

Documento de trabajo N°2

**El poder de las burocracias: el establecimiento de
los paradigmas de política migratoria en
Colombia y Ecuador**

Nieves Fernández-Rodríguez* y Daniela Céleri**

*** Cátedra Global Nebrija-Santander sobre Migraciones y Derechos Humanos,
Universidad Nebrija, C. de Sta. Cruz de Marcenado 27, Centro, 28015, Madrid**

**** Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)/Universidad de Hannover, Av.
Amazonas N37-271 y Villalengua, Quito 170507, Ecuador**

Correo electrónico: nfernanr@nebrija.es

Febrero 2025

Resumen

Este estudio analiza cómo las estructuras burocráticas han moldeado los paradigmas cambiantes de la política migratoria en Colombia y Ecuador durante el desplazamiento forzado venezolano. A pesar de un marco legal poco desarrollado, Colombia adoptó una política de acogida, otorgando a los venezolanos un permiso de estadía de 10 años, impulsada por Migración Colombia, su departamento migratorio en ejercicio, y por la recién creada Gerencia de Fronteras. Por el contrario, Ecuador aplicó medidas restrictivas orientadas por su Ministerio del Interior, a pesar de tener consagrado el derecho a la movilidad humana en su Constitución. Mediante el análisis de treinta y cuatro entrevistas con personas clave en la formulación de estas políticas, mostramos cómo el desplazamiento forzado venezolano ha llevado a una reasignación de responsabilidades dentro de las burocracias y a un cambio en los paradigmas de la política migratoria. Nuestros resultados ponen de relieve la influencia de las estructuras burocráticas—incluyendo cultura institucional, misión, jerarquía y especialización— en los paradigmas dominantes de la política migratoria. Así, esta investigación enlaza la literatura sobre los paradigmas de gobernanza migratoria y sobre las burocracias nacionales y cuestiona algunos supuestos sobre la debilidad de las burocracias del Sur Global.

Palabras clave: migración forzada; política migratoria; América Latina; burocracias; paradigmas migratorios

Los documentos de trabajo son parte de los esfuerzos de la Cátedra IDRC de Migraciones y Desplazamientos Forzados de la Universidad del Pacífico por ampliar la discusión sobre política y estudios migratorios. Las opiniones contenidas en estos documentos no representan necesariamente las de la Cátedra IDRC.

1. Introducción¹

Tradicionalmente, las burocracias han sido vistas como canales neutrales de las decisiones de los políticos electos (Takle 2015; Bach 2021). Sin embargo, en el campo de la migración, los mandatos políticos suelen ser amplios, lo que otorga a las burocracias una considerable discrecionalidad para dar forma a la orientación de las políticas (Paquet 2020). Los estudios existentes se centran principalmente en los responsables de la implementación de políticas en contacto directo con los ciudadanos (Eule 2016; Schierenbeck, Spehar y Naseef, 2023), donde las burocracias ejercen una influencia significativa en el desarrollo de las políticas migratorias, al ejecutarlas de acuerdo con sus ideas (Page y Jenkins 2005; Paquet 2020; Wakisaka 2022). Sin embargo, el papel de esas ideas en el diseño de las políticas aún no se ha explorado en profundidad, posiblemente debido a las suposiciones previas sobre la neutralidad de las burocracias.

La literatura existente sobre los marcos ideológicos ante la migración se centra predominantemente en la gobernanza global y regional, sin tener en cuenta los contextos nacionales. Pécoud (2021) identifica cinco orientaciones que configuran las ideas sobre la gobernanza migratoria global: (1) nacional/soberanista, (2) antimigratoria global, (3) basada en derechos humanos, (4) gerencial y (5) de libre no gobernanza. Feddersen y Freier (2023) aplican las filosofías públicas de Pécoud de la gobernanza global de las migraciones a la comprensión de la gobernanza regional sudamericana. Como sugieren estudios previos (Acosta 2018; Mármora 2010),² la región se caracteriza por el predominio de un paradigma basado en derechos humanos, que enfatiza la libertad de movimientos y los derechos de los migrantes. Feddersen y Freier (2023) piden más investigaciones sobre el uso de esos paradigmas por parte de los actores nacionales y su influencia en la configuración efectiva de la naturaleza de la política nacional frente a otros determinantes. En este sentido, las burocracias son instituciones cruciales para comprender cómo surgen los paradigmas y se movilizan dentro del Estado para dar forma a la política migratoria.

La mayoría de los estudios sobre burocracias migratorias se refieren a los países del Norte, percibidos como poseedores de burocracias más fuertes y capaces que los países del Sur (Natter y Thiollet 2022). Esta suposición a menudo carece de pruebas empíricas y no concuerda con los pocos estudios existentes sobre las burocracias y sus ideas en los contextos del Sur, que, por el contrario, sostienen su influencia sobre la política migratoria (Jacobsen 1996; Natter 2018; Brumat y Vera Espinoza 2023). Jacobsen (1996) y Natter (2018) explican cómo la distribución de responsabilidades entre varios departamentos estatales da forma a la política de refugiados y migración. Sugieren que los paradigmas divergentes pueden atribuirse a la cultura institucional y las diferentes misiones de las

¹ Este artículo apareció originalmente bajo el título “The power of bureaucracies: Shaping migration policy paradigms in Colombia and Ecuador” en *Migration Studies*, volumen 12, número 4, siendo seleccionado por el editor como publicación destacada del número. La versión en inglés puede encontrarse en: <https://academic.oup.com/migration/article/12/4/mnae039/7818152>

² Acosta (2018) identifica como rasgos del paradigma liberal de la migración que prevalece en América Latina la no criminalización de la migración, el derecho de los migrantes a migrar y la construcción de una ciudadanía sudamericana.

burocracias: mientras que las autoridades ubicadas en el Ministerio del Interior priorizan los paradigmas orientados a la seguridad en la formulación de políticas, las autoridades dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores generalmente se centran en consideraciones diplomáticas. Además, Jacobsen (1996) señala el papel de la especialización de las burocracias en la naturaleza de la política de refugiados: las autoridades especializadas tienen más incentivos para adoptar paradigmas liberales que las de más alto rango, ya que sus carreras dependen de la existencia de migración hacia el país respectivo. Aunque estos estudios ilustran sus casos con ejemplos, no logran probar sistemáticamente sus argumentos.

En el contexto latinoamericano, Brumat y Vera Espinoza (2023) analizan el impacto de las ideas de los burócratas en el cambio de políticas migratorias, atribuyendo políticas cada vez más restrictivas a la creciente influencia del Ministerio del Interior y otros actores “securitizadores” en Argentina, Brasil y Chile. Además, explican el enfoque más liberal de Argentina destacando su filosofía pública de ser un país “abierto a la migración”. Este estudio hace una contribución crucial al tender un puente entre la literatura sobre burocracias nacionales y filosofías públicas migratorias (Pécoud 2021), lo que constituye el punto de partida para el análisis que haremos en este artículo. Sin embargo, no profundiza en el surgimiento de burocracias en escenarios de desplazamiento forzado ni describe los elementos estructurales dentro de las burocracias que dan forma a los paradigmas políticos dominantes en contextos de ideas en competencia.

Para abordar estas deficiencias, esta investigación tiene como objetivo mostrar la influencia de las estructuras burocráticas, incluidos los paradigmas de ideas sobre migración, en la configuración de la política migratoria en Colombia y Ecuador ante el desplazamiento forzado venezolano.³ Al centrarse en este aspecto, este estudio explica por qué cada uno de esos países se alejó de sus paradigmas migratorios anteriores hasta adoptar, para este caso, políticas opuestas.

Por un lado, bajo un marco legal migratorio poco desarrollado basado en una norma jurídica que reflejaba un paradigma nacional/soberanista, Colombia adoptó una respuesta inusualmente acogedora. Su burocracia migratoria, Migración Colombia, junto con un departamento recién establecido, la Gerencia de Fronteras (en adelante, GDF), promovieron la adopción de un permiso de estadía de 10 años llamado *Estatuto temporal de protección para migrantes venezolanos* (ETPV). Este permiso permitió a los migrantes venezolanos residir legalmente, trabajar, acceder a servicios públicos y solicitar una visa de residente permanente en Colombia, lo que resultó en la regularización de más de 1,5 millones de venezolanos. En cambio, a pesar de haber consagrado el derecho a la movilidad humana en su Constitución de 2008, que refleja un paradigma basado en derechos, Ecuador adoptó una postura más restrictiva. Con una influencia cada vez mayor

³ Debido a la profunda crisis económica, política y humanitaria de Venezuela, más de 7,5 millones de personas han abandonado el país, y el 80 por ciento vive en otros países latinoamericanos, principalmente Colombia (2,8 millones), Perú (1,5 millones) y Ecuador (500.000) (R4V 2024). Las respuestas políticas hacia los migrantes venezolanos divergen de los paradigmas de política migratoria establecidos anteriormente en los principales Estados receptores.

de su Ministerio del Interior, aplicó a partir de 2019 un requisito de entrada habitualmente denominado “visa humanitaria” (*Visa de excepción por razones humanitarias*, VERHU) dirigido exclusivamente a venezolanos.⁴

Basándonos en treinta y cuatro entrevistas con responsables decisorios y en declaraciones públicas, mostramos que la afluencia sin precedentes de desplazamientos forzados venezolanos supuso una reasignación de responsabilidades migratorias entre burocracias antiguas y nuevas. Empleando elementos de un enfoque de rastreo de procesos, nuestro estudio revela que la política migratoria hacia los venezolanos ha derivado de paradigmas burocráticos, significativamente influenciados por la misión y la cultura institucional de las respectivas burocracias. Además, mostramos que la posición jerárquica y la especialización de burocracias migratorias en competencia ha determinado su capacidad para promover sus paradigmas durante los procesos de formulación de políticas. De este modo, sostenemos que las estructuras burocráticas dan una forma significativa a la política migratoria también en el contexto del sur de América Latina, donde las estructuras burocráticas se perciben como débiles.

Además de las contribuciones empíricas sobre las burocracias migratorias y su impacto en la política migratoria en Colombia y Ecuador, nuestra investigación presenta cinco contribuciones teóricas clave. (1) Demuestra empíricamente la importancia de las burocracias en la política migratoria, un determinante destacado en la literatura existente, pero del que se carece de pruebas sistemáticas (Fernández-Rodríguez y Freier 2024). (2) Muestra el papel de un desplazamiento forzado en la explicación de los paradigmas cambiantes de las políticas a través de una reasignación de responsabilidades en diferentes burocracias. (3) Identifica elementos clave de las estructuras burocráticas (cultura institucional, misión, jerarquía y especialización) y examina cómo interactúan para dar forma a los paradigmas de la política migratoria en varios niveles. (4) Desafía la división artificial Sur-Norte prevaleciente en la literatura sobre políticas migratorias, al demostrar el papel significativo de las estructuras burocráticas formales en los contextos del Sur. (5) Por último, pero no por ello menos importante, nuestra investigación contribuye a la literatura emergente sobre paradigmas de gobernanza migratoria, usualmente aplicados a la gobernanza global y regional, al conceptualizarlos adicionalmente como componentes intrínsecos de las burocracias estatales e ilustrar su influencia en las políticas migratorias nacionales.

