sí mismo.<sup>40</sup>

<sup>37</sup> Chris Brown, *op. cit.*

<sup>38</sup> Immanuel Kant, *Filosofía de la historia*, Fondo de Cultura Económica, Bogotá, 1998.

<sup>39</sup> Jürgen Habermas, *Factibilidad y validez*, Trotta, Madrid, 1998.

<sup>40</sup> Mauricio Burbano, *op. cit.*, p. 11.

Un tercer argumento para ubicar al principio dentro de las visiones de la teoría cosmopolita, desde la perspectiva de Bethman,<sup>41</sup> es que el gobierno ecuatoriano tendría la responsabilidad de promover la felicidad de sus ciudadanos, pero esto no superaría su responsabilidad de promover los derechos humanos en general, en este caso de promover el principio de ciudadanía universal, lo cual es complejo de forma indiscutible, porque envuelve acciones en contra de los intereses nacionales, la cultura hegemónica y la política monocultural. En consecuencia, problemas y resistencias existieron al formular el principio y, por lo tanto, también en el momento de construir e implementar las políticas que garanticen el cumplimiento del principio de ciudadanía universal.

Estos problemas en la construcción y ejecución del principio de ciudadanía universal se pueden enmarcar en la lógica comunitarista de la división de la raza humana, debido a la incapacidad de los seres humanos de actuar bajo lo que dictamina el imperativo categórico por su maldad natural. De acuerdo con Mill,<sup>42</sup> utilitarista que cruza la línea del cosmopolitismo al comunitarismo, las divisiones de la raza humana no siempre coinciden con la segregación geográfica de los seres humanos. Es decir, que no es el origen de las personas que deciden migrar lo que marca las diferencias culturales de los territorios, sino también otros factores: el derecho a la propia determinación es la fuente de un sinfín de problemas. Se considera de forma ontológica que esta premisa es cierta, como veremos más adelante y, como se anticipó, poner en marcha la política exterior migratoria de Ecuador que garantice el cumplimiento del principio de ciudadanía universal no ha estado libre de estos problemas de la división de la raza humana.

### Refugiados colombianos en Ecuador

“Los flujos migratorios entre Ecuador y Colombia tienen una larga tradición, sin embargo, la dinámica ha crecido desde el año 2000 y comenzó a presentarse el fenómeno del refugio”.<sup>43</sup> Pero fue la adopción del principio de ciudadanía universal por parte de Ecuador en su Constitución lo que propició un aumento notorio de la diáspora colombiana en nuestro país.<sup>44</sup> Esto también se intensifica por la distancia entre los dos países fronterizos.

Para el análisis de política exterior de Ecuador en relación con el principio de ciudadanía universal de este hito en particular comenzamos con su formulación, o

<sup>41</sup> Chris Brown, *op. cit.*

<sup>42</sup> *Idem.*

<sup>43</sup> Ángela Carreño, “Situación de refugiados colombianos en Ecuador” en *Justicia*, vol. 22, núm. 201, Universidad Simón Bolívar, Colombia, 2012, pp. 20-46.

<sup>44</sup> Óscar Agudelo y Paola Riaño, “Ciudadanía y nación: políticas de control fronterizo e inmigración” en *Novum Jus*, vol. 10, núm. 2, Universidad Católica de Colombia, Colombia, 2016, pp. 57-75.

primera fase del ciclo del APE, es decir, posicionándolo como una respuesta a un problema sobre el que se toman decisiones en el ámbito migratorio. El problema en el que se enmarca la política exterior de Ecuador en cuanto al principio de ciudadanía universal es el refugio, situación que conlleva a un estado de vulnerabilidad extrema de esta población ante la falta de la garantía de sus derechos humanos en su territorio: la situación de los refugiados se exagera al verse obligados a salir de su patria de forma intempestiva, huyendo por la violencia o la persecución de la que son víctimas en su territorio.

Por su parte, el gobierno de Ecuador, a fin de promover la integración, facilitar e impulsar el comercio y el turismo, abre totalmente sus fronteras, es decir, que su política se presenta libre de controles a los flujos migratorios. Esta medida se toma para todos los países y es acogida de forma positiva por los migrantes de Colombia. El Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración informó que, a partir del viernes 20 de junio de 2008, los ciudadanos de cualquier nacionalidad podrían ingresar a Ecuador sin necesidad de visa y permanecer por un período de 90 días.<sup>45</sup> La política dejó sin efecto la exigencia del pasado judicial para la población colombiana. El presidente, mediante Decreto Ejecutivo 1522 publicado en el Registro Oficial, número 565, del 19 de enero del 2009, excluye para el ingreso al país la presentación de dicho documento.

