



**HAL**  
open science

# Variations nationalistes en Équateur : les ONG face à l'inclusion et à l'exclusion des exilés colombiens et vénézuéliens

Lucie Laplace

► **To cite this version:**

Lucie Laplace. Variations nationalistes en Équateur : les ONG face à l'inclusion et à l'exclusion des exilés colombiens et vénézuéliens. *Alternatives Humanitaires = Humanitarian alternatives*, 2021, 18, pp.92-102. hal-04599564

**HAL Id: hal-04599564**

**<https://hal.science/hal-04599564>**

Submitted on 6 Jun 2024

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Lucie Laplace, « Du nationalisme en Équateur : les ONG face à l'inclusion et à l'exclusion des migrants forcés colombiens et vénézuéliens », *Alternatives humanitaires*, n°18, novembre 2021, pp.92-102 (en français et en anglais). URL : <https://alternatives-humanitaires.org/fr/2021/11/10/variations-nationalistes-en-equateur-les-ong-face-a-linclusion-et-a-l'exclusion-des-exiles-colombiens-et-venezueliens/>

Version française

## Variations nationalistes en Équateur : les ONG face à l'inclusion et à l'exclusion des exilés colombiens et vénézuéliens

**L'Équateur s'est longtemps présenté comme un pays d'accueil particulièrement favorable aux migrants. Mais depuis une dizaine d'années, le « nationalisme inclusif » s'est transformé en un « nationalisme excluant ». Les ONG d'aide aux migrants forcés se sont mobilisées juridiquement et en mettant en place des programmes économiques pour promouvoir la figure du « bon » réfugié.**

En juin 2007, le président de l'Équateur Rafael Correa affirmait qu'« aucun être humain n'est illégal ». Quelques mois après, en 2008, la nouvelle Constitution du pays proclamait que « les migrants étrangers ont les mêmes droits que les Équatoriens » (art. 11). État ayant reconnu le plus de réfugiés d'Amérique latine, l'Équateur menait alors une politique progressiste et inédite qui semblait créer un cadre d'action particulièrement favorable, en partenariat avec les organisations non gouvernementales (ONG) spécialisées dans la protection, dessinant ainsi les contours d'une société accueillante. Pourtant, depuis 2010, un virage sécuritaire s'est dessiné, particulièrement à compter de l'élection en 2017 du président Lenín Moreno. En août 2018, une déclaration du ministre de l'Intérieur accuse les migrants d'être vecteurs de maladies et de crimes « pervertissant » l'ordre public et « contaminant » la société équatorienne. En janvier 2019, le féminicide d'une femme équatorienne enceinte, Diana, perpétré par son compagnon vénézuélien en pleine rue de la ville d'Ibarra, conduit les habitants à chasser les populations vénézuéliennes de la ville, cailloux à la main. Le lendemain, à Quito, une manifestation dénonce les violences machistes et xénophobes. Face à la situation, le gouvernement augmente les mesures de sécurité et affirme que la protection des nationaux est une priorité l'emportant sur celle des étrangers, en particulier les exilés vénézuéliens qu'il stigmatise<sup>1</sup>. Le 20 janvier, le président Moreno déclare sur le réseau social Twitter, sous le hashtag « #Nous sommes tous Diana ! » :

« L'Équateur est et sera un pays de paix. Je ne permettrai à aucun antisocial de nous l'enlever. L'intégrité de nos mères, de nos filles et de nos compagnes est ma priorité. J'ai pris des dispositions pour la formation immédiate de brigades pour contrôler la situation

---

<sup>1</sup> « Femicidio en Ecuador: las polémicas medidas adoptadas por el gobierno ecuatoriano para los inmigrantes venezolanos tras el asesinato de una mujer embarazada a manos de su expareja », *BBC News Mundo*, 22 janvier 2019, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46967199>

légale des immigrants vénézuéliens dans les rues, sur les lieux de travail et à la frontière. Nous étudions la possibilité de créer un permis spécial d'entrée dans le pays. Nous leur avons ouvert nos portes, mais nous ne sacrifions la sécurité de personne. Il est du devoir de la Police d'agir avec fermeté contre la délinquance et le crime, et elle a mon soutien. »<sup>2</sup>

Face à ces discours contradictoires, quelles sont les stratégies qui ont été développées par les ONG d'aide devant l'afflux d'exilés colombiens et de migrants vénézuéliens dans le pays, deux populations immigrées majoritaires en Équateur? Ces deux types de discours (progressiste versus sécuritaire) réactualisent en effet l'opposition entre l'étranger « désirable » et celui qui serait « indésirable », déjà présente dans les normes migratoires des années 1940-1971 en Équateur, fondatrices de l'approche sécuritaire et développementiste nommée « ouverture segmentée ». Plus qu'une opposition, il s'agit d'un continuum entre nationalisme inclusif et nationalisme excluant, avec lequel ni les acteurs politiques ni les ONG de protection des réfugiés ne sont arrivés à rompre. Cet article analyse l'évolution des discours et des pratiques dans le traitement des migrants et exilés colombiens et vénézuéliens, en décryptant le jeu d'acteurs des institutions étatiques et d'autres acteurs politiques dont les ONG d'aide, tout en tenant compte des contextes de crises économiques et politiques.