Nuestro artículo consta de cinco secciones adicionales. Primero presentamos nuestro marco teórico, basado en un enfoque estructuralista y en un conjunto de paradigmas de gobernanza migratoria, seguido de una descripción de la metodología. Después analizamos cómo el desplazamiento forzado venezolano impulsó una reasignación de responsabilidades migratorias entre burocracias nuevas y existentes, alterando

⁴ En un segundo proceso de regularización (VIRTE, Visa de residencia temporal de excepción), en 2023, de 181.000 venezolanos que habían obtenido un certificado de registro por el procedimiento anterior, solo 56.000 recibieron una visa (R4V 2023).

paradigmas migratorios dominantes anteriores y dando forma a las respuestas hacia los migrantes venezolanos. A continuación, examinamos cómo las estructuras burocráticas dan forma a paradigmas políticos divergentes. Para este propósito, primero analizamos el papel de la cultura institucional y la misión en la conformación de paradigmas burocráticos, y luego mostramos cómo la especialización y las posiciones jerárquicas explican la capacidad de ciertas burocracias para imponer sus paradigmas preferidos en la formulación de políticas. Concluimos resumiendo nuestros resultados y contribuciones teóricas.

2. Burocracias, paradigmas y estructuras: interrelaciones clave

Siguiendo el concepto de Weber, definimos las *burocracias* como estructuras jerárquicamente organizadas y especializadas con una misión específica dentro de la administración pública del Estado (Olsen 2006). Las burocracias, al estar compuestas por personas especializadas impulsadas por aspiraciones profesionales a largo plazo, operan con un enfoque en objetivos organizacionales para períodos más amplios en lugar de agendas políticas transitorias (Alesina y Tabellini 2004; Bach 2021). Si bien las definiciones tradicionales de “burócrata” solo incluyen a los funcionarios públicos vitalicios (Olsen 2006; Wakisaka 2022), esta investigación amplía el alcance del concepto para incluir asesores *ad hoc* dentro de las estructuras administrativas formales que también son designados en función de su conocimiento especializado. En América Latina, el aparato burocrático exhibe una mayor flexibilidad en comparación con otros contextos del Norte Global (Zuñanic y Iacoviello 2010). En una situación de desplazamiento forzado sin precedentes, sostenemos que esta flexibilidad dota al Estado de la capacidad de adaptarse al fenómeno emergente, ya sea estableciendo nuevas burocracias (formadas por asesores *ad hoc*) o apoyándose en las existentes que no tienen competencias formales e la formulación de políticas, pero tienen experiencia de primera mano con la inmigración.

En el campo de la gobernanza de la migración, las investigaciones existentes han etiquetado las ideas que guían las políticas como “filosofías públicas” (Pécoud 2021), “narrativas” (Geddes 2021), “marcos” (Maru et al. 2022) o “paradigmas” (Feddersen y Freier 2023). Al utilizar este último concepto de “paradigmas”, seguiremos la definición de Hall y Taylor (1996: 279):

El marco de ideas y estándares que especifica no solo los objetivos de la política y el tipo de instrumentos que se pueden utilizar para alcanzarlos, [sino] también la naturaleza misma de los problemas que se pretenden abordar.

Basándonos en la clasificación de filosofías públicas de Pécoud (2021), identificamos tres paradigmas diferentes en el contexto del desplazamiento forzado en Colombia y Ecuador: nacional/soberanista, gerencial y basado en derechos humanos.⁵ El paradigma

⁵ La clasificación de Pécoud se refiere a filosofías de gobernanza migratoria global, más que nacional. Este estudio no comenta la gobernanza antimigratoria global y la libre (no) gobernanza de la migración, ya que no aparecen como paradigmas burocráticos en los casos de estudio.

nacional/soberanista percibe toda migración como una amenaza a la seguridad nacional y busca prevenirla imponiendo restricciones, con frecuencia juntando migración legal e irregular. El paradigma gerencial considera los posibles beneficios y costos asociados con la migración para el país de acogida y tiende a favorecer mecanismos de regularización para aprovechar los beneficios y prevenir los efectos negativos. Finalmente, el paradigma basado en derechos humanos se centra en la dignidad de los migrantes y les otorga derechos, dándoles un estatus similar al de los nacionales, independientemente de si contribuyen al Estado o no. A diferencia de Pécoud (2021) y Feddersen y Freier (2023), aplicamos estos paradigmas no a los sistemas de gobernanza global y regional sino a los nacionales, examinando sus orígenes dentro de las burocracias estatales y su influencia en las respuestas nacionales en un escenario de desplazamiento forzado.

De manera similar a las ideas, los paradigmas pueden conceptualizarse como restricciones estructurales a los agentes, con base en enfoques institucionalistas (Hall 1993; Bosso 1994), o como herramientas facilitadoras para los agentes que siguen enfoques instrumentalistas (por ejemplo, Baumgartner y Jones 2010; Cox y Béeland 2013). Como restricciones, los paradigmas dan forma a cómo las opciones de distintas políticas pueden considerarse factibles o incluso legítimas. Como herramientas facilitadoras, los actores políticos pueden emplearlos estratégicamente para promover sus objetivos y movilizar apoyos. Sin dejar de lado la dimensión instrumentalista de los paradigmas ideacionales, adoptamos un enfoque estructuralista, sosteniendo que las estructuras burocráticas determinan los paradigmas que pueden ser legítimamente utilizados y movilizados por quienes toman decisiones y cuáles tienen precedencia sobre otros en el proceso de formulación de políticas (Olsen 2006: 3).

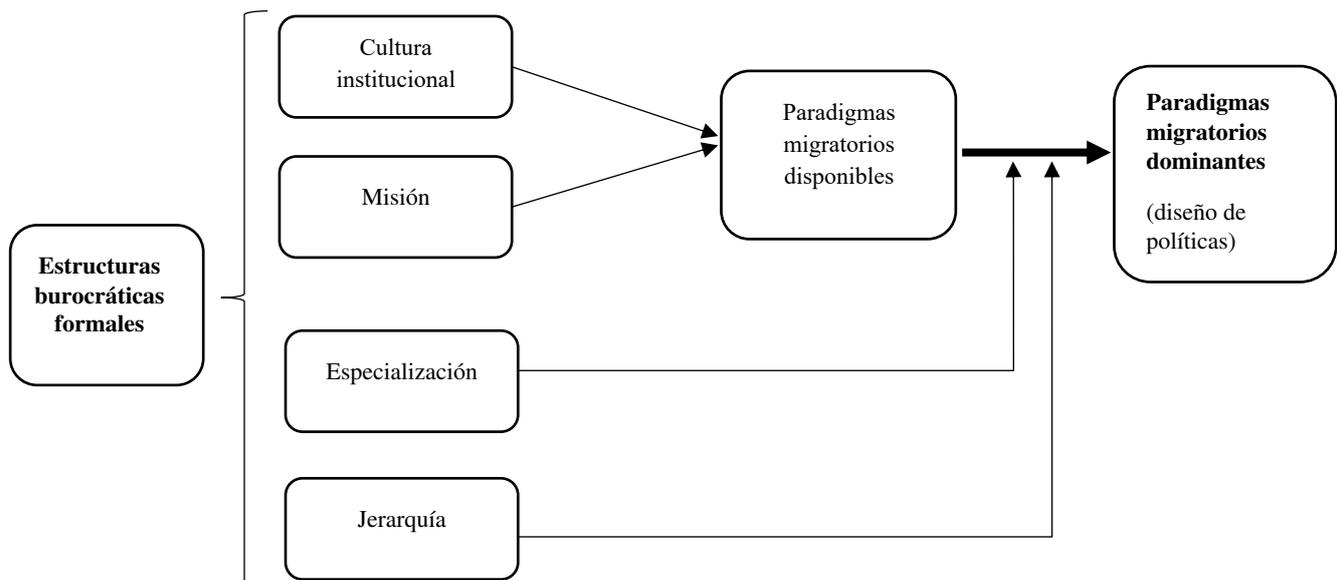
Sostenemos que los paradigmas migratorios dentro de las burocracias surgen de una interacción entre la cultura institucional y la misión. La “cultura institucional” abarca los supuestos, valores y símbolos básicos compartidos aprendidos a través de un proceso de socialización dentro de la institución y transmitidos de generación en generación (Cohen 2018). Por el contrario, la “misión” se refiere a las tareas específicas de la burocracia (Kettl 2008). Mientras que la cultura institucional refleja valores perdurables, la misión implica directivas presentes. Ocasionalmente, misiones y culturas institucionales diversas pueden dar paso a paradigmas en competencia dentro de una burocracia. Esto puede ocurrir, por ejemplo, si una burocracia orientada a la seguridad adopta repentinamente una misión centrada en la protección de derechos o si una burocracia tiene a la vez diversas misiones (por ejemplo, prestación de servicios y control de la migración). Tales contradicciones se vuelven muy tangibles en contextos de desplazamiento forzado, una manifestación muy cruda del fenómeno de la migración. Si los paradigmas son notablemente contradictorios, como es el caso de los paradigmas basados en derechos humanos universales y los de carácter nacional/soberanista, las burocracias pueden abogar por uno o por otro durante la formulación de políticas.

Sostenemos también que, si bien los burócratas están limitados por la cultura institucional y la misión de sus burocracias, en el caso de paradigmas en competencia tienen la posibilidad de movilizar selectivamente uno u otro en función de sus preferencias

personales. Estas preferencias se basarán en sus creencias individuales, experiencias previas, incentivos profesionales e intereses, entre otros aspectos (Bach 2021). El desplazamiento forzado ofrece una oportunidad única para los burócratas pueden movilizar paradigmas nuevos y viejos, lo que lleva a una orientación política divergente en comparación con las políticas anteriores. La posición jerárquica y el conocimiento (especialización) proporcionan a los burócratas la capacidad de imponer sus paradigmas preferidos sobre otros, tanto dentro de sus propias burocracias como entre diferentes burocracias durante la formulación de políticas, dando así forma a las políticas migratorias. Las posiciones jerárquicas más altas otorgan mayor autoridad, mientras que el conocimiento especializado permite a los burócratas presentar argumentos más persuasivos (Mayntz y Scharpf 1975; Page y Jenkins 2005; Boswell 2009).

La Figura 1 resume nuestro marco teórico:

Figura 1. El impacto de las estructuras burocráticas en los paradigmas de políticas migratorias



3. Datos y metodología

Nuestra investigación se desarrolla en tres pasos. Inicialmente, empleamos algunos elementos de un enfoque de *rastreo de procesos* (*process-tracing*, Beach 2017) para investigar la relación entre dos variables: el desplazamiento forzado venezolano y la asignación de responsabilidades en materia de migración dentro de las burocracias. Específicamente, analizamos cómo el creciente número de migrantes venezolanos impulsa una reasignación de responsabilidades de formulación de políticas con respecto a la migración entre las antiguas burocracias y el establecimiento de otras nuevas. En

segundo lugar, empleando también algunos elementos de un enfoque de rastreo de procesos, identificamos los procesos que conducen al principal instrumento político de los Estados hacia los migrantes venezolanos en Colombia y Ecuador: la ETPV (2021) y la VEHRU (2019), respectivamente. Siguiendo los pasos de nuestro marco teórico, desentrañamos los mecanismos a través de los cuales diferentes elementos de las estructuras burocráticas dan forma a las respuestas hacia los migrantes venezolanos en cada uno de los casos, reflejando los paradigmas migratorios predominantes. La Tabla 1 resume la teoría que probamos con nuestros datos empíricos empleando el rastreo de procesos.