Entonces, una vez establecido el problema de la vulnerabilidad por la que atraviesan los migrantes, y en el marco de facilitar la integración de los países de la región por parte de Ecuador en una fase dos del APE, el gobierno tomó algunas decisiones políticas, como las mencionadas, que fueron inmediatas para responder en el corto plazo a la libre movilidad que la Constitución ecuatoriana debía garantizar, acciones que se daban de forma coyuntural, no estructural, pues se estaba cumpliendo de inmediato lo establecido en la Constitución de la República.

En una tercera fase del ciclo político con base ética del poder del Estado se presenta la oportunidad de reafirmar o cambiar la política. Dada la situación de inseguridad en la frontera con Colombia, debido al narcotráfico y la violencia que éste genera, la oportunidad política que se presenta justificará la acción del gobierno de cerrar sus fronteras, aunque ésta viole la Constitución y la garantía de la libre movilidad humana. Fue con base en la oportunidad de inseguridad en la frontera con Colombia que el Estado ecuatoriano tomó una nueva decisión frente al refugio colombiano: la restricción de movilidad mediante una política de migración que controlara el flujo de personas que ingresaban a nuestro país en calidad de refugiados. Entonces, el Estado propuso una rectificación de la política de migración que

<sup>45</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, “Eliminación de visas de turismo para ingresar al Ecuador” en *Boletín de prensa*, núm. 398, Ecuador, 11 de junio de 2008.

se orienta a la seguridad del país y restringe la libre movilidad. Así, el gobierno modifica el reconocimiento de la condición de refugiado mediante Decreto Ejecutivo 1635, publicado en Registro Oficial número 567 el 7 de abril de 2009. Mediante éste se establece que la Dirección General de Refugiados de Cancillería, al recibir solicitudes de refugio, podrá declarar su inadmisión motivada a trámite, lo que vulnera varios derechos, en especial del debido proceso.<sup>46</sup>

Profundizando sobre la fase cuatro de la implementación de la política, el Registro Ampliado en su primera etapa entregó 10 603 visas de refugio, que fueron entregadas por el gobierno entre el 23 de marzo y el 4 de julio de 2009, según el boletín de prensa 281 del Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio e Integración. En los datos presentados sobre las estadísticas de ingresos y solicitudes de Registro Ampliado se identifica que el número de solicitudes de refugio de personas colombianas admitidas disminuye año tras año. ¿Qué sucedió entonces? En su informe semanal de labores, el presidente Correa informó, el 18 de junio de 2009, que Ecuador endureció los requisitos para conceder el estatus de refugiado. De acuerdo con el diario *El Comercio*, el mandatario expresó en su informe: “Se han reducido drásticamente las solicitudes de refugio porque ahora se exigen muchos más requisitos, (...) antes era muy laxo el proceso, eso ya ha sido corregido”.<sup>47</sup> Entre estos requisitos se vuelve a incluir el pasado judicial para la población colombiana y otra documentación personal mediante el Decreto Ejecutivo 1182, que en 2012 sustituye al Decreto 1635.

Es decir, que pese a los enormes avances realizados por el Estado ecuatoriano en materia de derechos humanos para los migrantes garantizando el principio de ciudadanía universal con el Registro Ampliado para refugiados, estos cambios en la política indican un retroceso en la materia. Estamos de acuerdo, entonces, en que el Estado ecuatoriano ha alterado la progresividad de los derechos, incluso de los enmarcados dentro de la Constitución de 2008.<sup>48</sup> El Decreto 1182 también establece nuevos procedimientos para cesar la condición de refugiado, que “se sustentan en consideraciones abstractas y de amplia discrecionalidad”.<sup>49</sup>

Para terminar el ciclo de análisis de política exterior con la fase de evaluación, ésta se realiza en el ámbito normativo con base en los hechos presentados, y es posible afirmar que los refugiados colombianos en Ecuador tuvieron inicialmente

<sup>46</sup> Rocío Nasimba, *La política de inmigración en el gobierno de Rafael Correa entre el deber ser y el ser*, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, 2013.