Cette analyse s'appuie sur une recherche doctorale en cours sur les politiques de gestion des exilés colombiens en Équateur. Elle inclue notamment 22 mois d'enquête de terrain, de 2015 à 2017, ayant donné lieu à une centaine d'entretiens de travailleurs des organisations du secteur et de réfugiés, et d'observation du travail des ONG spécialisées<sup>3</sup>, lors d'ateliers mettant en œuvre divers programmes sociaux en faveur des migrants forcés (aide psychologique, accompagnement juridique, nutrition, formation professionnelle, formation à l'éducation financière, accompagnement à l'élaboration d'un projet professionnel).

L'« ouverture segmentée », marqueur de l'avènement d'un État moderne et gardien de ses frontières

Aux XIXe et XXe siècles, l'identité de l'État-nation équatorien se construit avec la maîtrise de son territoire vis-à-vis de ses voisins (guerres avec le Pérou en 1855, 1941 et 1995), et en interne par l'exploitation de son territoire (agriculture et conquête de l'Amazonie) qui « modernisent » l'économie et « civilisent » ses populations autochtones<sup>4</sup>. Les mouvements migratoires étant faibles, la gestion des migrations s'aligne sur les régimes de nationalité et de citoyenneté qui sont fondés sur les valeurs de moralité et de civilisation. Le modèle de l'« ouverture segmentée » traduit les politiques sécuritaires et développementistes dominantes. Il différencie les étrangers « désirables » des « indésirables », suivant la vision du ministère de l'Intérieur, qui en monopolise la problématisation<sup>5</sup>. Les étrangers « désirables » sont des investisseurs dont l'activité domestique le territoire et civilise les

---

<sup>2</sup> Traduction de l'auteure et de l'éditeur.

<sup>3</sup> Les principales ONG du secteur en Équateur ont été interrogées. Toutes sont des antennes nationales des ONG internationales suivantes : Hebrew Immigrant Aid Society (HIAS), le Service Jésuite pour les Réfugiés, la Mission Scalabriniana, Asylum Access et Refugee Education Trust (RET).

<sup>4</sup> Emmanuelle Sinardet, « Nation, mémoire et équatorianité (1895-1915). La littérature d'histoire des frontières », *América. Cahiers du CRICCAL*, 2004, vol. 31, n°1, 2004, p. 271-278.

<sup>5</sup> Jacques Ramírez Gallegos, *La política migratoria en Ecuador*, IAEN, Quito, 2013.

populations locales, tout en développant la richesse nationale et modernisant l'État-nation. Susceptibles de contaminer sanitaire et moralement la société équatorienne, d'autres étrangers sont catégorisés comme « indésirables » (pauvres, responsables de délits et crimes, trafiquants et prostituées, handicapés, etc.). Malgré l'évolution des normes juridiques, cette vision sécuritaire et développementiste ne semble pas avoir complètement disparu. Au contraire, elle paraît refaire surface dans les discours politiques, les normes juridiques et les pratiques institutionnelles.

### Émergence d'un nationalisme inclusif : actualisation de la figure de l'étranger « désirable »

La gestion migratoire évolue dans un contexte de mobilisations sociales et indigènes contre les politiques néolibérales de la fin des années 1990 qui ont conduit à une crise économique et politique de grande ampleur, en particulier face à l'émigration massive d'Équatoriens à la suite du *feriado bancario* de 1999<sup>6</sup>. Dans le même temps, en Colombie, le conflit évolue, les civils deviennent la cible des logiques de rivalités territoriales des protagonistes (armée, guérillas, paramilitaires). À partir de l'année 2000, des milliers d'exilés colombiens tentent de trouver refuge en Équateur, dont l'État sollicite l'aide du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR). Face à ces nombreux enjeux sociaux, la société civile rend visible l'enjeu migratoire grâce aux propositions d'une large coalition entre défenseurs des droits humains, associations d'émigrés équatoriens à l'étranger et ONG spécialisées dans l'aide aux réfugiés. Cette coalition soutiendra la campagne de Rafael Correa en 2006. En effet, il est alors le seul candidat à politiser la problématique migratoire en mobilisant des arguments universalistes. Le projet de la « révolution citoyenne » s'appuie sur le travail de la coalition, dans lequel le migrant est présenté comme un vecteur de développement, qui caractériserait une société cosmopolite postmoderne. Les migrants sont associés au transfert d'argent comme de technologies en faveur des pays du Sud. Avec l'élaboration participative d'une nouvelle Constitution adoptée en 2008, de nouveaux principes sont définis (État plurinational, citoyenneté universelle, libre mobilité humaine, égalité de droits entre nationaux et migrants étrangers). La Constitution reconnaît de nouveaux droits aux migrants, aux émigrés surtout<sup>7</sup>, mais aussi aux immigrés, et ce dans le but de recommander un meilleur traitement des émigrés dans les pays d'accueil (en général au Nord). L'identité nationale semble plus ouverte et le modèle de l'État-nation moins rigide, permettant de poser les bases d'un nationalisme inclusif. Le travail de plaidoyer des ONG en faveur des droits des migrants est clairement présent dans ces améliorations juridiques de valeur constitutionnelle.