Para entender las diferentes respuestas de Colombia y Ecuador a un fenómeno similar, empleamos el *diseño de casos más similares (most similar case design*, ver Tabla 2). En este diseño, los casos comparten variables relevantes para la política de migración y refugiados, pero divergen en los resultados y en la variable que se está probando (Seawright y Gerring 2008). Ambos países difieren en sus respuestas (ver Introducción) y en sus estructuras burocráticas. Las competencias formales de Ecuador se encuentran dentro del Viceministerio de Movilidad Humana, que forma parte del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Pero la entidad operativa de migración, la Subsecretaría de Migración, está ubicada en el Ministerio del Interior. En contraste, la entidad operativa de Colombia, Migración Colombia, está ubicada dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores y se estableció, en relación con este proceso, una nueva oficina, la GDF, a nivel presidencial para abordar el desplazamiento forzado venezolano (Selee y Chaves-González 2022). Diferentes departamentos estatales manifiestan estructuras burocráticas diversas, lo cual incluye cultura institucional, misiones, jerarquía y especialización.

Tabla 1. Mecanismo causal que relaciona las estructuras burocráticas con los paradigmas dominantes en política migratoria

Causa (X)	Parte 1	Parte 2	Parte 3	Resultado (Y)
Estructuras burocráticas	Cultura institucional y misión de las estructuras dan como resultado diversos paradigmas migratorios burocráticos	Los burócratas movilizan diversos paradigmas migratorios (potencialmente conflictivos) en el proceso de elaboración de políticas	La jerarquía y especialización en las estructuras burocráticas permite a ciertos burócratas imponer sus paradigmas preferidos	Cambios en los paradigmas de política migratoria

Las similitudes relevantes entre los dos casos se refieren a variables que han sido identificadas como determinantes de la política migratoria y de refugio por la literatura existente: (1) capacidad económica (Jacobsen 1996; Neumayer 2005; Whitaker 2020); (2) naturaleza de las relaciones con el país de origen (Zolberg, Suhrke y Aguayo 1989; Mencütek 2018; Abdelaaty 2021); (3) naturaleza del desplazamiento forzado (volumen, duración) (Milner 2009; Mencütek 2018); (4) desviación de los enfoques migratorios anteriores (Skleparis 2017; Müller-Funk, Fröhlich y Bank 2020); (5) tipo de régimen (Milner 2009; Mencütek 2018; Natter 2018).

Tabla 2. Estudio comparativo MSSD

Variables		Colombia	Ecuador
<i>Paradigmas de política migratoria (fenómenos Y)</i>		Gerencial (regulación a amplia escala)	Nacional-soberanista (imposición de visa)
<i>Burocracias (potencial factor X)</i>		GDF (nivel presidencial, especializada) Migración Colombia (Ministerio de Asuntos Exteriores) Dirección de Asuntos Consulares (Ministerio de Asuntos Exteriores)	Subsecretaría de Servicios Migratorios y Consulares (Viceministerio de Movilidad Humana) Subsecretaría de Migración (Ministerio del Interior) Dirección de Servicios Migratorios Subsecretaría de Migración)
<i>Variables de control</i>	Naturaleza del desplazamiento forzado	A gran escala, prolongada	
	Capacidad económica	Medio-bajo	
	Tipo de sistema político	Democracias electorales	
	Naturaleza de las relaciones con el país de origen	Rivalidad	
	Separación de enfoques previos	Significativa	

A pesar de que la población de Colombia es tres veces mayor que la de Ecuador, ambos son países de ingresos medios (CEPAL 2012) y grandes receptores de migrantes

venezolanos (R4V 2023), lo que lleva a una capacidad económica similar para acoger migrantes. En los dos casos se trata de regímenes democráticos electorales (Nord et al. 2024) responsables ante las preferencias políticas de sus poblaciones. Ambos países mostraron una desviación de los paradigmas migratorios anteriores: mientras que Ecuador adoptó una respuesta restrictiva bajo un marco legal progresista, Colombia desarrolló una respuesta liberal dentro de un marco legal restrictivo basado en un decreto vigente. Ambos países mantuvieron relaciones hostiles con Venezuela en estos últimos años: Colombia continuó con una rivalidad ya antigua y Ecuador adoptó una postura de mayor confrontación bajo el gobierno de Moreno (2017-2021) (Barbieri et al. 2020).⁶ Estas similitudes han permitido controlar otros determinantes aparte de las estructuras burocráticas que, de otro modo, podrían explicar las diferencias entre los dos países.

Realizamos treinta y cuatro entrevistas semiestructuradas entre 2021 y 2023 con miembros de las burocracias responsables de asuntos migratorios. Para Colombia, entrevistamos al viceministro de Asuntos Multilaterales y a miembros de la Dirección de Fronteras (Ministerio de Relaciones Exteriores), la Dirección de Asuntos Migratorios y Consulares, la GDF y Migración Colombia, que habían ocupado sus cargos entre 2015 y 2021. En Ecuador, entrevistamos a la antigua viceministra de Movilidad Humana, a miembros de la Subsecretaría de Migración, la Dirección de Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes y la Dirección de Servicios Migratorios, incluido su director.

Seguimos las pautas de Harvey (2011) para realizar entrevistas de élite. Proporcionamos a todos los entrevistados un formulario de consentimiento que describía el propósito de la investigación y los parámetros de la entrevista con una o dos semanas de anticipación por correo electrónico o WhatsApp. Además, solicitamos el consentimiento oral o escrito de los entrevistados para grabar, transcribir, analizar y utilizar el contenido de las entrevistas, incluidos sus nombres, sin necesidad de autorización adicional. Si bien la mayoría de los entrevistados autorizó el uso de sus nombres, otros se negaron, normalmente funcionarios públicos sujetos a acuerdos de confidencialidad.

Las preguntas de las entrevistas giraron en torno a las estructuras burocráticas (misión y cultura institucional) y su influencia en la configuración y movilización de paradigmas migratorios en el proceso de formulación de políticas. También se incluyeron preguntas sobre desacuerdos y forma de resolverlos entre actores responsables. De particular interés fue el papel de la especialización y la jerarquía en la resolución de conflictos. Complementamos nuestro material con un análisis de declaraciones públicas claves recuperadas de medios de comunicación y disposiciones legales o documentos de políticas referidas a migrantes venezolanos. Mientras que las disposiciones legales sirvieron para identificar la misión, la cultura institucional, la posición jerárquica y la especialización de las diferentes burocracias, las declaraciones públicas contribuyeron a determinar los paradigmas políticos dominantes. Para analizar el material empírico,

⁶ Las relaciones de rivalidad suelen dar lugar a políticas liberales hacia los migrantes, en tanto que constituyen una forma de desprestigiar al país de origen (Abdelaaty 2021)

utilizamos el *análisis temático de Codebook* (*codebook thematic analysis*, AT)⁷, que combina el uso de un *marco de codificación* con el *desarrollo temprano de temas* (*early theme development*, Braun y Clarke 2022). Específicamente, codificamos los diferentes elementos de las estructuras burocráticas, incluidas las misiones, la cultura institucional, los paradigmas (basados en derechos universales, nacional/soberanistas y gerenciales), la especialización y la posición jerárquica de cada burocracia. También codificamos los argumentos que los burócratas presentaron durante la formulación de políticas.

4. Paradigmas y burocracias migratorias en Ecuador y Colombia antes y después del desplazamiento forzado venezolano

4.1 Colombia

Contrariamente a la tendencia regional de liberalización y predominio de paradigmas basados en derechos humanos (Hammoud-Gallego y Freier 2023), las políticas migratorias en Colombia siguieron siendo restrictivas y notablemente poco desarrolladas (Smitmans et al. 2010; Ciurlo 2015). El país contaba con dos decretos legales para inmigración y refugiados (Decretos 0834/2013 y 2840/013, respectivamente) hasta la compilación de todas las regulaciones —salvo las que rigen las visas y la residencia, que se regulan en la Resolución 6045— en un solo decreto (Decreto 1067/2015) (Caicedo, 2022).⁸ Los enfoques basados en la seguridad promovidos por los ejecutivos de derecha en medio del conflicto armado, bajo la llamada “seguridad democrática”, impregnaban todos los campos políticos. El objetivo de estos enfoques era proteger la seguridad nacional y el mercado laboral interno, lo que reflejaba claramente un paradigma nacional/soberanista. Los inmigrantes tuvieron que superar múltiples obstáculos burocráticos para acceder a las visas.

El inicio del desplazamiento forzado venezolano puede situarse en agosto de 2015, cuando el régimen venezolano cerró la frontera que divide las ciudades de San Antonio (Venezuela) y Cúcuta (Colombia) y deportó a 1.500 migrantes colombianos acusados de actividades paramilitares contra el ejército venezolano. Esta decisión resultó en un desplazamiento forzado de más de 20.000 colombianos que vivían en Venezuela, por temor a la persecución del régimen de Maduro. En los meses siguientes, un promedio diario de 37.000 personas cruzó la frontera de San Antonio a Cúcuta en busca de productos básicos, acceso a los servicios públicos y empleo, debido a las condiciones de vida cada vez más precarias en Venezuela (Mojica et al. 2020). Dada la naturaleza sin precedentes de la crisis, no estaba claro a qué institución le correspondía desarrollar la primera respuesta.

La institución legalmente responsable de la formulación de la política migratoria en Colombia es el Ministerio de Relaciones Exteriores. En concreto, la Secretaría General y

⁷ *Codebook* aplicado disponible bajo demanda.

⁸ Hubo anteriormente un documento que contenía lineamientos de política tanto para la emigración como para la inmigración, pero sin carácter de norma jurídica (CONPES 3603/2009).

la Dirección de Migración y Asuntos Consulares son las encargadas de la formulación de la política migratoria (arts. 18.14 y 21.1, Decreto 869/2016). Sin embargo, con las bajas tasas de inmigración en el país, estas instituciones se centraban en la emigración y carecían de la experiencia para tratar con inmigrantes. Como resultado, la Dirección de Migración no participó en el diseño de las políticas de respuesta a los migrantes venezolanos hasta 2018 e, incluso entonces, jugó un papel secundario en comparación con otras instituciones.⁹ En cambio, el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018) encargó al director de Fronteras (Cancillería), Víctor Bautista, y al director de Migración Colombia (Cancillería), Christian Krueger, gestionar la crisis en la frontera y diseñar las principales respuestas.¹⁰ En una entrevista, el ex oficial de planificación de Migración Colombia describe este cambio de competencias migratorias en el contexto del escenario de desplazamiento forzado venezolano:

El Ministerio de Relaciones Exteriores fue predominantemente responsable de la formulación de la política migratoria y Migración Colombia estuvo principalmente a cargo de su implementación. En el caso del ETPV, fue curioso, porque sucedió al revés: Migración Colombia formuló la política y el Ministerio de Relaciones Exteriores fue quien la puso en marcha.¹¹

El gobierno de Santos adoptó un permiso *ad hoc* (PEP, *Permiso especial de permanencia*), que permitió a los venezolanos acceder a trabajo, atención médica y educación en el país durante dos años (Resolución 1272/2017). Conscientes de la imposibilidad de controlar la frontera de 2.219 km con Venezuela, las autoridades migratorias intentaron mitigar los efectos negativos de la migración en Colombia, sugiriendo un enfoque gerencial.¹² En febrero de 2018, se creó la GDF, de nivel presidencial, con financiación internacional, para coordinar la respuesta colombiana al desplazamiento forzado venezolano entre diferentes sectores estatales, instituciones locales y agencias de ayuda internacional. La GDF jugó un papel crucial en la formulación de políticas, contribuyendo al enfoque gerencial, tal como lo expresaba un responsable burocrático: “Teníamos que resolver un problema. No van a dejar de venir y entrarán. En Cúcuta, puedes ver qué fácil es cruzar la frontera ilegalmente, es fácil, entonces tenemos que dar una solución”.¹³ La decisión de Santos de delegar la formulación de políticas en esta nueva burocracia, así como su posterior ratificación por parte del gobierno de Iván Duque (2018-2022), contribuyó al cambio de paradigma político en Colombia.

