

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Sociología y Estudios de Género.

Convocatoria 2016 – 2017

Tesina para obtener el título de Especialización en Migración, Desarrollo y Derechos
Humanos

Migración cubana en Ecuador.

Respuestas institucionales y contradicciones políticas (2015-2017)

Juan Pablo Velásquez Veintimilla

Asesor: Ahmed Correa

Lector: Alex Valle

Quito, octubre de 2017

Dedicatoria

Esta investigación es dedicada a mi familia y a mis superiores Juan Carlos Estrella y Carlos Martínez por el apoyo brindado en continuar con mis estudios.

Tabla de contenidos

Resumen	IV
Agradecimiento	V
Introducción	1
Capítulo 1	5
Migración cubana en el Ecuador desde el 2008 y percepción de la sociedad receptora...	5
1.1. Migración cubana en el Ecuador.....	5
1.2. El “otro extranjero” y la libre movilidad en Ecuador.....	17
Capítulo 2	24
Marco teórico. El papel del estado y sus políticas migratorias a nivel interno y.....	24
Externo.....	24
2.1. Estado y las políticas migratorias.....	24
2.2. Estado y políticas regionales e internacionales.....	37
Capítulo 3	48
Respuestas jurídicas institucionales del estado frente al migrante cubano: estudio.....	48
de campo.....	48
3.1. Constitución de 2008 y Leyes de Extranjería de 1971 y Ley Orgánica de.....	48
Movilidad Humana de 2017.....	48
3.2. Análisis de las Actas del Consejo Consultivo.....	51
3.2.1. Consejo Consultivo.....	52
3.2.2. Actas del Consejo Consultivo.....	54
Conclusiones	67
Lista de referencias	71

Tablas

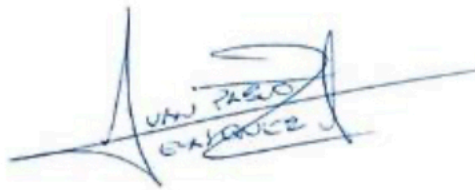
1.1.1 Entrada y salida de extranjeros, según continentes y principales.....	11
países de procedencia o destino.....	11

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesina

Yo, Juan Pablo Velásquez Veintimilla, autor de la tesina titulada “Migración cubana en Ecuador. Respuestas institucionales y contradicciones políticas (2015-2017)”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de especialización en Migración, Desarrollo y Derechos Humanos concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, octubre de 2017



Juan Pablo Velásquez Veintimilla

Resumen

El Consejo Consultivo de Política Migratoria jugó un papel central en el diseño y aplicación de políticas migratorias que afectaron directamente a la comunidad cubana en el Ecuador. El presente trabajo busca contribuir a la comprensión de las motivaciones que han llevado al Estado ecuatoriano a la aplicación sesgada de políticas migratorias y de forma particular a los migrantes cubanos. Esta investigación busca analizar las políticas migratorias que mantuvo el Gobierno ecuatoriano y el doble discurso frente a la migración, tomando en consideración, también, la visión regional sobre los flujos migratorios y su accionar frente a los migrantes.

Agradecimientos

La elaboración de esta investigación ha sido posible gracias a la colaboración de mi asesor: Ahmed Correa, de mi profesora, Carmen Gómez y mi compañera y amiga Carolina Jaramillo.

Introducción

Pese a que el gobierno ecuatoriano desde el 2008 ha promulgado una política de movilidad humana y “apertura de fronteras”, los procesos legales en estos últimos ocho años contradicen esta postura con respecto a ciertas poblaciones migrantes, entre ellas la procedente de Cuba.

Estas contradicciones son patentes tanto en las actas del Consejo Consultivo de Política Migratoria, que modificaron los requisitos de acceso en diferentes temporalidades para los ciudadanos cubanos, como en los Acuerdos Ministeriales que impusieron a esta población el visado a partir de diciembre de 2015. De esta situación se destaca, por lo tanto, un doble discurso que oscila entre la apertura y la restricción.

Este doble discurso plantea numerosas cuestiones acerca de las razones que modificaron los cambios en las políticas migratorias en Ecuador. Teniendo en cuenta esta problemática, esta investigación trata de responder a la siguiente pregunta de investigación: ¿Qué motivaciones se encuentran detrás de las decisiones tomadas por el gobierno ecuatoriano en materia de política migratoria con respecto a los ciudadanos cubanos?