*« Face à ces nombreux enjeux sociaux, la société civile rend visible l'enjeu migratoire grâce aux propositions d'une large coalition. »*

---

<sup>6</sup> En mars 1999, face à une crise économique, politique et sociale forte, le président de la République Jamil Mahuad ordonne la fermeture des banques pendant 24 heures, rendant impossibles toute transaction bancaire et tout retrait d'argent pour les comptes disposant de plus de 200 dollars ; cette mesure nationale dure finalement cinq jours. Cet épisode nommé « *feriado bancario* » provoque la fermeture de plus de 70% des institutions financières du pays, et l'émigration de plus de 10% des Équatoriens entre 1998 et 2004, principalement aux États-Unis, en Espagne et en Italie.

<sup>7</sup> La Constitution de 2008 crée une cinquième circonscription électorale, permettant aux citoyens équatoriens vivant à l'étranger de voter et d'être élus. Voir notamment : Amanda Bernal, « Le *retornado* dans le discours et les politiques des gouvernements de Rafael Correa (2007-2017). Retour sur un tournant dans le traitement institutionnel de la question migratoire », *L'Âge d'or*, n°12, 2019, <https://journals.openedition.org/agedor/5373>

Grâce à l'augmentation du prix du baril de pétrole, le corrésisme propose un modèle étatique fort qui articule politiques sociales, anti-impérialisme et souverainisme, autour d'une transition économique entre une économie primaire et une économie diversifiée stimulée par les transferts de technologies. De 2007 à 2013, le Secrétariat national pour les migrants (Senami) développe des politiques pour les émigrés<sup>8</sup> au sein du ministère des Relations extérieures (MRE). Les institutions étatiques octroient un visa aux immigrés, les autorisent à accéder gratuitement aux systèmes publics de santé et d'éducation, et leur reconnaissent le droit de travailler. Cette implication plus forte de l'État n'affecte pas la division du travail : les ONG spécialisées, financées par la coopération internationale, continuent de mettre en œuvre des programmes sociaux (soutien juridique et psychologique, formation, microcrédit, etc.). Ces organisations promeuvent le nationalisme inclusif en formant aux droits des migrants les salariés des institutions étatiques partenaires (MRE, ministère de l'Intérieur, région, municipalité, institutions publiques d'enseignement et de santé). Ces dernières vont alors intégrer ces nouveaux usagers dans le cadre d'une transversalisation des politiques publiques en faveur de l'inclusion de ces personnes (dans l'éducation et la santé en particulier).

### Effets de conjoncture, bascule du rapport de forces et politisation de la sécurité

En mars 2008, l'État colombien bombarde un campement secret des Forces armées révolutionnaires de Colombie – Armée du peuple (FARC) à la frontière, côté équatorien, tuant le numéro deux des FARC. Plusieurs scandales provoquent un repli de Correa sur la problématique migratoire : l'accusation du financement par les FARC de sa campagne électorale de 2006, et celle de la distribution de visas de réfugiés à des FARC qui entache une ONG proche du ministre de l'Intérieur dans le cadre de la politique dite « d'enregistrement élargi » (2009-2010), laquelle régularise plusieurs dizaines de milliers de Colombiens vivant en zone frontalière. La droite équatorienne s'insurge et tente de déstabiliser Correa en positionnant dans l'espace public la problématique de la sécurité. Pour ce faire elle relie l'augmentation de la délinquance à l'infiltration du conflit colombien, en tant que vecteur d'insécurité nationale. Fragilisé, le gouvernement Correa surenchérit et conflictualise l'immigration via le registre sécuritaire. Les politiques de reconnaissance des réfugiés sont limitées et visent à contrôler l'afflux (rétablissement de la présentation de l'extrait de casier judiciaire en juillet 2011, décret exécutif n°1182 de 2012). Le taux d'acceptation des demandes d'asile passe de 62% en 2010 à 17% en 2014. Face à l'effondrement de l'accès à l'asile, des visas alternatifs sont mis en place en écho avec les politiques régionales de gestion des migrations forcées de la région du Plan d'action du Brésil (2014), le développement de la citoyenneté sud-américaine et la stimulation de l'économie régionale via les visas de migration des organisations du Marché commun du Sud (Mercosur, visa créé en 2014) et de l'Union des nations sud-américaines (Unasur, visa de résidence créé en 2017). Ces visas alternatifs permettent une gestion plus flexible des migrations colombiennes (nationalité de 80% des détenteurs du visa Mercosur, dont une large majorité désigne le conflit comme cause de la migration), et limitent les responsabilités de l'État en matière de protection internationale<sup>9</sup>. Cet affaiblissement de la protection internationale est un des premiers visages de l'exclusion relative et progressive

---

<sup>8</sup> William Herrera Ríos, *S'emparer des « absents » : la construction du Secrétariat national du migrant de l'Équateur (2007-2013)*, thèse de Science politique, Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2016.