⁹ La exdirectora Margarita Manjarrez impulsó una mayor implicación de la Dirección de Migración y Asuntos Consulares en la toma de decisiones migratorias y en la inmigración en general. Bajo su mandato, presentó un borrador de un mecanismo de regularización inspirado en el TPS de Estados Unidos que nunca fue aprobado y tomó la iniciativa de formular la nueva ley de migración (Ley 2136/2021).

¹⁰ Estas instituciones mantuvieron sus responsabilidades en materia migratoria durante los sucesivos gobiernos de Duque.

¹¹ Entrevista a Juan Camilo González, ex oficial de planeación de Migración Colombia (Bogotá, 17 de enero de 2022).

¹² Entrevistas a María Ángela Holguín, ex ministra de Relaciones Exteriores (Bogotá, 24 de enero de 2023) y Juan Camilo González, ex oficial de planeación de Migración Colombia (Bogotá, 17 de enero de 2022).

¹³ Entrevista a Andrés Segura, ex oficial de la GDF (en línea, 9 de septiembre de 2022).

Después de nueve prórrogas del PEP y con más de 1,5 millones de venezolanos, en febrero de 2021, el gobierno de Duque adoptó el ETPV, un permiso de diez años que permite a los venezolanos residir, trabajar y acceder legalmente a los servicios públicos. Pasados cinco años, los venezolanos pueden incluso solicitar una visa de residencia permanente en Colombia. Esta medida de bienvenida sin precedentes fue elogiada por la comunidad internacional. El Alto Comisionado del ACNUR, Filippo Grandi, estaba de visita en Colombia en el momento de su aprobación y describió el ETPV como "una muestra extraordinaria y significativa de humanidad y compromiso con los derechos humanos" (Echevarría-Niño 2021). La ex viceministra de Asuntos Multilaterales, Adriana Mejía, remite el origen de esta política a la creación de la GDF:

Las bases de estas decisiones se sentaron con la creación de la GDF bajo el gobierno de Santos. Los primeros permisos fueron un experimento de regularización de corto plazo que fortalece nuestra preparación para tomar la decisión y establecer el permiso estructural de diez años.¹⁴

El ETPV fue así el resultado de un proceso de liberalización de la política migratoria, que comenzó en las respuestas iniciales a la deportación de venezolanos en 2015 y los cruces fronterizos inmediatos. La aprobación de una nueva ley de migración en 2021 (Ley 2136/2021) reemplazó los viejos decretos en Colombia y fue reconocida por organizaciones internacionales y de la sociedad civil como un avance importante (UN Migration Network 2021). Tanto el ETPV como estas reformas sugieren un cambio de un paradigma nacional/soberanista hacia paradigmas gerenciales y basados en derechos universales.

4.2 Ecuador

A diferencia de Colombia, la política migratoria de Ecuador ganó prominencia por su paradigma basado en derechos universales durante el gobierno de izquierda de Rafael Correa (2007-2017) (Góngora-Mera, Herrera y Mueller 2014). El gobierno de Correa utilizó la política migratoria para desafiar las políticas cada vez más restrictivas de los países del Norte (Acosta y Freier 2015), constitucionalizando el principio de "ciudadanía universal" en su Carta Magna de 2008 y eliminando los requisitos de visa para todos los extranjeros.¹⁵ Ecuador se convirtió en uno de los países latinoamericanos con mayores poblaciones de refugiados como resultado del prolongado conflicto armado en Colombia y ganó reconocimiento internacional en 2009-10 debido a una innovadora iniciativa de registro móvil de refugiados, el "Registro mejorado" (Pugh, Ximenez y Latuff 2020). El apoyo de organizaciones internacionales como ACNUR, así como las conflictivas relaciones diplomáticas entre Ecuador y Colombia, es posible que hayan contribuido a la política de bienvenida del país hacia los refugiados colombianos.

¹⁴ Entrevista a Adriana Mejía, ex viceministra de Asuntos Multilaterales (en línea, 28 de diciembre de 2022).

¹⁵ La Constitución ecuatoriana garantiza el principio de ciudadanía universal, que se fundamenta en otorgar derechos iguales a todas las personas independientemente de su nacionalidad para lograr la libre movilidad, la convivencia pacífica, la seguridad jurídica y la autodeterminación de los pueblos, constituyendo un territorio solidario con quienes buscan la libertad de tránsito en cualquier lugar.

El paradigma basado en derechos universales de Ecuador coexistió con elementos de un paradigma nacional/soberanista, con origen en la dictadura militar (1972-1979) pero mantenido durante varias décadas posteriores, con el objetivo de evitar que actores extranjeros desestabilizaran el país (Aponte-Prieto 2012). Por ejemplo, el gobierno implementó una política restrictiva de visas para inmigrantes cubanos en 2016 y llevó a cabo deportaciones que fueron criticadas por inconstitucionales (Correa 2020). A pesar de las contradicciones entre la ley de migración de 1971 y la Constitución de 2008, el gobierno no promulgó una nueva ley sobre movilidad humana hasta 2017 (LOMHU, *Ley orgánica de movilidad humana*, 938/2017), después de diez años de conflictivos debates dentro de la Asamblea Nacional. La LOMHU incorpora un paradigma basado en derechos universales, reflejado en el principio de libre movilidad y el alcance comparativamente amplio de los derechos de los migrantes.¹⁶

La Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI) solía ser la burocracia responsable de migración, centrándose principalmente en la emigración debido a las bajas tasas de inmigración. En 2013, el gobierno creó el Viceministerio de Movilidad Humana, que reemplazó a la SENAMI y pasó a formar parte del Ministerio de Relaciones Exteriores. Para 2015, el país tenía un total de 500.981 inmigrantes, procedentes de Colombia, Perú, Cuba, Haití y España, además de otros países, que representan en conjunto apenas un 3,1% de la población del país (Herrera 2022). Como consecuencia, el Viceministerio de Movilidad Humana tenía poca experiencia en materia de inmigración.

Sin embargo, en febrero de 2018, 72.275 venezolanos llegaron a Ecuador, produciéndose así un incremento de más del 240% en solo siete meses (R4V 2024). Esto generó alarma en las fronteras y también en las instituciones que se ocupaban del desplazamiento forzado, incluidos los ministerios de Educación, Asuntos Sociales y Salud y los gobiernos locales. En agosto de 2018, el gobierno de Lenin Moreno declaró una situación de crisis en varias provincias ecuatorianas (Resolución 000152/2018 del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana). Esta declaración fue seguida de importantes restricciones: se hizo obligatorio un pasaporte para ingresar al país, aunque muchos venezolanos solo tenían un documento de identidad nacional o la Tarjeta Andina de Migración. A raíz de una solicitud de la Defensoría del Pueblo, la Corte Constitucional rechazó el requisito de pasaporte (Defensoría del Pueblo del Ecuador 2018). Esta batalla legal puso en evidencia las contradicciones entre el paradigma basado en derechos universales que configura los marcos constitucionales y legales sobre migración y las posturas restrictivas del ejecutivo frente a los migrantes venezolanos.

Burocracias formalmente responsables como el Viceministerio de Movilidad Humana, carente de experiencia en materia de inmigración, se vieron sobrepasadas ante el creciente número de venezolanos y la percepción de su impacto.¹⁷ En este contexto, el Ministerio

¹⁶ Entrevista a la embajadora Silvia Espíndola Arellano, viceministra de Movilidad Humana (Quito, 13 de junio de 2023).

¹⁷ Entrevistas con el embajador Leonardo Argüezaga, director de Información y Análisis de Movilidad Humana del Viceministerio de Movilidad Humana (Quito, 13 de junio de 2023) y con funcionarios de la Subsecretaría de Servicios Migratorios y Consulares (Quito, 18 de abril de 2023).

del Interior, la principal autoridad a cargo del control migratorio y las deportaciones según la LOHMU, asumió importantes responsabilidades en la formulación de políticas y en la adopción de posteriores procesos restrictivos de visas, en particular a través de su autoridad migratoria operativa, la Subsecretaría de Migración.¹⁸

El cambio hacia un paradigma nacional/soberanista estuvo acompañado por un discurso securitizador en curso del gobierno de Moreno, reflejado en su declaración sobre el femicidio de una mujer ecuatoriana por parte de su novio venezolano en Ibarra, en enero de 2019:

Estamos evaluando la posibilidad de crear un permiso especial para ingresar al país. Les hemos abierto las puertas, pero no sacrificaremos la integridad de nadie. Es deber de la policía tomar medidas duras contra el delito y la policía cuenta con mi apoyo. (Moreno, 2019)

Poco después de estas declaraciones, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Relaciones Exteriores firmaron el Acuerdo Interministerial 001/2019, en el que se recuerda la facultad del Estado de registrar las entradas y salidas, así como de rechazar a los extranjeros “que sean considerados una amenaza o riesgo para la seguridad interna” (Barbieri et al. 2020: 226). Desde entonces, tanto el Ministerio del Interior como el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana se ocupan conjuntamente de los procesos de regularización (Acuerdo Interministerial 001/2019). La Subsecretaría de Migración también se convirtió en un actor importante en los siguientes procesos de formulación de políticas, como sugería su titular, Fausto Íñiguez: “Tomamos la iniciativa, porque el control migratorio está en nuestra jurisdicción y se necesitaba una coordinación interinstitucional”.¹⁹

El 19 de julio, el ejecutivo adoptó formalmente la VERHU mediante el Decreto 826/2019, justificado por la abrumadora cantidad de venezolanos que cruzaban la frontera.²⁰ La VERHU surgió como un requisito de ingreso al país para los venezolanos que no se aplicaba a los nacionales de ningún otro país latinoamericano (Decreto 826/2019). Solo los venezolanos que habían ingresado antes de su adopción podían solicitar la visa en Ecuador. La VERHU requería documentos que eran difíciles o casi imposibles de obtener en Venezuela, incluido un pasaporte y antecedentes penales limpios. Los venezolanos que deseaban migrar a Ecuador tenían que solicitar la visa en terceros países. Un segundo proceso de regularización, mediante la emisión de una visa de residencia temporal (*VIRTE*, *Visa de residencia temporal de excepción*) para ciudadanos venezolanos en 2022, incluyó los mismos requisitos pero aceptó la Tarjeta Andina de Migración como documento de identidad.

¹⁸ Entrevistas a Andrés Naranjo, director de Servicios Migratorios de la Subsecretaría de Migración (Quito, 4 de mayo de 2023) y al general Fausto Íñiguez, titular de la Subsecretaría de Migración (Quito, 6 de junio de 2023).

¹⁹ Entrevista al general Fausto Íñiguez, titular de la Subsecretaría de Migración (Quito, 6 de junio de 2023).

²⁰ Entrevista al embajador Leonardo Argüezaga, director de Información y Análisis de Movilidad Humana del Viceministerio de Movilidad Humana (Quito, 13 de junio de 2023).

Los procesos de regularización de VERHU y VIRTE reflejaron el cambio de Ecuador de un paradigma basado en derechos humanos a un paradigma nacional/soberanista en respuesta al desplazamiento forzado venezolano (Pugh y Moya 2020; Célleri 2023). Además, el gobierno ecuatoriano reformó la LOHMU en una ocasión en 2021 e hizo ajustes regulatorios en 2018 y 2022, enfatizando la seguridad nacional, el control migratorio y la deportación. Las reformas dieron poder al Ministerio del Interior en tanto que “autoridad responsable de la seguridad ciudadana, la protección interior y el orden público” (art. 164).²¹ De esta manera, el Ministerio del Interior y su Subsecretaría de Migración adquirieron progresivamente más responsabilidades en los procesos de toma de decisiones.