La denominada “Revolución Ciudadana”, implementó una nueva política de “apertura de fronteras”, lo cual supuso un cambio en las políticas migratorias en el Ecuador. Lo anterior provocó una dinámica distinta en los flujos migratorios, por lo que el país fue visto por los migrantes como un territorio donde podían cumplir sus aspiraciones de vida negadas por los países de origen; este ha sido el caso de la población cubana en Ecuador. Una economía dolarizada, apertura en las políticas migratorias y un discurso político de “brazos abiertos” para con los migrantes, fueron factores principales, para que los ciudadanos extranjeros, entre ellos los cubanos, busquen al Ecuador como una plaza de destino.

La población cubana fue una de las comunidades de población migrante que se benefició del nuevo escenario que se generaba con la apertura de fronteras. Sin embargo, su entrada en el país significó también vivir una serie de respuestas institucionales y de políticas marcadas por la contradicción y las restricciones progresivas. En este sentido, desde la imposición de cartas de invitación, registro de títulos, retiro y restauración del visado, la

población cubana ha sufrido los cambios de las políticas migratorias por parte del Estado ecuatoriano para su control y regulación.

Una vez ejecutadas las nuevas políticas migratorias, el Estado ecuatoriano se vio forzado a replantear los procesos de control y securitización. El flujo migratorio en territorio ecuatoriano se transformó en un sistema complejo pues el Estado se encontró nuevamente frente a una dicotomía entre la apertura y la restricción.

A la par de esta dicotomía política, el Gobierno ecuatoriano, también, se enfrenta con una problemática legal entre la nueva normativa jurídica expresada en la Constitución de la República del Ecuador y las leyes migratorias securitistas (Extranjería y Migración de 1971), vigentes hasta febrero de 2017.

Por tal motivo, el Ecuador, a través del Consejo Consultivo de Política Migratoria, creado por la Ley de Extranjería del 1971, y que será sujeto de estudio en esta investigación, empieza a elaborar, ejecutar y aplicar de forma inconsistente políticas migratorias que contradecían el discurso político del ex presidente Rafael Correa sobre la libre movilidad y que posicionaron criterios de control y seguridad, sobre todo con los ciudadanos cubanos.

Esta investigación busca además indagar en las acciones regionales y suprarregionales de los países respecto a sus políticas migratorias internacionales y el peso político que pueden tener estos para que los Gobiernos seden en sus procesos internos, así como el impacto que esto tiene para la modificación de los flujos migratorios.

En esta búsqueda, se destaca una articulación de las agendas migratorias a nivel regional, en la cual los Estados, a través de organismos suprarregionales e internacionales colocan a la migración como un eje fundamental dentro de los objetivos de integración y de cooperación bilateral y multilateral.

Esta investigación desarrolla una metodología cualitativa, a través de la cual se pretende comprender la actuación del Estado ecuatoriano, la política migratoria ecuatoriana para con esta población migrante, en especial a través de la actuación del Consejo Consultivo. Dicha metodología es oportuna pues se requiere de datos descriptivos que permitan analizar el

entorno de las acciones del Estado y su aplicación, tanto en el escenario nacional como en el regional.

El método de esta investigación será el etnográfico, entendido como una forma de investigación caracterizada por “la exploración de la naturaleza de un fenómeno social concreto [...]; y, una tendencia a trabajar con datos no estructurados, es decir, datos que no han sido codificados hasta el punto de recoger datos a partir de un conjunto cerrado de categorías analíticas” (Atkinson y Hammersley, citados en Ghiso 1996, 6). Al abordar mi investigación con este método podré analizar e interpretar los significados y acciones de los actores estatales ecuatorianos con respecto a la migración de los ciudadanos cubanos. Entre las técnicas de investigación que utilizaré en la investigación destacan: la entrevista, el análisis documental, así como el análisis del discurso, que va más allá de la exegesis jurídica de normativas y actas institucionales.

Es intención de esta investigación, como lo señala Santander buscar “la opacidad de los discursos: sabemos que el lenguaje no es transparente, los signos no son inocentes, que la connotación va con la denotación, que el lenguaje muestra, pero también distorsiona y oculta, que a veces lo expresado refleja directamente lo pensado y a veces sólo es un indicio ligero, sutil, cínico” (Santander 2011, 208).