<sup>9</sup> Jacques Ramírez Gallegos, Ireri Ceja, Coloma Soledad *et al.*, «Ah, usted viene por la visa Mercosur»: *Migración, integración y refugio en Ecuador*, Quito, CELAG, 2017.

des migrants. Il est une marque du retour du nationalisme excluant dans le pays, car il se fait au nom de la sécurité et contre l'asile.

Dans ce contexte de pression, les ONG se positionnent sur plusieurs fronts stratégiques. Certaines s'engagent dans une défense juridique en faveur des droits humains, et saisissent la Cour constitutionnelle contre le décret de 2012, que cette haute juridiction censure partiellement en 2014. Sous l'influence du Plan d'action du Brésil de 2014 et la position du HCR qui promeuvent la régularisation des migrants forcés, les ONG proposent et parfois payent le visa Mercosur aux exilés pour qu'ils s'intègrent plus rapidement dans la société. En référence à la figure historique du migrant « désirable », la figure du « bon » réfugié se développe au fur et à mesure que la sécurité s'impose dans le débat public. En parallèle des politiques de visas, ces organisations promeuvent sur la scène médiatique la figure néolibérale du réfugié autoentrepreneur. Elles accompagnent son développement via des dispositifs d'éducation financière, de formation professionnelle, d'intégration au système bancaire et d'offre de microcrédits. Cependant, ces programmes ne sont pas proposés à tous, excluant ceux qui ne correspondent pas à la figure du « bon » réfugié. En pratique, les capacités de mise en œuvre et de suivi individuel par les ONG sont limitées, provoquant une sélection encore plus forte des réfugiés associés à cette figure d'une intégration réussie.

*« Le taux d'acceptation des demandes d'asile passe de 62% en 2010 à 17% en 2014. »*

Ces ONG jouent donc un rôle de garantes de la figure du « bon » réfugié, mettant à distance le « mauvais » réfugié, figure qui peut être assimilée à celle, historique, du migrant « indésirable ». Ainsi, le nouveau visage du nationalisme excluant réactive ce clivage entre migrant « désirable » et « indésirable » dans lequel les ONG peinent à adopter une position univoque. En effet, elles articulent souvent une stratégie juridique de défense universaliste des droits fondamentaux avec des politiques économiques qui tentent de faire des réfugiés de « bons » migrants. Elles le font par la promotion de la figure du réfugié autoentrepreneur pour tenter de mettre en avant des critères de « désirabilité » de type économique qui devraient être inopérants face à l'obligation étatique d'assurer la protection internationale de ces migrants forcés.

### Retour du nationalisme excluant : la difficile lutte des ONG pour les droits des migrants forcés

Dans un contexte de crise économique et politique forte, l'année 2017 est marquée par deux événements : l'adoption de la nouvelle loi migratoire et la fin de la présidence Correa. Dans un climat tendu, l'ex-président achève son mandat avec un bilan politique contesté et contrasté. Son dauphin, Lenín Moreno, est élu, mais il prend rapidement ses distances, proposant un dialogue avec la droite dans une optique de « réconciliation nationale ». La nouvelle loi migratoire est adoptée après 10 ans d'élaboration inégale. Ce texte est l'héritier manqué des principes constitutionnels progressistes de 2008, mais il est largement marqué par la nouvelle expansion du discours sécuritaire et développementiste, sans rupture réelle avec l'ancienne loi de 1971 qu'il remplace. L'immigré est sommé de présenter des garanties pour justifier qu'il n'est associé ni au terrorisme, ni au crime, ni au narcotrafic, et qu'il ne sera pas une charge pour l'État (justification de ressources économiques permettant son indépendance), le tout reflétant des stéréotypes tenaces contre les Colombiens. Des ONG saisissent la Cour constitutionnelle pour dénoncer, en vain, la non-conformité de la loi avec la Constitution de 2008. Là encore, le nationalisme excluant s'affirme avec la complicité de

la justice, tandis que les ONG continuent de nourrir – au travers de leurs programmes économiques – la rhétorique « bon » *versus* « mauvais » réfugié, imbriquée dans l’opposition migrant « désirable » et « indésirable ».

En 2018, la crise politique et l’inflation économique qui sévissent au Venezuela conduisent à la dégradation des conditions de vie et engendrent une émigration spectaculaire<sup>10</sup>. En Équateur, cet afflux massif (641 353 Vénézuéliens, dont 18% restent dans le pays en 2018) fait réagir le gouvernement qui renforce drastiquement sa position sécuritaire, conduisant à une nouvelle régression en matière de droits des migrants (résolution n°152 du MRE d’août, et discussion d’un plan de contingence). Le MRE s’aligne progressivement sur la position sécuritaire du ministère de l’Intérieur. Dans le cadre de la promotion d’un ordre public nationalisé, car mis à mal par l’extérieur, le bien-être équatorien est placé au-dessus des obligations de protection des personnes exilées. La mise à distance et l’organisation du rejet des populations « indésirables » se font par différents moyens, pour endiguer l’afflux de Vénézuéliens : d’abord l’augmentation des prérequis pour entrer sur le territoire (passeport, carte d’identité avec certifications officielles de ces documents, extrait de casier judiciaire), puis la gestion des entrées uniquement par la création ad hoc d’un « visa humanitaire spécial ». Cette politique conjoncturelle crée de l’irrégularité et des mécanismes de « déprotection » des migrants, en particulier vénézuéliens<sup>11</sup>, le tout complété par le maintien de lieux de détention et surtout la systématisation des reconduites à la frontière (réforme parlementaire de la loi migratoire de 2017 en décembre 2020). Mesures prises par à-coups par l’exécutif, celles-ci sont souvent contestées par les organisations de défense des droits (Défenseur des droits, ONG, institutions académiques) qui saisissent de nouveau la Cour constitutionnelle pour non-respect de l’ordre juridique (atteintes aux principes constitutionnels et à la loi migratoire de 2017) en août 2018 et en mars 2019, sans résultat significatif en faveur des droits des migrants et des exilés.