Por lo tanto, el desplazamiento forzado venezolano en Colombia y Ecuador constituyó un punto de inflexión que impulsó la entrada de nuevas y viejas burocracias en los procesos de formulación de políticas, lo que resultó en cambios institucionales duraderos reflejados en las reformas de sus marcos legales migratorios. En el primer caso, en un marco significativamente poco desarrollado y con una crisis fronteriza a gran escala, las autoridades colombianas inicialmente adoptaron un enfoque más pragmático hacia el desplazamiento forzado venezolano, al reasignar las responsabilidades migratorias a nuevas burocracias, lo que sugiere una combinación de paradigmas de políticas gerenciales y basadas en derechos humanos. En contraste, en Ecuador, las autoridades migratorias se vieron abrumadas por la gran cantidad de migrantes venezolanos. Su incapacidad para afrontar la crisis cumpliendo con los estándares de derechos humanos de sus propios marcos legales condujo a la reaparición de antiguas instituciones orientadas a la seguridad (el Ministerio del Interior), acompañadas de un paradigma nacional/soberanista. En la siguiente sección, mostramos la relación entre las estructuras burocráticas y los paradigmas políticos cambiantes en Colombia y Ecuador.

5. El papel de las estructuras burocráticas en la configuración de paradigmas políticos divergentes

5.1 Colombia

Las burocracias colombianas mantuvieron paradigmas heterogéneos sobre la migración, moldeados por sus respectivas culturas institucionales y misiones. La Dirección de Migración y Asuntos Consulares, formada por diplomáticos profesionales, mantiene posturas conservadoras frente a la inmigración y, debido a las leyes migratorias colombianas, históricamente restrictivas, percibe a los migrantes desde una perspectiva de seguridad.²² Estas ideas han resultado en el desarrollo de un paradigma nacional/soberanista frente a la migración, que, a su vez, configura una preferencia por

²¹ Con la última reforma, el Ministerio del Interior está facultado para solicitar información a instituciones públicas y privadas sobre población inmigrante (art. 202).

²² Entrevista a Adriana Mejía, ex viceministra de Asuntos Multilaterales (en línea, 18 de diciembre de 2022).

políticas restrictivas, tal como sugiere un ex funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores:

La mayoría de las personas en el Ministerio de Relaciones Exteriores son diplomáticos de carrera y, a pesar de sus idas y venidas, tienen una visión congelada en el tiempo y altamente restrictiva. El acceso a la carrera diplomática es por concurso; se necesitan veinticinco años para convertirse en embajador. Esto configura una visión conservadora, que se traslada a la política migratoria. Colombia ha sido un país tradicionalmente hostil hacia los migrantes, lo que ha dado lugar a visiones restrictivas.²³

Migración Colombia, que se originó en el departamento administrativo de Seguridad y estaba orientada al control migratorio, presenta un paradigma nacional/soberanista.²⁴ Sin embargo, esta cultura coexiste con una misión orientada a la prestación de servicios, impulsada por el nuevo personal cuando la institución se trasladó (vía Decreto 4062/2011) desde el Ministerio del Interior al Ministerio de Relaciones Exteriores.²⁵ Esta nueva misión, coexistiendo con un paradigma nacional/soberanista, dio forma al desarrollo de un paradigma gerencial, como explica el subdirector Humberto Velázquez:

[La integración de Migración Colombia dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores] rompió con esa visión y reflejó una perspectiva de la Guerra Fría sobre la migración. La idea ya no es excluir a las personas, sino pasar a una visión de servicio al ciudadano. En esta nueva perspectiva, el objetivo es que la gente venga y entre al país, ayudándonos a generar desarrollo.²⁶

Financiada íntegramente con ayuda internacional y encabezada por Felipe Muñoz, un burócrata experimentado y exdirector del departamento administrativo de Seguridad, la GDF se encargó de dar respuesta a la crisis fronteriza y coordinar las necesidades de los diferentes sectores en materia de desplazamiento forzado.²⁷ Posteriormente, bajo la administración de Duque, asumió la misión de trabajar por la integración socioeconómica de los migrantes.²⁸ Estas misiones dieron forma a la coexistencia, dentro de su burocracia, de paradigmas gerenciales y basados en derechos humanos hacia los migrantes venezolanos. Mientras algunos de sus miembros promovían el análisis costo-beneficio para orientar las políticas, alineándose con paradigmas gerenciales, otros justificaban sus preferencias políticas al priorizar los derechos de los migrantes, lo que indicaba un paradigma basado en derechos humanos.²⁹ Andrés Segura, ex oficial de la GDF, señala

²³ Entrevista a un funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores (Bogotá, 2 de febrero de 2023).

²⁴ Entrevista a Christian Krüger, ex director de Migración Colombia (Bogotá, 11 de enero de 2023).

²⁵ Entrevista a Guadalupe Arbeláez, ex responsable jurídica de Migración Colombia (Bogotá, 17 de enero de 2023) y Juan Camilo González, ex oficial de planificación de Migración Colombia (Bogotá, 17 de enero de 2023).

²⁶ Entrevista a Humberto Velásquez, ex subdirector de Migración Colombia (Bogotá, 21 de enero de 2023).

²⁷ Entrevistas a Felipe Muñoz y a Lucas Gómez, ex gerentes de frontera (en línea, 19 de diciembre de 2022; Bogotá, 21 de noviembre de 2022).

²⁸ La GDF no se constituyó formalmente hasta 2021, mediante el Decreto 1185/2021, que no expresó una misión explícita. Sin embargo, varios entrevistados confirman que mantenía como objetivo la asistencia a los migrantes.

²⁹ Entrevistas a Felipe Muñoz, ex gerente de frontera (en línea, 19 de diciembre de 2022) y a Ana María Moreno, ex responsable jurídica de la GDF (Bogotá, 25 de noviembre de 2022).

como dominante en su interior un paradigma gerencial e indica el surgimiento de otro basado en derechos humanos:

Felipe Muñoz había estado abordando cuestiones de seguridad, pero en última instancia, bajo su liderazgo, [la GDF] terminó abogando por el enfoque más abierto posible, que, desde mi perspectiva, consistía en abordar el problema de frente. En lugar de tratar de controlarlo o limitarlo, centrémonos en abordarlo porque la gente no dejará de venir, encontrará una manera de entrar. En Cúcuta, se darán cuenta de lo fácil que es cruzar la frontera ilegalmente: es muy sencillo. Por lo tanto, debemos abordarlo. En última instancia, la GDF también trabajó en favor de la integración de los migrantes, promoviendo un énfasis en los derechos de los migrantes.³⁰

Los diferentes paradigmas de las burocracias sobre la migración generaron posiciones divergentes durante la formulación de políticas. Basándose en paradigmas gerenciales, la GDF y Migración Colombia promovieron la regularización y el registro de migrantes, enfatizando los beneficios de esas medidas tanto para los migrantes como para el país.³¹ Desde un paradigma basado en derechos universales, algunos funcionarios de la GDF impulsaron la ETPV como una forma de mejorar las condiciones de vida de los migrantes.³² Finalmente, siguiendo un paradigma nacional/soberanista, la Dirección de Migración y Asuntos Consulares y algunos miembros de Migración Colombia abogaron por posiciones más restrictivas que evitarían un potencial “efecto de atracción” de las políticas de acogida. Un funcionario de la GDF describió estas posiciones que surgieron de los paradigmas nacional/soberanistas en las discusiones:

Sus argumentos [de la Dirección de Migración y Asuntos Consulares] giraban en torno a su interpretación de la migración como un problema de seguridad, un punto de vista que recordaba a la década de 1980. Más allá de lo que ella [la directora] había declarado explícitamente, era claramente su marco de referencia. Decir “no, esto no funcionará, la gente vendrá en masa” era un argumento común, haciendo referencia a la noción de un “efecto de atracción”. Estos argumentos no eran necesariamente sólidos, pero revelaban un sistema de cambio de ciertos sistemas para esos individuos. Por lo tanto, no favorecían la introducción del ETPV, facilitando la regulación e integración de los migrantes en el país.³³

Modeladas por paradigmas burocráticos, estas preferencias políticas se reflejaron en debates muy conflictivos durante la formulación del ETPV. La directora de Migración y Asuntos Consulares presionó en favor de una duración del permiso de dos años; Migración Colombia, de seis, y la GDF, de diez.³⁴ Con respecto al estatus de refugiado, la GDF insistió en la compatibilidad del ETPV con las solicitudes de refugio, enfatizando los derechos de los migrantes (paradigma basado en derechos universales de las personas), mientras que Migración Colombia argumentó a favor de su incompatibilidad,

³⁰ Entrevista a Andrés Segura, ex funcionario de la GDF (en línea, 9 de septiembre de 2022).

³¹ Entrevistas a Lucas Gómez, ex gerente de fronteras (Bogotá, 21 de noviembre de 2022), Guadalupe Arbeláez, ex responsable jurídica de Migración Colombia (Bogotá, 17 de enero de 2023), y Juan Camilo González, ex oficial de planificación de Migración Colombia (Bogotá, 17 de enero de 2023).

³² Entrevista a Ana María Moreno, ex responsable jurídica de la GDF (Bogotá, 25 de noviembre de 2022).

³³ Entrevista a un exfuncionario de la GDF (Bogotá, 15 de diciembre de 2022).

³⁴ Entrevistas a Ana María Moreno, ex responsable jurídica de la GDF (Bogotá, 25 de noviembre de 2022) y Lucas Gómez, ex gerente de fronteras (Bogotá, 21 de noviembre de 2022).

destacando el propósito de “ordenar” la migración y mantener al refugiado y la residencia temporal como dos categorías separadas (paradigma gerencial).³⁵

¿Qué hizo posible la aprobación de la ETPV en un contexto de paradigmas de política migratoria en pugna? Trataremos ahora la formación y las posiciones jerárquicas en las estructuras burocráticas para entender la imposición de los paradigmas gerenciales y de derechos humanos al nacional/soberanista en la ETPV.

Recientemente nombrado por el presidente Duque, el director de Migración Colombia, Juan Francisco Espinoza, promovió la adopción de la ETPV, de acuerdo con un paradigma gerencial. Su opinión contrastaba con las de varios subdirectores, que sostenían paradigmas nacional/soberanistas, lo que eventualmente moldeó la posición de Migración Colombia en la formulación de políticas. El ex oficial de planificación de Migración Colombia, Juan Camilo González, destacó la existencia de esos paradigmas en pugna dentro de la burocracia y reveló cómo su director determinó el que al final prevalecería:

Francisco [el director] abraza la idea de la ETPV. En ese momento hubo cierto debate cuando Juan Francisco pidió a cada uno de los directores su opinión sobre la concesión del ETPV. La verdad es que las posiciones estaban muy divididas. Algunos colegas decían: “no, ya extendimos la mano, el PEP es suficiente”, mientras que otros, como yo, decíamos: “no, si no brindamos medidas para asistir a las personas vulnerables, eso llevará a una mayor inseguridad en las calles, dejándolas vulnerables a la delincuencia, la trata de personas y el tráfico ilegal de migrantes”. Hicimos saber a Juan Francisco estas preocupaciones y él optó por esa posición.³⁶

Como responsable de coordinación situada a nivel presidencial, la GDF estaba en una posición privilegiada para establecer los paradigmas dominantes de la política migratoria.³⁷ Un exfuncionario de la GDF contrastaba la capacidad de movilización de la GDF con la del Ministerio de Relaciones Exteriores, que era formalmente competente para la formulación de políticas migratorias:

La gente del Ministerio de Relaciones Exteriores no sabe administrar los recursos. Pueden hablar con los donantes, pero necesitan personal técnico que conozca el tema y pueda desarrollar un liderazgo fuerte. Eso es lo que tenía la GDF. Tenía la capacidad política y conocía el tema y cómo moverse en él. Eso es algo que el Ministerio de Relaciones Exteriores no puede hacer porque no tiene el mandato de movilizar a otros ministerios, por ejemplo. Ellos saben de relaciones internacionales, pero muchos temas migratorios están relacionados con la política interna: servicios, integración económica...³⁸

Como sugiere este funcionario de la GDF, la especialización de esta oficina en migrantes venezolanos también contribuyó a fomentar su liderazgo fuerte. Sus agentes tenían las

³⁵ Entrevistas a Ana María Moreno, ex responsable jurídica de la GDF (Bogotá, 25 de noviembre de 2022) y Guadalupe Arbeláez, ex responsable jurídica de Migración Colombia (Bogotá, 17 de enero de 2023).