El objeto de estudio a ser analizado son las motivaciones que se encuentran detrás de las decisiones tomadas por el gobierno ecuatoriano en materia de política migratoria con respecto a los ciudadanos cubanos. Para estudiar este caso, me centraré en parte en la ciudad de Quito, donde se encuentra la matriz del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, del cual soy funcionario, y en el cual están la mayoría de documentos oficiales requeridos para esta investigación, así como donde se realizaron las entrevistas de investigación.

El desarrollo de esta investigación se enmarca en tres capítulos, en los que se explicará de forma detallada como el Ecuador, en el período de estudio (2015-2017), desarrolló políticas públicas específicas para ciertas comunidades migrantes y que estuvieron sujetas a coyunturas políticas internas y sometidas a presiones externas.

El primer capítulo hace referencia al proceso migratorio cubano en el Ecuador, desde que empieza el Gobierno de la “Revolución ciudadana”, así como al escenario en donde los actores estatales, sociales y humanos confluyen para una dinámica distinta. Además, en este capítulo se analiza la construcción del “otro” desde la visión del Estado y su sociedad, entendiendo los discursos sociales sobre el migrante y el supuesto imaginario que se crea alrededor del extranjero.

El segundo capítulo marca el análisis teórico sobre la dinámica migratoria en el Ecuador. Por un lado, está la relación entre el Estado y sus políticas migratorias, donde se plantea el análisis de la construcción de las mismas bajo el enfoque de securitización, pero desde un discurso de derechos y de apertura de frontera, y por otra parte está la relación de los Estados a nivel regional y suprarregional, donde se busca comprender a la migración como eje transversal en las políticas internacionales y su efecto en las relaciones políticas, ideológicas, sociales y económicas de los países.

Como tercer y último capítulo, es interés de este documento realizar un análisis de campo, con relación a los documentos legales elaborados por las instituciones del Estado ecuatoriano, representado por el Consejo Consultivo y varias experiencias personales de ciudadanos cubanos y servidores públicos sobre el proceso migratorio de esta comunidad en el Ecuador.

Este capítulo busca mostrar las inconsistencias legales que el Estado ecuatoriano mantuvo en el período antes señalado para con los migrantes cubanos y como afectó estos procesos a la vida cotidiana del migrante en el Ecuador.

Como funcionario público me llamo la atención ver como las Actas del Consejo Consultivo tenían un sesgo particular con los ciudadanos cubanos, lo cual se demostrará en el capítulo tercero, y fue de mi interés el preguntarme por qué el Estado ecuatoriano tomó o manejó esas acciones solo con esa comunidad migrante y no con otras migraciones en el país en el período de estudio. Ahora como investigador, considero necesario generar una reflexión en torno a la actuación institucional del estado y de su política migratoria en torno a la población cubana y sus prácticas en materia migratoria y dejar a los lectores un documento que posibilite analizar y evaluar si el Estado ha cumplido con su discurso político.

Capítulo 1

Migración cubana en el Ecuador desde el 2008 y percepción de la sociedad receptora

Esta investigación nace de la necesidad de analizar las respuestas institucionales del Estado ecuatoriano y sus contradicciones respecto a la migración cubana en el país. Es interés de la misma, abordar el doble discurso que se da entre la apertura de fronteras y las acciones migratorias que controlan y regulan a determinadas poblaciones migrantes. Como punto de partida para abordar esta problemática me parece pertinente analizar dos aristas principales dentro de este capítulo. Por un lado, me centraré en la migración cubana en el Ecuador y la coyuntura ecuatoriana en la cual se dio esta migración; y, por otra parte, será oportuno revisar la percepción que tuvo la sociedad receptora frente a la llegada de estos “otros”, considerados en su mayoría como indeseables por parte de la población ecuatoriana al crearse una falsa imagen de estos migrantes.

1.1. Migración cubana en el Ecuador

A partir del 2008, el gobierno del ex presidente Rafael Correa planteó una nueva visión sobre la movilidad humana, marcando un distanciamiento de las posiciones históricas sobre la migración en el país. Es a partir de este nuevo gobierno y considerando los nuevos flujos migratorios en el que se modificó el escenario de las migraciones.