*« Le contexte de crise économique et politique favorise l’établissement d’un consensus où l’immigration est présentée sous un jour essentiellement négatif. »*

Le cas de l’Équateur témoigne du rôle important des organisations d’aide aux migrants qui ont activement participé à la reconnaissance de droits avancés des migrants, demandeurs d’asile, réfugiés, personnes en situation irrégulière, en 2008. Elles se mobilisent toujours contre les atteintes à ces droits, fortement accrues avec l’arrivée de la pandémie de la Covid-19 et le confinement national. Le contexte de crise économique et politique favorise l’établissement d’un consensus où l’immigration est présentée sous un jour essentiellement négatif. L’État se présente comme le garant de l’ordre public, de la sécurité nationale et des frontières (fermées depuis mars 2020), au détriment du respect de l’État de droit. Les ONG d’aide et le HCR, esseulés, n’arrivent donc plus à faire entendre leur position d’accueil des exilés, articulée autour d’un nationalisme ouvert. L’ambiguïté réside en ce que les programmes sociaux et économiques de ces ONG ne sont pas complètement incompatibles avec le nationalisme excluant, puisqu’elles promeuvent les critères historiques du migrant « désirable », conduisant ainsi à un renforcement du clivage entre « bons » et « mauvais » réfugiés. Et le contexte économique global ne fait que renforcer ce cercle vicieux en conduisant à l’augmentation des discriminations et de la xénophobie contre les migrants

---

<sup>10</sup> Fabrice Andréani, « Entre *crash* de l’État magique et boom de l’État bandit : le Venezuela dans le labyrinthe autoritaire », *Problèmes d’Amérique latine*, vol. 2, n°109, 2018, p. 119-134.

<sup>11</sup> Voir les cinq rapports de la série *Viviendo al Límite* publiés en 2020 et 2021 par l’ILDIS, le *Colectivo de Geografía crítica*, et la *Red Clamor* sur le site : <https://geografiacriticaecuador.org/justiciamigrante/cartillas>

dont les flux se sont paupérisés, les plongeant d'autant plus facilement dans une situation de survie.

English version: <https://www.alternatives-humanitaires.org/en/2021/11/10/variations-of-nationalism-in-ecuador-ngos-and-the-inclusion-and-exclusion-of-colombian-and-venezuelan-exiles/>

## Variations of nationalism in Ecuador: NGOs and the inclusion and exclusion of Colombian and Venezuelan exiles

**Ecuador has long presented itself as a host country that is particularly favourable to migrants. Over the past ten years or so, however, “inclusive nationalism” has been transformed into “exclusive nationalism”. NGOs helping forced migrants have mobilised on the legal front and have implemented economic programmes to promote the figure of the “good” refugee.**

In June 2007, President Rafael Correa of Ecuador declared that “no human being is illegal”. A few months later, in 2008, the country’s new Constitution proclaimed that “foreign migrants have the same rights as Ecuadorians” (Art. 11). The Latin American country with the most refugees, Ecuador was pursuing a progressive and unprecedented policy at the time that seemed to be creating a particularly favourable framework for action in partnership with non-governmental organisations (NGOs) specialising in protection, thus creating a welcoming society. Since 2010, however, and particularly since the election of President Lenín Moreno in 2017, there has been a shift in security policy. In August 2018, a statement issued by the Minister of the Interior accused migrants of being a vector of disease and crime, “perverting” public order and “contaminating” Ecuadorian society. In January 2019, the murder of a pregnant Ecuadorian woman, Diana, by her Venezuelan partner on the streets of Ibarra prompted stone-wielding locals to chase Venezuelan people out of the city. The following day in Quito, a number of protestors demonstrated against such macho and xenophobic violence. To deal with the situation, the government stepped up its security measures claiming that the protection of nationals was a priority over the protection of foreigners, in particular the Venezuelan exiles whom it stigmatised<sup>12</sup>. On 20 January, President Moreno, under the hashtag #WeAreAllDiana!, posted on Twitter:

“Ecuador is and will be a country of peace. I will not allow a single antisocial person to take that away from us. The integrity of our mothers, daughters and partners is my priority. I have ordered the immediate formation of units to monitor the legal status of Venezuelan immigrants on the streets, in the workplace and at the border. We are looking at the possibility of introducing a special permit for entry into the country. We have opened our doors to them, but we shall not sacrifice anyone’s security. It is the duty of the police to take tough action against crime and delinquency, and they have my backing.”<sup>13</sup>