³⁶ Entrevista a Juan Camilo González, ex responsable de planificación de Migración Colombia (Bogotá, 17 de enero de 2023).

³⁷ Entrevistas con Lucas Gómez, ex gerente de fronteras (Bogotá, 21 de noviembre de 2022) y Ana María Moreno, ex responsable jurídica de la GDF (Bogotá, 25 de noviembre de 2022).

³⁸ Entrevistas con un funcionario de la GDF (en línea, 5 de diciembre de 2022) y Ana María Moreno, exfuncionaria jurídica de la GDF (Bogotá, 25 de noviembre de 2022).

habilidades técnicas para desarrollar argumentos a favor de una política determinada y persuadir a burocracias con puntos de vista diferentes. La importancia de la especialización también fue evidente en Migración Colombia, donde aquellos con habilidades técnicas específicas en migración lograron convencer a sus colegas (subdirectores) de los beneficios de regularizar a los venezolanos.

Por ejemplo, estos tecnócratas demostraron que la regularización podría reducir los costos del sistema público de salud al permitir la integración formal de los venezolanos.³⁹ Combatieron las preocupaciones de securitización dentro de Migración Colombia argumentando que el registro biométrico de los migrantes venezolanos a través del ETPV permitiría al Estado procesar a quienes cometieran un delito.⁴⁰ La GDF convenció a otras burocracias para la duración de diez años del ETPV, argumentando que esta duración otorgaría a las burocracias estatales (en concreto, a la Dirección de Migración y Asuntos Consulares) más tiempo para procesar las solicitudes al permitir que los migrantes venezolanos solicitaran los permisos en diferentes momentos.⁴¹ Si bien no se le otorgó compatibilidad al ETPV con las solicitudes de refugio, la predisposición positiva de los responsables políticos, como la vicescanciller, la consejera presidencial para la gestión y el cumplimiento de la Presidencia de la República de Colombia⁴² y el presidente Duque, contribuyó a un acuerdo final con condiciones altamente favorables para los migrantes venezolanos. La Tabla 3 muestra las estructuras burocráticas y los diferentes paradigmas presentes en Colombia.

Tabla 3: Estructuras burocráticas y paradigmas en Colombia

Burocracia migratoria	Adscripción jerárquica Especialización	Misión	Cultura institucional	Preferencias de los burócratas	Paradigma movilizado durante la elaboración de las políticas
Gerencia de Fronteras	Presidencia (especializada)	Coordinación Integración socio-económica de los migrantes	-	Titular: gerencial Responsable jurídico: basada en derechos humanos	Gerencial y basada en derechos humanos

³⁹ Sin regularizarse, los migrantes venezolanos solo podían recurrir a servicios de emergencia, lo que resulta más costoso para el Estado que la prestación de servicios regulares de atención médica.

⁴⁰ Entrevistas a Guadalupe Arbeláez, ex responsable jurídica de Migración Colombia (Bogotá, 17 de enero de 2023) y Juan Camilo González, ex responsable de planificación de Migración Colombia (Bogotá, 17 de enero de 2023).

⁴¹ Entrevista a Ana María Moreno, ex responsable jurídica de la GDF (Bogotá, 29 de noviembre de 2022).

⁴² Dado que el diseño de un mecanismo de regularización era parte del documento de política oficial de Duque (CONPES 3950), la alta comisionada Alejandra Botero intervino en el proceso de toma de decisiones del EPTV en una etapa posterior, para ayudar a resolver algunos de los aspectos controvertidos de esa política.

Migración Colombia	Ministerio de Asuntos Exteriores (especializada)	Control de los migrantes Provisión de servicios	Orientada a la seguridad	Titular, responsable jurídico: gerencial Subdirectores: nacional/soberanista	Gerencial
Dirección de Asuntos Consulares	Ministerio de Asuntos Exteriores (no especializada)	Formulación de políticas	Orientada a la seguridad	Titular: nacional/soberanista	Nacional/soberanista

5.2 Ecuador

Al igual que sus contrapartes colombianas, las burocracias ecuatorianas tenían paradigmas migratorios heterogéneos que surgían de sus respectivas culturas y misiones institucionales. La Subsecretaría de Servicios Migratorios y Consulares forma tradicionalmente parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, pero a menudo se ha visto subsumida en un ministerio del Gobierno a cargo de la política exterior e interior, incluida la seguridad. En 2007, con la reforma democrática del Estado, el Ministerio de Relaciones Exteriores asumió competencias exclusivas en materia de asuntos exteriores y pasó a llamarse Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración. Fue en 2013, tras la desintegración de la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI), cuando asumió la responsabilidad de la política de movilidad humana, pasando a llamarse Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

Sus miembros tenían, como consecuencia, diferentes paradigmas migratorios. Por un lado, la reforma bajo el gobierno de Correa trajo una nueva generación de funcionarios jóvenes, mujeres, indígenas y afroecuatorianos (Pava 2016) que defendían un paradigma basado en derechos humanos y fundamentado en la misión constitucional del Ministerio de garantizar los derechos de los migrantes.⁴³ Por otro lado, este paradigma coexistía con otro nacional/soberanista sostenido por diplomáticos más veteranos. El paradigma nacional/soberanista surgía de la cultura del Ministerio de Relaciones Exteriores antes de la Constitución de 2008, bajo la antigua ley de migración (Ley 1899/1971). Provenía del papel anterior del ministerio de garantizar la "seguridad nacional" cuando era parte del Ministerio de Gobierno. Sin embargo, dada la misión del ministerio en ese momento, los paradigmas nacional/soberanistas eran menos explícitos dentro de la burocracia, como señalaba un joven funcionario:

⁴³ Entrevistas a jóvenes funcionarios que habían iniciado recientemente su carrera diplomática en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (Quito, 4 de febrero de 2023).

Estos embajadores intentaban ser diplomáticos, tanto como podían. Muchas veces dicen que no están en contra de la migración, pero luego argumentan que el PIB no ha crecido, que han entrado más migrantes y que el pastel no alcanza para todos. Entonces, te das cuenta de que su visión es restrictiva. Aunque intentan no mostrarlo, se refleja en el trabajo que realizan.⁴⁴

Estas contradicciones entre la cultura institucional y la misión del momento dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores llevaron a diferentes puntos de vista sobre los migrantes venezolanos entre los burócratas nuevos y antiguos, como se refleja en su evaluación de la respuesta ecuatoriana. Algunos nuevos funcionarios dentro de la Dirección de Visados y Naturalizaciones (Subsecretaría de Servicios Migratorios y Consulares) criticaron la respuesta del gobierno hacia los venezolanos, argumentando que la imposición de la visa humanitaria "limitaba los principios constitucionales de libre movilidad humana".⁴⁵ Por el contrario, los funcionarios de mayor edad creían que este proceso de regularización "era el mecanismo más adecuado para restringir el ingreso de venezolanos y prevenir el desorden causado por algunos migrantes venezolanos que afectaban a los ciudadanos ecuatorianos".⁴⁶ Durante su implementación, esos funcionarios de mayor edad se mostraron reticentes a otorgar la visa a los venezolanos, lo que sugiere además un paradigma nacional/soberanista, como señalaba un funcionario joven:

El proceso de aprobación de la visa fue muy extraño. Muchos funcionarios de la Dirección de Visados y Naturalizaciones no estaban realmente interesados en aprobarlos, temiendo que algunos solicitantes pudieran representar una amenaza para el Estado ecuatoriano. Querían que el Ministerio del Interior proporcionara los criterios para determinar las amenazas, lo que era problemático porque planteaba la cuestión de quién debía decidir si una persona era una amenaza.⁴⁷

La Subsecretaría de Migración es la autoridad responsable del control migratorio y está ubicada dentro del Ministerio del Interior, a diferencia de Migración Colombia, que está integrada en el Ministerio de Relaciones Exteriores. El Ministerio del Interior ha sido el ente rector del control migratorio, institucionalizado por la LOMHU (art. 200, Decreto 111/2017). La Policía Nacional opera bajo este Ministerio manteniendo su papel en la seguridad interior y la aplicación de la ley sin haber sufrido cambios institucionales significativos (Pontón y Rivera 2016). Desde 2019 tanto el Ministerio del Interior como la Subsecretaría de Migración suelen estar encabezados por ex jefes de policía o de inteligencia, lo que muestra una cultura institucional orientada a la seguridad. Unida a su misión, esta cultura conduce a un paradigma migratorio nacional/soberanista, que se hizo explícito dentro de los procesos de regularización.

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ Entrevistas a funcionarios de la Dirección de Visados y Naturalizaciones citados en Saavedra (2019, p.142).

⁴⁶ *Ibidem*. (p.143).

⁴⁷ Entrevistas a funcionarios encargados de procesos de visas de la Dirección de Visados y Naturalizaciones (Quito, 20 de abril de 2023).

Ciertos burócratas dentro de la Subsecretaría de Migración, que eran civiles responsables de la prestación de servicios, mantienen un paradigma gerencial. Por ejemplo, el director de Servicios Migratorios afirmaba que “la regularización nos permite saber dónde están, dónde viven y dónde trabajan... por eso tratamos de ampliar el registro migratorio lo más que pudimos”.⁴⁸ El director de Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes indicaba que “es importante trabajar en todos los ámbitos, investigación, prevención, atención y protección de las víctimas. La regularización sirve para evitar que los migrantes se conviertan en parte del crimen organizado”.⁴⁹ A pesar de sus esfuerzos por ampliar el registro de migrantes y refugiados y proteger a las víctimas del tráfico de migrantes y la trata de personas, la misión institucional de seguridad interior del Ministerio del Interior impidió la consolidación de alternativas al paradigma nacional/soberanista.⁵⁰ En su ejercicio, la Subsecretaría ha endurecido los controles migratorios desde 2019, especialmente en los sectores informales y de servicios donde están empleados muchos venezolanos, incluso durante los procesos de regularización (Celleri 2023). El extitular de la Subsecretaría de Migración y ex director general de Inteligencia Policial justificó así estos controles:

La ley nos permite hacer estos controles [...] que no tienen como fin perseguir a los migrantes, sino restablecer el orden y concienciar a la población para que quienes vienen al Ecuador cumplan con sus deberes [...] a veces, el concepto de ‘movilidad humana’ se enfoca únicamente en los derechos de los migrantes, pero aquí también tienen deberes.⁵¹

Tres años después, el ministro del Interior y ex jefe de la policía Juan Zapata agilizó un acuerdo para la creación de la Dirección Nacional de Policía Migratoria (Acuerdo Ministerial 0070/2023).