<sup>47</sup> *El Comercio*, “Correa dice que Ecuador endureció requisitos para conceder estatus de refugiado” en *El Comercio*, Ecuador, 18 de junio de 2011, disponible en <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/correa-dice-que-ecuador-endurecio.html>

<sup>48</sup> Rocío Nasimba, *op. cit.*

<sup>49</sup> *Idem.*

una acogida por parte del Estado ecuatoriano, y que existe una apertura de fronteras, por lo que se comienza con una política con tintes cosmopolitas. Rafael Correa, al comienzo de su gobierno, fue coherente con su discurso sobre los migrantes y lo propuesto en la Constitución de 2008. Esta política de apertura de fronteras que permitió el ingreso de refugiados colombianos en Ecuador sin requerir ningún tipo de documento o permiso se asemeja a la visión cosmopolita de Kant,<sup>50</sup> quien señala que mientras pueda ser bueno que a los extranjeros se les garantice la oportunidad de establecerse dentro de un Estado, la única cosa a la que ellos tienen derecho es a la hospitalidad, es decir, que ningún extranjero sea tratado con hostilidad cuando llega a otro territorio.

Posteriormente, con la creación del Registro Ampliado, que sirve para controlar el flujo de refugiados, la política de migración con respecto a este hito se ubica, de forma rápida, en las visiones del comunitarismo. Es decir, la política exterior de Ecuador fue paulatinamente reduciendo esta apertura del país a los refugiados del vecino país. La interpretación de este cambio en la política exterior de Ecuador, con base en la teoría normativa internacional, muestra no sólo cómo el ciclo del análisis —de acuerdo a lo sugerido por Beach—<sup>51</sup> regresa sobre una decisión, enmarcando la migración desde otra problemática, la securitización, sino cómo las consecuencias de las decisiones cambian el rumbo de la política hacia una visión comunitarista.

Sin justificar por qué sucede esto —porque para los cosmopolitas no existirían razones para que las consecuencias se interpongan ante el deber ser y el imperativo categórico de Kant—, todavía es evidente que en la actual era de la globalización nuestro país y su política exterior frente a los refugiados colombianos se desborda frente a un Estado-nación que impone la ética y los intereses nacionales sobre la moral y los derechos humanos de los migrantes.

Frente a este hecho migratorio se puede observar una rápida transición de una política exterior deontológica que promueve y garantiza la ciudadanía universal a una política ontológica; bajo esta última el único factor determinante de si una acción está bien o mal es la consecuencia<sup>52</sup> y, por lo tanto, se justifica que el control migratorio establezca leyes y políticas públicas para regular el ingreso de refugiados colombianos a Ecuador por las consecuencias que la política inicial trajo consigo: problemas de seguridad. El derecho cosmopolita de los kantianos promueve el no ser hostiles en consideración de las consecuencias, ya que los principios fundamentados en el imperativo categórico siempre son llevados a superarlas

<sup>50</sup> Immanuel Kant, *Sobre la paz perpetua*, Tecnos, Madrid, 1998.

<sup>51</sup> Derek Beach, *op. cit.*, p. 219.

<sup>52</sup> Chris Brown, *op. cit.*, p. 42.

bajo argumentos morales, y esta es una posición vista como contraria por los consecuencialistas, para quienes los principios son simples guías de la acción basadas en consecuencias de pasadas experiencias.<sup>53</sup>

Restringir la migración para refugiados en Ecuador fue considerado como una contradicción con la Constitución, política de control de los flujos migratorios que de forma obvia viola el principio de ciudadanía universal, principio que no fue posible garantizar en Ecuador por la securitización de la migración vista como una amenaza. Esta seguridad puede ser nacional, en la frontera o seguridad ciudadana como el control de la criminalidad. En este contexto no se puede creer ingenuamente que Ecuador, al declararse un país intercultural que promueve la interculturalidad, el buen vivir y la ciudadanía universal ya se ha librado de los límites propios de los Estados-nación.<sup>54</sup>

## Conclusiones

Dada la importancia de la ciudadanía universal para Ecuador se propuso estudiar la política exterior del país, no sólo como decisión política, sino como un proceso completo que revela el carácter normativo internacional de estas políticas migratorias, en contraste con el principio de ciudadanía universal insertada en la normativa constitucional del Estado ecuatoriano en 2008. En este enfoque teórico propuesto subyace una teoría general de Relaciones Internacionales, conocida como teoría normativa. Dentro de ésta, por un lado, la visión comunitarista sostiene que la ética del Estado está sobre la moral del individuo, y éste se debe sólo a sus ciudadanos; y, por otro lado, la cosmopolita sustenta que el individuo y su moral deberían estar sobre la ética del Estado, puesto que este pertenece al cosmos y es un ciudadano del mundo.