Given these contradictory approaches, what strategies have aid NGOs developed to deal with the influx into Ecuador of Colombian exiles and Venezuelan migrants, the country’s

---

<sup>12</sup> “Feminicidio en Ecuador: las polémicas medidas adoptadas por el gobierno ecuatoriano para los inmigrantes venezolanos tras el asesinato de una mujer embarazada a manos de su expareja”, *BBC News Mundo*, 22 de enero 2019, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46967199>

<sup>13</sup> Translated by the author and the editor.

two main immigrant populations? Both types of rhetoric (progressive *vs.* security) are in fact a new take on the 1940-1971 conflict between “desirable” and “undesirable” foreigners in Ecuador’s migration policy, which laid the foundations for the security and development approach known as “segmented opening”. More than just a conflict, this is a continuum between inclusive and exclusive nationalism, which neither political actors nor NGOs protecting refugees have managed to break. This article analyses the shift in rhetoric and practices in the treatment of Colombian and Venezuelan migrants and exiles by decoding the interplay between state institutions and other political actors, including aid NGOs, in the light of economic and political crises.

This analysis is based on ongoing doctoral research into the policies for managing Colombian exiles in Ecuador. It included, in particular, a field survey conducted over a period of twenty-two months between 2015 and 2017 which led to a hundred or so interviews with people working in the sector’s organisations and with refugees and involved observing the work of specialist NGOs<sup>14</sup> at workshops implementing various social programmes for forced migrants (psychological counselling, legal aid, nutrition, vocational training, financial education, assistance with developing a professional project).

### “Segmented opening” and the advent of a modern State guardian of its borders

In the 19<sup>th</sup> and 20<sup>th</sup> centuries, the Ecuadorian Nation-State built its identity by consolidating its territory with its neighbours (wars with Peru in 1855, 1941 and 1995) and exploiting that territory (agriculture and the conquest of the Amazon), which “modernised” the economy and “civilised” its indigenous peoples<sup>15</sup>. As there was very little migration, its management was aligned with the nationality and citizenship regimes based on the values of morality and civilisation. The “segmented openness” model reflected the dominant security and developmental policies and differentiated between “desirable” and “undesirable” foreigners in accordance with the vision of the Ministry of the Interior, which monopolised the issue<sup>16</sup>. “Desirable” foreigners were investors whose activities tamed the land and civilised the local populations, whilst generating national wealth and modernising the Nation-State. Likely to contaminate the morals and health of Ecuadorian society, other foreigners were classified as “undesirable” (the poor, criminals, traffickers, prostitutes, people with disabilities, etc.). Despite changes in legal standards, this security and developmental vision does not seem to have disappeared completely – on the contrary, it seems to be resurfacing in political rhetoric, legal standards and institutional practices.

### The emergence of an inclusive nationalism: an update on the figure of the “desirable” foreigner

Migration management evolved against a backdrop of social and indigenous mobilisation against the neo-liberal policies of the late 1990s, which led to a major economic and

---

<sup>14</sup> The sector’s main NGOs in Ecuador were interviewed. All are national branches of the following international NGOs: Hebrew Immigrant Aid Society (HIAS), Jesuit Refugee Service, The Scalabrinians, Asylum Access and Refugee Education Trust (RET).

<sup>15</sup> Emmanuelle Sinardet, « Nation, mémoire et équatorianité (1895-1915). La littérature d’histoire des frontières », *América. Cahiers du CRICCAL*, 2004, vol. 31, n°1, 2004, p. 271-278.

<sup>16</sup> Jacques Ramírez Gallegos, *La política migratoria en Ecuador*, IAEN, Quito, 2013.

political crisis, particularly in the face of the massive emigration of Ecuadorians following the *feriado bancario* of 1999<sup>17</sup>. At the same time, the conflict in Colombia was evolving with civilians becoming the target of territorial rivalry between the protagonists (army, guerrillas, paramilitaries). From 2000, thousands of Colombian exiles attempted to seek refuge in Ecuador and the country asked the United Nations High Commission for Refugees (UNHCR) for assistance. Faced with so many social challenges, civil society highlighted the migration issue in a series of proposals from a broad coalition: human rights defenders, Ecuadorian immigrant associations abroad and NGOs specialising in refugee assistance. This coalition supported Rafael Correa's campaign in 2006. At the time he was the only candidate to politicise the migration issue by mobilising universalist arguments. The "citizens' revolution" project built on the work of the coalition whereby migrants were presented as a vehicle for development that would characterise a post-modern cosmopolitan society. Migrants were associated with the transfer of money and technology to the countries of the Global South. With the participatory drafting of the new Constitution adopted in 2008, new principles were defined (multi-national State, universal citizenship, free movement of people, equal rights for nationals and foreign migrants). The Constitution recognised new rights for migrants, especially for emigrants<sup>18</sup>, but also for immigrants, with the aim of recommending better treatment for emigrants in host countries (generally in the Global North). The national identity seemed more open and the Nation-State model less rigid, laying the groundwork for inclusive nationalism. NGOs' advocacy work for migrants' rights is clear to see in these legal improvements of constitutional value.