A pesar de la coexistencia de paradigmas divergentes y opuestos (basados en derechos universales frente a nacional/soberanistas), los procesos de formulación de políticas detrás de la VERHU y la VIRTE parecen a primera vista más bien armoniosos, con breves desacuerdos limitados a prácticas administrativas específicas durante la implementación, como el procesamiento de la información. Así, el general Íñiguez, director de la Subsecretaría de Migración, señalaba que “la coordinación entre ambas instituciones fue efectiva y cada una trabajó dentro de sus competencias, solo surgieron algunos problemas operativos y de información”.⁵²

Para explicar la imposición del paradigma nacional/soberanista en la VERHU y la VIRTE sobre el enfoque basado en derechos humanos mandatado por la constitución, debemos ahora tomar en cuenta la especialización y la jerarquía. Dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores y Movilidad Humana, los funcionarios jóvenes, dado su nivel jerárquico más bajo, carecen de poder de negociación para imponer paradigmas basados en derechos

⁴⁸ Entrevista a Andrés Naranjo, director de Servicios Migratorios de la Subsecretaría de Migración (Quito, 19 de mayo de 2023).

⁴⁹ Entrevista a Katherine Herrera, directora de Trata y Tráfico de Personas del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (Quito, 19 de mayo de 2023).

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ Entrevista con Fausto Íñiguez, titular de la Subsecretaría de Migración (Quito, 6 de junio de 2023).

⁵² *Ibidem*.

humanos sobre los de los burócratas de mayor edad y, por ello, fueron marginados de los procesos de formulación de políticas. Aunque el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana habría podido movilizar un paradigma global de derechos acorde a su misión, le hubiera sido difícil imponerlo frente al promovido por el Ministerio del Interior, que tiene el mismo nivel jerárquico, pero está más especializado. A diferencia de los integrantes de la Subsecretaría de Servicios Migratorios y Consulares (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana), la Subsecretaría de Migración posee información de primera mano sobre migración. El director de Servicios Migratorios comentó la falta de experiencia en la Dirección de Visados y Naturalizaciones:

No tenían información de primera mano. (El subsecretario de) Migración lo hizo, y esto fue crucial porque diseñamos el mecanismo y porque, para bien o para mal, Migración tenía la mayor parte del contacto directo con la gente... Desde mi punto de vista, uno de los desafíos que enfrentaron fue precisamente esta falta de compromiso directo con los ciudadanos.⁵³

Tabla 4: Estructuras burocráticas y paradigmas en Ecuador

Burocracias migratorias	Adscripción jerárquica Especialización	Misión	Cultura institucional	Preferencias de los burócratas	Paradigma movilizado durante la elaboración de las políticas
Subsecretaría de Migración y Servicios Consulares	Ministerio de Asuntos Exteriores y Movilidad Humana (no especializada)	Coordinación Protección de los derechos de los migrantes	Orientada a la seguridad	Titular: gerencial Subdirectores (burócratas veteranos): nacional-soberanista (nuevos burócratas): basado en derechos humanos	Nacional/soberanista
Subsecretaría de Migración	Ministerio del Interior (especializada)	Control de los migrantes	Orientada a la seguridad	Titular: nacional/soberanista	Nacional/soberanista

⁵³ Entrevista con Andrés Naranjo, director de Servicios Migratorios de la Subsecretaría de Migración (Quito, 4 de mayo de 2023).

Dirección de Servicios Migratorios	Ministerio del Interior (especializada)	Provisión de servicios Registro	Orientada a la seguridad	Director: gerencial	Gerencial
------------------------------------	--	------------------------------------	--------------------------	---------------------	-----------

Además, el director de Servicios Migratorios atribuye el eclipse de los enfoques basados en derechos humanos y de gestión a la ausencia de una institución con liderazgo efectivo para la política migratoria a un nivel jerárquico superior, que promueva esos paradigmas, y presenta a la GDF de Colombia como un contraejemplo positivo:

Uno de los desafíos de Ecuador es la falta de un liderazgo unificado para la política de movilidad humana. La migración o la movilidad humana es más transversal de lo que uno podría pensar [...]. Hay una necesidad de una autoridad central, que podría estar a un nivel superior o actuar de manera transversal. El mejor ejemplo son los mecanismos de regularización de Colombia, porque son impulsados principalmente por la presidencia. Hay una línea directa de autoridad del presidente a las más altas autoridades de inmigración. A diferencia de Ecuador, donde la responsabilidad se divide entre diferentes entidades, Colombia consolida esta responsabilidad bajo un liderazgo único.

La Tabla 4 anterior muestra las diferentes estructuras burocráticas y paradigmas en Ecuador.

6. Observaciones finales

Nuestro estudio muestra que un análisis de las estructuras burocráticas es crucial para comprender los paradigmas dominantes en la política migratoria en contextos de desplazamiento forzado. En los dos casos examinados, el desplazamiento forzado venezolano resultó en la presencia de burocracias y paradigmas nuevos y antiguos en Colombia y Ecuador. El cambio de responsabilidades en materia de formulación de políticas explica por qué ambos Estados se distanciaron de sus paradigmas anteriores en respuesta al desplazamiento forzado venezolano. En Colombia, la crisis en la frontera allanó el camino para el surgimiento de una nueva estructura burocrática, la GDF, que promovió paradigmas basados en derechos humanos y de gestión hacia los migrantes venezolanos. En contraste, Ecuador empoderó al Ministerio del Interior como autoridad migratoria, impulsado por la naturaleza “abrumadora” del desplazamiento forzado, lo que resultó en una respuesta restrictiva que refleja un paradigma nacional/soberanista. Demostramos que los marcos normativos abstractos (o su ausencia) a menudo entran en contradicción con las políticas cuando los Estados se enfrentan a fenómenos concretos.

Adicionalmente, nuestro estudio contribuye a deconstruir una división artificial Sur-Norte dentro de la literatura sobre migración (Natter y Thiollet 2022) al cuestionar el supuesto de que los Estados del Sur son débiles. Por un lado, el caso de Ecuador ilustra el impacto de las trayectorias institucionales de larga duración en la configuración de la respuesta estatal. Por otro lado, el caso de Colombia sugiere que los países del Sur pueden exhibir

capacidades institucionales significativas para afrontar un desplazamiento forzado a gran escala. En ambos casos, las estructuras burocráticas son importantes.

Al desentrañar los procesos de toma de decisiones, nuestro estudio afirma que las estructuras burocráticas son cruciales para comprender los paradigmas dominantes de la política migratoria. Además, rastreamos los paradigmas hasta la misión y la cultura institucional de las estructuras burocráticas. En Ecuador, el Ministerio del Interior y su Subsecretaría de Migración fueron responsables de enfoques cada vez más restrictivos bajo paradigmas nacional/soberanistas destinados al control de la migración. El resurgimiento de paradigmas nacional/soberanistas dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, derivados de su cultura institucional, contribuyó aún más a esta respuesta restrictiva. Por el contrario, impulsados por una misión de protección de los derechos de los migrantes y una orientación al servicio, respectivamente, la GDF y Migración Colombia impulsaron políticas basadas en paradigmas de derechos humanos y de gestión. Nuestro análisis muestra, por tanto, que las ideas (paradigmas) que surgen dentro de las burocracias importan más allá de los mandatos políticos.

Sin embargo, durante la formulación de políticas que involucran burocracias con diversos paradigmas, estas explicaciones por sí solas son insuficientes para comprender los paradigmas dominantes de la política migratoria. El poder jerárquico y la especialización de las estructuras burocráticas juegan un papel vital, otorgando a ciertas burocracias un mayor poder de negociación. Debido a su experiencia y ubicación a nivel presidencial, la GDF y ciertos funcionarios de Migración Colombia persuadieron con éxito a otras autoridades para que adoptaran la ETPV. En contraste, los nuevos burócratas del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana en Ecuador no tuvieron la jerarquía o especialización suficiente para imponer el paradigma basado en derechos humanos que mandata la Constitución sobre el nacional/soberanista que sostenían el Ministerio del Interior y los burócratas veteranos dentro de ese ministerio.

Animamos a la investigación en otras regiones que explore el papel de las estructuras burocráticas en la configuración de los paradigmas dominantes de política migratoria, ya que su importancia en regímenes hiperpresidencialistas sugiere que su influencia podría ser importante en cualquier tipo de gobierno. Finalmente, sostenemos que nuestros hallazgos podrían ser aplicables a otros campos de políticas que impactan significativamente en diversos sectores estatales, particularmente en situaciones donde las competencias no están claramente definidas.

Datos complementarios

Datos complementarios disponibles en la edición *online* (en inglés) de la revista *Migration Studies*.

Declaración sobre conflicto de intereses

Las autoras declaran que no existen conflictos de intereses.

Financiación

Este trabajo ha sido financiado por las respectivas instituciones de las autoras, incluyendo el Centro de Ciencias Sociales de Berlín (WZB) y el Cluster de Excelencia "SCRIPTS"

Agradecimientos

Agradecemos a Feline Freier sus revisiones de la primera versión de nuestro manuscrito, que mejoraron significativamente el artículo; a Willow Fortunoff por la corrección del texto; a Ana Navarro por la revisión de la bibliografía y el formato; y a Emiliano Fernández Prado por su minuciosa traducción del artículo al español.

Referencias

- Abdelaaty, L. E. (2021) *Discrimination and Delegation: Explaining State Responses to Refugees*. New York: Oxford University Press.
- Acosta, D., y Freier, L. F. (2015) 'Turning the Immigration Policy Paradox Upside Down? Populist Liberalism and Discursive Gaps in South America', *International Migration Review*, 49/3: 659–96.
- Acosta, D. (2018) *The National versus the Foreigner in South America: 200 Years of Migration and Citizenship Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Alesina, A., y Tabellini, G. (2004) *Bureaucrats or Politicians?* (Working Paper No. 10241). Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Aponte-Prieto, J. A. (2012) *Reflexiones del Bicentenario de la Independencia de Los Países Iberoamericanos, desde la óptica de los Colegios de Defensa de Iberoamérica*. Bogotá: Colombia Ed. Escuela Superior de Guerra.
- Bach, T. (2021) 'Bureaucracies and Policy Ideas', *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, <https://oxfordre.com/politics/display/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-1421>, accedido 14 Diciembre 2023.
- Barbieri, N. G. et al. (2020) 'Respuestas de los países del Pacífico suramericano ante la migración venezolana: estudio comparado de las políticas migratorias en Colombia, Ecuador y Perú', *Diálogo Andino*, 63: 219–33.
- Baumgartner, F. R., and Jones, B. D. (2010) *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Beach, D. (2017) 'Process-Tracing Methods in Social Science', en W. R. Thompson (ed.) *Oxford Research Encyclopedia of Politics: Qualitative Political Methodology*, pp. 1–28. Oxford: Oxford University Press.
- Bosso, C. J. (1994) 'The Contextual Bases of Problem Definition', en D. A. Rochefort and R. W. Cobb (eds) *The Politics of Problem Definition: Shaping the Policy Agenda*, pp. 182–203. Lawrence, KS: University Press of Kansas.
- Boswell, C. (2009) *The Political Uses of Expert Knowledge: Immigration Policy and Social Research*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Braun, V., y Clarke, V. (2022) 'Conceptual and Design Thinking for Thematic Analyses', *Qualitative Psychology*, 9/1: 3–26.
- Brumat, L., y Vera Espinoza, M. (2023) 'Actors, Ideas, and International Influence: Understanding Migration Policy Change in South America', *International Migration Review*, 58/1: 319–46.
- Caicedo, N. (2022) 'Immigration policies and legislation in Colombia', in N. Caicedo and L. F. Freier (eds) *Voluntary and Forced Migration in Latin America*, 106–47. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Célleri, D. (2023) 'Xenofobia y migración venezolana en Ecuador: entre percepciones de inseguridad y competencia laboral', *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, 115: 49–68.
- Ciurlo, A. (2015) 'Nueva política migratoria colombiana: el actual enfoque de inmigración y emigración', *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 2/2: 205–45.
- Cohen, N. (2018) 'How Culture Affects Street-Level Bureaucrats' Bending the Rules in the Context of Informal Payments for Health Care: The Israeli Case', *The American Review of Public Administration*, 48/2: 175–87.
- Correa, A. (2020) 'Deportación, tránsito y refugio. El caso de los cubanos de El Arbolito en Ecuador', *Periplos: Revista de Investigación sobre Migraciones*, 3/2: 52–88.
- Cox, R. H., y Béeland, D. (2013) 'Valence, Policy Ideas, and the Rise of Sustainability', *Governance*, 26/2: 307–28.
- Defensoría del Pueblo de Ecuador (2018) 'Se aceptan medidas cautelares para que se elimine solicitud de pasaporte', <https://www.dpe.gob.ec/se-aceptan-medidas-cautelares-solicitadas-por-defensoria-del-pueblo-defensoria-publica-y-sociedad-civil-para-que-se-elimine-solicitud-de-pasaporte-para-ingresar-al-ecuador/>, accedido 23 Enero 2024.