En la política exterior de movilidad humana, en la actualidad nociones filosóficas como las de Kant parecen caducas y utópicas, pero no es así: el referido pensador determina las reglas básicas de las relaciones internacionales actuales y establece sólidas bases de la teoría cosmopolita. El comunitarismo, al contrario del cosmopolitismo, está basado en las nociones de nacionalidad, que han evolucionado hasta el punto de tener en la praxis un sistema de Estados-nación que representen de forma política a los ciudadanos, pero no necesariamente una base teórica sólida que justifique la ética de los Estados sobre la moral de los individuos, en este caso para que el nacionalismo se imponga sobre los derechos humanos de los no ciudadanos o extranjeros indocumentados. Las bases del cosmopolitismo conforman una teoría de Relaciones Internacionales, mientras que las del comunitarismo

<sup>53</sup> *Idem.*

<sup>54</sup> Mauricio Burbano, *op. cit.*

es un conjunto de ideas no relacionadas o justificadas bajo un marco riguroso de análisis.

Esta investigación desafía a los análisis de política exterior realizados en el marco del realismo u otro pragmatismo de Relaciones Internacionales, ya que no existen justificaciones teóricas normativas sólidas que justifiquen que la ética del Estado y sus decisiones sobre la moral de los individuos, aceptadas por el realismo e incluso por el constructivismo, que crea nuevos significados para cambiar lo establecido, sino que retoma la deontología y el consecuencialismo que son las bases de la teoría normativa de Relaciones Internacionales.

Los aportes teóricos al cosmopolitismo son importantes: hasta la fecha cambian el esquema de lo sucedido en lo empírico, mientras que los aportes al comunitarismo son escasos y han sido omitidos al aceptar el *statu quo* de las relaciones internacionales actuales; en consecuencia, los estudios de política exterior aceptan de forma directa el pragmatismo del realismo o del positivo, y así delimitado ha sido como la academia ha tratado a las relaciones internacionales y a la política exterior para describir la forma en la que funciona el mundo, olvidando cómo deberían ser las relaciones internacionales. En este sentido, en este artículo resalta el enlace teórico metodológico que tiene la toma de decisiones con las teorías de Relaciones Internacionales para realizar análisis de política exterior. Cabe resaltar de las teorías la interpretación filosófica normativa como un aspecto que no se debe olvidar en los análisis de política exterior, ya que las decisiones deberían ser tomadas considerando los aspectos internacionales éticos y morales.

Los resultados del análisis de política exterior de migración sugieren que el principio de ciudadanía, no sólo por su concepto de hospitalidad universal, sino también por su origen, se considera cosmopolita, porque se construye con base en la moral de los individuos y con la representación de sus gobernantes sólo como instrumento para llegar a un fin, se basa en la razón pura y en el imperativo categórico: el Estado debe garantizar derechos a nacionales y a extranjeros. No obstante, de forma contradictoria, en la praxis la política que supuestamente debiera garantizar este principio de ciudadanía universal frente a la realidad de Ecuador como país de acogida de refugiados de Colombia no pudo ser mantenida por el Estado debido a motivos de seguridad relacionados con la violencia generada por el narcotráfico en los territorios fronterizos entre ambos países.

La interpretación permite comprender las dificultades y contradicciones en la construcción y ejecución de las políticas respecto al principio de ciudadanía universal, puesto que se ubican dentro de posturas normativas opuestas y siempre en conflicto, el cosmopolitismo en la construcción del principio y el comunitarismo en la ejecución de la política exterior de movilidad humana de Ecuador en el periodo determinado para el estudio. Se recomienda continuar con este tipo de

análisis respecto a la ética y la moral de las decisiones de los Estados, de manera que se promueva desde la academia lo que Relaciones Internacionales debería ser, a pesar de lo que son, para no perder el rumbo normativo.