*"Faced with so many social challenges, civil society highlighted the migration issue in a series of proposals from a broad coalition."*

Thanks to the increase in the price of crude oil, Correa-ism offered a strong state model combining social policies, anti-imperialism and sovereignty around an economic transition from a primary economy to a diversified economy stimulated by technology transfers. Between 2007 and 2013, the National Secretariat for Migrants (Senami) within the Ministry of Foreign Affairs (MRE) developed policies for emigrants<sup>19</sup>. State bodies issued visas to immigrants, granting them free access to the public health and education systems and recognising their right to work. This greater State involvement did not affect the division of labour: specialist NGOs, funded by international cooperation, continued to implement social programmes (legal and psychological support, training, microcredit, etc.). These organisations promoted inclusive nationalism by training the employees of partner State institutions in migrants' rights (the MRE, the Ministry of the Interior, regions, municipalities, public education and health institutions). The latter bodies then integrated

---

<sup>17</sup> In March 1999, in the face of a major economic, political and social crisis, President Jamil Mahuad ordered the closure of banks for 24 hours, making it impossible to conduct any banking transactions or withdraw money for accounts with balances over \$200. This national measure lasted five days. This episode, known as the "feriado bancario," caused the closure of more than 70% of the country's financial institutions and the emigration of more than 10% of Ecuadorians between 1998 and 2004, mainly to the United States, Spain and Italy.

<sup>18</sup> The 2008 Constitution created a fifth electoral district, allowing Ecuadorian citizens living abroad to vote and be elected. See in particular: Amanda Bernal, « Le *retornado* dans le discours et les politiques des gouvernements de Rafael Correa (2007-2017). Retour sur un tournant dans le traitement institutionnel de la question migratoire », *L'Âge d'or*, n°12, 2019, <https://journals.openedition.org/agedor/5373>

<sup>19</sup> William Herrera Ríos, *S'emparer des « absents » : la construction du Secrétariat national du migrant de l'Équateur (2007-2013)*, thèse de Science politique, Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2016.

these new users into a framework of cross-cutting public policies that favoured the inclusion of these people (particularly in education and health care).

### Short-term effects, a shift in the balance of power and the politicisation of security

In March 2008, the Colombian State bombed a secret FARC (Revolutionary Armed Forces of Colombia – People’s Army) camp on the border (Ecuadorian side), killing FARC’s second-in-command. Several scandals caused Correa to backtrack on the migration issue: the accusation that FARC had funded his 2006 election campaign and that refugee visas had been issued to members of FARC (which tainted an NGO close to the Ministry of the Interior) under the so-called “extended registration” policy (2009-2010) that regularised tens of thousands of Colombians living in border areas. The right wing in Ecuador rose up and tried to destabilise Correa by putting the security issue in the public domain. It did this by equating rising crime levels with the permeation of the Colombian conflict as a vector of national insecurity. The weakened Correa government overstated and overplayed immigration by playing the security card. Refugee-recognition policies were limited and aimed at controlling the influx (reinstatement of the requirement to submit a copy of their criminal record in July 2011, Executive Decree No.1182 of 2012). The rate of acceptance of asylum applications fell from 62% in 2010 to 17% in 2014. Given the collapse of access to asylum, alternative visas were introduced in line with the regional policies for managing forced migration in Brazil’s Action Plan (2014), the development of South American citizenship and the stimulation of the regional economy through the migration visas issued by the organisations of the Southern Common Market (Mercosur, visa introduced in 2014) and the Union of South American Nations (Unasur, residence visa introduced in 2017). These alternative visas allowed for a more flexible system of managing migration from Colombia (whose citizens held 80% of the Mercosur visas, a large majority of whom cited the conflict as the cause of migration) and limited the State’s responsibilities in terms of international protection<sup>20</sup>. This undermining of international protection was one of the first signs of the relative and gradual exclusion of migrants. It marked the return of exclusive nationalism in the country, as it was done in the name of security and against asylum.

In this pressurised environment, NGOs adopted positions on several strategic fronts. Some engaged in human rights advocacy and went before the Constitutional Court to bring action against the 2012 decree, which was partly censured by that court in 2014. Under the influence of Brazil’s 2014 Action Plan and the UNHCR’s position of promoting the regularisation of forced migrants, NGOs offered (and sometimes paid for) the Mercosur visa to exiles in order to integrate them more quickly into society. In reference to the historical figure of the “desirable” migrant, the figure of the “good” refugee gradually developed as security became more prominent in public debate. Alongside the visa policies, these organisations promoted, in the media, the neo-liberal figure of the self-employed refugee and supported their development through financial education, vocational training, integration into the banking system and microcredits. However, these programmes were not offered to everyone and excluded those who did not correspond to the image of the “good” refugee. In practice, the NGOs’ capacity for implementation and individual monitoring was limited, resulting in a much more rigid selection of refugees that fitted this image of successful integration.

---

<sup>20</sup> Jacques Ramírez Gallegos, Iréri Ceja, Coloma Soledad *et al.*, “*Ah, usted viene por la visa Mercosur*”: *Migración, integración y refugio en Ecuador*, Quito, CELAG, 2017.