- Echevarría-Niño, S. (2021) 'Espero que el gesto tomado por Colombia resuene en la región: Grandi'. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/mundo/venezuela/colombia-regularizara-a-migrantes-venezolanos-con-el-ctpv-565858>, accedido 29 Noviembre 2023
- ECLAC. (2012) *Middle Income Countries. A Structural Gap Approach*. Santiago de Chile: United Nations.
- Eule, T. G. (2016) *Inside Immigration Law: Migration Management and Policy Application in Germany*. London: Routledge.
- Feddersen, M., y Freier, L. F. (2023) 'Unpacking the Ideational Foundations of South American Migration Governance: A Systematic Analysis of the South American Conference on Migration (SACM)', *Globalizations*, 21/4: 590–611.
- Fernández-Rodríguez, N., y Freier, L. F. (2024) 'Latin American Immigration and Refugee Policies: A Critical Literature Review', *Comparative Migration Studies*, 12: 15.
- Geddes, A. (2021) 'Governing Migration beyond the State', en A. Geddes (ed.) *Governing Migration Beyond the State: Europe, North America, South America, and Southeast Asia in a Global Context*. pp. 1–22. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198842750.003.0001>, accedido 18 Mayo 2024.
- Góngora-Mera, M., Herrera, G., and Müller, C. (2014) 'The Frontiers of Universal Citizenship. Transnational Social Spaces and the Legal Status of Migrants in Ecuador' (Working Paper, Series 7), *desiguALdades.net. International Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America*, https://www.desigualdades.net/Working_Papers/Search-Working-Papers/working-paper-71-_the-frontiers-of-universal-citizenship_/index.html, accedido 10 Noviembre 2023.
- Hall, P. A. (1993) 'Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain', *Comparative Politics*, 25/3: 275–96.
- Hall, P. A., y Taylor, R.C.R. (1996) 'Political Science and the Three New Institutionalisms', *Political Studies*, 44/5: 936–57.
- Hammoud-Gallego, O., y Freier, L. F. (2023) 'Symbolic Refugee Protection: Explaining Latin America's Liberal Refugee Laws', *American Political Science Review*., 117/2: 454–73.
- Harvey, W. S. (2011) 'Strategies for Conducting Elite Interviews', *Qualitative Research*, 11/4: 431–41.
- Herrera, G. (2022) 'Migration and Migration Policy in Ecuador in 2000–2021', *UNDP Latin America and Caribbean*, 35. <https://www.undp.org/latin-america/publications/migration-and-migration-policy-ecuador-2000-20211>, accedido 16 abril 2024.
- Jacobsen, K. (1996) 'Factors Influencing the Policy Responses of Host Governments to Mass Refugee Influxes', *International Migration Review*, 30/3: 655–78.
- Kettl, D. F. (2008) 'Public Bureaucracies', en S. A. Binder, R. A. W. Rhodes, y B. A. Rockman (eds), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, pp. 366–84. New York: Oxford University Press.
- Mármora, L. (2010) 'Modelos de gobernabilidad migratoria. La perspectiva política en América del sur', *REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 18/35.
- Maru, N. et al. (2022) 'Embracing Uncertainty: Rethinking Migration Policy through Pastoralists' Experiences', *Comparative Migration Studies*, 10/1: 5.
- Mayntz, R., and Scharpf, F. W. (1975) *Policy-Making in the German Federal Bureaucracy*. New York: Elsevier.
- Mencütek, Z. S., (2018) *Refugee Governance, State and Politics in the Middle East* (1ª. ed.). Abingdon, UK: Routledge.
- Milner, J. (2009) *Refugees, the State and the Politics of Asylum in Africa*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
- Mojica, E. C. et al. (2020) 'Dimensiones de la migración pendular colombo-venezolana: caso Cúcuta-San Antonio del Táchira', en F.A. Aliaga y A. Flórez (eds) *Dimensiones de la migración en Colombia*, pp. 305–23. Bogotá: USTA.
- Moreno, L. [@Lenin] (2019) #TodosSomosDiana [Post de X], https://twitter.com/Lenin/status/1087051666669617153?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etwetembed%7Ctwterm%5E1087051666669617153%7Ctwgr%5Ee98885d753fd99a42ee6d4b1d8ca98b3877b4bb8%7Ctwcon%5Es1_andref_url=https%3A%2F%2Fgk.

- [city%2F2019%2F01%2F21%2Fxenofobia-comunicado-lenin-moreno-venezolanos-ibarra%2F](#), accedido 23 Marzo 2024.
- Müller-Funk, L., Fröhlich, C., y Bank, A. (2020) State (s) of Negotiation: Drivers of Forced Migration Governance in Most of the World. Hamburg: GIGA, German Institute for Global and Area Studies. <https://www.giga-hamburg.de/en/publications/giga-working-papers/state-s-negotiation-drivers-forced-migration-governance>, accedido 25 Abril 2024.
- Natter, K. (2018) 'Rethinking Immigration Policy Theory beyond 'Western Liberal Democracies'', *Comparative Migration Studies*, 6/1: 4.
- Natter, K., y Thiollet, H. (2022) 'Theorising Migration Politics: Do Political Regimes Matter?', *Third World Quarterly*, 43/7: 1515–30.
- Neumayer, E. (2005) 'Asylum Recognition Rates in Western Europe: Their Determinants, Variation, and Lack of Convergence', *Journal of Conflict Resolution*, 49/1: 43–66.
- Nord, M. et al. (2024) *Democracy Report 2024: Democracy Winning and Losing at the Ballot*. Gothenburg: University, V-Dem Institute. https://www.v-dem.net/documents/43/v-dem_dr2024_low_res.pdf, accedido 19 Mayo 2024.
- Olsen, J. P. (2006) 'Maybe It is Time to Rediscover Bureaucracy', *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16/1: 1–24.
- Page, E. C., y Jenkins, B. (2005) *Policy Bureaucracy: Government with a Cast of Thousands*. Oxford: Oxford University Press.
- Paquet, M. (2020) 'Immigration, Bureaucracies and Policy Formulation: The Case of Quebec', *International Migration*, 58/1: 166–81.
- Pava, L. (2016) *Minorías étnicas en el servicio exterior ecuatoriano: un análisis crítico del proceso de incorporación de terceros secretarios 2012–2015*. Tesis de Máster. Quito, Ecuador: Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Pécoud, A. (2021) 'Philosophies of Migration Governance in a Globalising World', *Globalizations*, 18/1: 103–19.
- Pontón, D., y Rivera, F. (2016) 'Postneoliberalismo y policía: caso de Ecuador 2007-2013', *Desafíos*, 28/1: 213–53.
- Pugh, J., y Moya, J. (2020) 'Words of (Un)welcome: Securitization and Migration Discourses in Ecuadorian Media'. *Social Science Research Network*, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3679341, accedido 10 Enero 2024.
- Pugh, J., Ximenez, L., and Latuff, B. (2020) 'Welcome Wears Thin for Colombians in Ecuador as Venezuelans Become More Visible', *Migration Information Source (MPI, Migration Police Institute)*. <https://www.migrationpolicy.org/article/welcome-wears-thin-for-colombians-ecuador>, accedido 25 Febrero 2024.
- R4V. Interagency Coordination Platform for Refugees and Migrants from Venezuela (2024) 'Cifras Clave', <https://www.r4v.info/>, accedido 1 Junio 2024.
- R4V. Interagency Coordination Platform for Refugees and Migrants from Venezuela. (2023) 'Reporte de situación. Ecuador', *Junio 2023*, https://www.r4v.info/sites/default/files/2023-08/SitRep_JUNE2023.pdf, accedido 7 Diciembre 2023.
- Saavedra, J. (2019) *La política migratoria del Ecuador. Caso de estudio: Proceso de visado para inmigrantes venezolanos (2008–2019)*. Tesis doctoral. Quito, Ecuador: Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Schierenbeck, I., Spehar, A., and Naseef, T. (2023) 'Newly Arrived Migrants Meet Street-Level Bureaucrats in Jordan, Sweden, and Turkey: Client Perceptions of Satisfaction–Dissatisfaction and Response Strategies', *Migration Studies*, 11/4: 523–43.
- Seawright, J., y Gerring, J. (2008) 'Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options', *Political Research Quarterly*, 61/2: 294–308.
- Selee, A., and Chaves-González, D. (2022) 'Support a Holistic Migration Strategy'. *Atlantic Council*, <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/books/allies-support-a-holistic-migration-strategy/>, accedido 29 Noviembre 2023.
- Skleparis, D. (2017) 'European Governments' Responses to the 'Refugee Crisis': The Interdependence of EU Internal and External Controls', *Southeastern Europe*, 41/3: 276–301.
- Smitmans, M. T. A., Hernández, L. C., y Iregui, G. T. (2010) 'Indagación sobre las causas de la escasa inmigración en Colombia: ¿ausencia de políticas públicas o políticas públicas restrictivas?', *Revista Opera*, 16/10: 167–83.

- Takle, M. (2015) 'Immigrant Organizations as Schools of Bureaucracy', *Ethnicities*, 15/1: 92–111.
- UN Migration Network (2021) *Política integral migratoria (PIM) del Estado colombiano*, <https://migrationnetwork.un.org/es/practice/politica-integral-migratoria-pim-del-estado-colombiano>, accedido 17 Junio 2023.
- Wakisaka, D. (2022) 'Beyond Street-Level Bureaucracy: The Organizational Culture of Migration Policy-Making and Administrative Elites', *International Migration*, 60/4: 150–63.
- Whitaker, B. E. (2020) 'Refugees, Foreign Nationals, and Wageni: Comparing African Responses to Somali Migration', *African Studies Review.*, 63/1: 18–42.
- Zolberg, A. R., Suhrke, A., y Aguayo, S. (1989) *Escape from Violence: Conflict and the Refugee Crisis in the Developing World*. New York: Oxford University Press.
- Zuñanic, L., y Iacoviello, M. (2010) 'La burocracia en América Latina', *Revista Centroamericana de Administración Pública*, 58–59: 9–42.