### Fuentes consultadas

- Agudelo, Óscar y Paola Riaño, “Ciudadanía y nación: políticas de control fronterizo e inmigración” en *Novum Jus*, vol. 10, núm. 2, Universidad Católica de Colombia, Colombia, 2016, pp. 57-75.
- Bauböck, Rainer, “Towards a political theory of migrant transnationalism” en *International Migration Review*, vol. 37, núm. 3, Center for Migration Studies, Nueva York, 2003.
- Beitz, Charles, “Human rights as a common concern” en *The American Political Science Review*, vol. 95, núm. 2, Cambridge University Press, Estados Unidos, 2001, pp. 269-282.
- Brown, Chris, *International Relations Theory. New Normative Approaches*, Columbia University Press, Nueva York, 1992.
- Burbano, Mauricio, “Movilidad humana e integración social” en *Ecuador de Acuerdo al Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*, Universidad Pontificia Comillas, Madrid, 2013.
- Carter, April, *The Political Theory of Global Citizenship*, Routledge Innovations in Political Theory, Londres, 2001.
- Carreño, Ángela, “Situación de refugiados colombianos en Ecuador” en *Justicia*, vol. 22, núm. 201, Universidad Simón Bolívar, Colombia, 2012, pp. 20-46.
- Chávez, Alejandro, “Teoría normativa internacional” en *Teorías de Relaciones Internacionales en el siglo XXI. Interpretaciones críticas desde México*, Asociación Mexicana de Estudios Internacionales, A.C., México, 2016, pp. 209-300.
- El Comercio*, “Correa dice que Ecuador endureció requisitos para conceder estatus de refugiado” en *El Comercio*, Ecuador, 18 de junio de 2011, disponible en <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/correa-dice-que-ecuador-endurecio.html>
- Gaventa, John, “Introduction: exploring citizenship, participation and accountability” en *IDS Bulletin*, vol. 22, núm. 2, Inglaterra, 2002, pp. 1-11.
- Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez*, Trotta, Madrid, 1998.
- Hammar, Tomas, “Democracy and the nation State: aliens, denizens and citizens in a world of international migration” en *Research in Ethnic Relations Series*, Aldershot, England Brookfield, 1990.
- Hill, Christopher, *Foreign Policy in the Twenty-First Century*, Palgrave Macmillan, Londres, 2016.

- Hudson, Valerie, *Foreign Policy Analysis. Classic and Contemporary Theory*, Rowman & Littlefield Publishers, Nueva York, Toronto, Lanham, Boulder, Plymouth, 2014.
- Kant, Immanuel, *Filosofía de la historia*, Fondo de Cultura Económica, Bogotá, 1998.
- Kant, Immanuel, *Sobre la paz perpetua*, Tecnos, Madrid, 1998.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, “Eliminación de visas de turismo para ingresar al Ecuador” en *Boletín de prensa*, núm. 398, Ecuador, 11 de junio de 2008.
- Morin, Jean-Frédéric y Jonathan Paquin, *Foreign Policy Analysis: A Toolbox*, Palgrave Macmillan, Londres-Nueva York, 2018.
- Nasimba, Rocío, *La política de inmigración en el gobierno de Rafael Correa entre el deber ser y el ser*, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, 2013.
- Poats, Susan, “Una reflexión sobre la interculturalidad desde la antropología” en *Letras Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales*, núm. 7, septiembre 2013, pp. 7-10.
- Soysal, Yasemin Nuhoglu, *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*, University of Chicago Press, Chicago-Londres, 1994.
- Stolcke, Verena, “Europa: nuevas fronteras, nuevas retóricas de exclusión” en *Extranjeros en el paraíso*, Barcelona, 1994.
- Torpey, John, *The Invention of the Passport. Surveillance, Citizenship and the State*, Cambridge University Press, Nueva York, 2000.

### Documentos legales

- Constitución de la República de Ecuador, 2008.
- DE 2181, publicado en el RO núm. 435, 11 de enero de 2007.
- DE 1635, publicado en el RO núm. 565, de 7 de abril de 2009.
- DE 1635, publicado en el RO núm. 565, de 7 de abril de 2009.
- DE 1522, publicado en el RO núm. 509, de 19 de enero de 2009.
- Ley de Movilidad Humana.