*“The rate of acceptance of asylum applications fell from 62% in 2010 to 17% in 2014.”*

These NGOs therefore acted as guarantors of the “good” refugee, sidelining the “bad” refugee, a figure which can be assimilated with the historical figure of the “undesirable” migrant. The new face of exclusive nationalism thus revived the rift between “desirable” and “undesirable” migrants in which NGOs struggle to adopt an unequivocal stance. Indeed, they often adopt a legal strategy of the universalist defence of basic rights with economic policies which try to turn refugees into “good” migrants by promoting the figure of the self-employed refugee in an attempt to highlight economic-type criteria of “desirability” that should be irrelevant in light of the State’s obligation to provide international protection for these forced migrants.

### The return of exclusive nationalism: NGOs’ difficult struggle for the rights of forced migrants

Against a backdrop of major economic and political crisis, 2017 was marked by two events: the adoption of the new migration law and the end of Correa’s presidency. In a tense atmosphere, the ex-president ended his term with a controversial and mixed political record. His heir, Lenín Moreno, was elected, but he quickly distanced himself, offering to engage in dialogue with the right wing with a view to “national reconciliation”. The new migration law was passed after ten years of erratic drafting. This text is the missing successor to 2008’s progressive constitutional principles but is largely marked by a new expansion of the rhetoric on security and development, with no real changes from the old 1971 law that it replaced. Immigrants were required to provide guarantees that they are not involved in terrorism, crime or drug trafficking and would not be a burden on the State, i.e. they had to prove that they had sufficient economic resources to be independent – all of which reflected the entrenched stereotypes of Colombians. NGOs went before the Constitutional Court to denounce, in vain, the law’s non-compliance with the 2008 Constitution. Once again, exclusive nationalism asserted itself with the complicity of the law, whilst NGOs – through their economic programmes – continued to nourish the “good” vs. “bad” refugee rhetoric in the distinction between “desirable” and “undesirable”.

In 2018, political crisis and economic inflation in Venezuela led to a deterioration in living conditions, resulting in a spectacular wave of emigration<sup>21</sup>. In Ecuador, this massive influx (641,353 Venezuelans, 18% of whom stayed in the country in 2018) forced the government to act. It drastically strengthened its stance on security, leading to a new reversal of migrants’ rights (Resolution 152 from the MRE in August and discussions about a contingency plan). The MRE gradually aligned itself with the Ministry of the Interior’s position on security. In an effort to promote national public order, which was being undermined from outside, Ecuadorian welfare was prioritised above the obligation to protect exiled persons. Various methods were employed to stem the influx of Venezuelans and to sideline and organise the rejection of “undesirable” people: firstly, more stringent entry requirements (passport, identity card with official certification of these documents, a copy of their criminal record); and then entry solely through the ad hoc introduction of a “special humanitarian visa”. This short-term policy created some irregularity and “de-protection”

---

<sup>21</sup> Fabrice Andréani, « Entre *crash* de l’État magique et boom de l’État bandit : le Venezuela dans le labyrinthe autoritaire », *Problèmes d’Amérique latine*, vol. 2, n°109, 2018, p. 119-134.

mechanisms for migrants, particularly those from Venezuela<sup>22</sup>, complemented by the maintenance of detention centres and, above all, systematic deportation (parliamentary reform of the 2017 migration law in December 2020). These ad hoc measures implemented by the executive were often challenged by human rights organisations (rights defenders, NGOs, academic institutions), which again took action in the Constitutional Court for non-compliance with the law (infringements of constitutional principles and 2017's migration law) in August 2018 and March 2019, with no significant results in favour of the rights of migrants and exiles.

*“The backdrop of economic and political crisis favours the establishment of a consensus where immigration is essentially presented in a negative light.”*

The case of Ecuador demonstrates the important role played by migrant aid organisations which were actively involved in the recognition of enhanced rights for migrants, asylum-seekers, refugees and people in irregular situations in 2008. They are still campaigning against violations of these rights, the instance of which has increased considerably since the onset of the Covid-19 pandemic and national lockdowns. The backdrop of economic and political crisis favours the establishment of a consensus where immigration is essentially presented in a negative light. The State presents itself as the guarantor of public order, national security and borders (closed since March 2020) to the detriment of respect for the rule of law. As a result, aid NGOs and the UNHCR, out on their own, are no longer able to assert their position of welcoming exiles based on open nationalism. The ambiguity resides in the fact that the social and economic programmes of these NGOs are not completely incompatible with exclusive nationalism, in that they promote the historical criteria of the “desirable” migrant, thus strengthening the rift between “good” and “bad” refugees. Furthermore, the global economic context is simply strengthening this vicious circle by generating an increase in discrimination and xenophobia against migrants who are increasingly impoverished, plunging them more easily into a survival situation.

*Translated from the French by Derek Scoins*

---

<sup>22</sup> See the five reports from the *Viviendo al Límite* series published in 2020 and 2021 by IDLIS, the *Colectivo de Geografía crítica*, and *Red Clamor* at: <https://geografiacriticaecuador.org/justiciamigrante/cartillas>