Ecuador instauró los principios de la ciudadanía universal y de libre movilidad, plasmado en la Sección Tercera, del capítulo de Movilidad Humana de la Constitución de la República del Ecuador¹ en la que se plantean derechos humanos, protección, refugio, no discriminación, entre otros temas fundamentales para los migrantes. Lo anterior, constituyó una ruptura frente a los gobiernos “neoliberales” que estuvieron en el poder y ocasionaron la grave crisis del país en los 90 y 2000². La concreción de la Constitución de la República del Ecuador de 2008 incluyó nuevos parámetros sobre la migración, como por ejemplo, considerar al migrante

¹ “Art. 40.- Se reconoce a las personas el derecho a migrar. No se identificará, ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria” (Constitución del Ecuador 2008, 32).

² Según el análisis de Cerdas, Jiménez y Valverde (2006) “A finales de los años 90, la situación ecuatoriana empeoró por diversos factores, entre ellos el fenómeno del Niño de 1998 y la caída de los precios del petróleo de 1998-1999. Entre 1999 y el año 2000 el sistema financiero se vio afectado por el cierre de más de la mitad de los bancos del país, lo que repercutió en la estabilidad económica. Esta situación ha repercutido en un elevado costo social, en términos de incremento en la desigualdad y persistencia de la pobreza y desempleo” (Cerdas, Jiménez y Valverde 2006, 1)

como uno más de la sociedad y en comunidad dentro del Estado y su nueva administración, así se destaca en el Artículo 40 de la Carta Magna.

En este contexto se implementó la política de “apertura de fronteras”³, en la que se decide la suspensión del visado como requisito para el ingreso de extranjeros al país, autorizándose su estadía por un período de 90 días. Simultáneamente, se promueven nuevas políticas en materia de refugio y de emigrantes retornados. Tal es el caso del documento oficial elaborado en el mismo año sobre Política del Ecuador en Materia de Refugio, en el cual se indica que:

El Estado ecuatoriano ha mantenido un permanente compromiso para garantizar el reconocimiento del estatus de refugio individual y por influencia masiva. También respetará y garantizará los principios de no devolución y no sanción penal por violación a la normativa migratoria vigente cuando sea materia de asilo y refugio; igualmente, tomará las decisiones y ejecutará las acciones necesarias para lograr la efectiva inclusión o inserción de estas personas.⁴

Los nuevos cambios dentro de la política migratoria, incluyeron sendos programas de retorno para sus migrantes: el Plan “Bienvenido a casa” que facilitaba el traslado del menaje de casa, herramientas de trabajo o vehículos a través de exoneración de impuestos para los migrantes que deseaban regresar a territorio ecuatoriano; y dentro de este programa el que más se destacó fue el Fondo Concursable “El Cucayo”, que fue creado para personas ecuatorianas migrantes que deseaban iniciar un negocio en el Ecuador (Moncayo, 2011).

Como parte de este escenario, se desarrolló en el 2009 el “Proceso de Registro Ampliado”, el cual permitió realizar el registro y reconocimiento de la condición de refugiados a ciudadanos colombianos que se encontraban en territorio ecuatoriano.

“Este proceso de Registro Ampliado se realizó en cinco provincias de la frontera norte donde existían mayor concentración de colombianos con la necesidad de protección internacional,

³ Ya para el año 2007, el Estado ecuatoriano planteó el “Plan Ecuador”, el cual constituyó una “Política de Estado para la frontera norte, donde se propuso solventar una extensiva crisis humanitaria con los desplazados colombianos hacia el Ecuador, tomando como eje central los Derechos Humanos, Asistencia Humanitaria y Refugio” (Velásquez, 2012).

⁴ Política Migratoria de Refugio 2008. Disponible en: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Ecuador/Politica_del_Ecuador_en_materia_de_refugio.pdf?view=1

estas provincias fueron: Esmeraldas, Sucumbíos, Orellana, Carchi e Imbabura” (Velásquez 2012, 34).

Estos cambios políticos propician una nueva dinámica en los flujos migratorios hacia el Ecuador, configurando al país como destino para migrantes de países vecinos y de otros continentes que vieron una oportunidad de utilizar el territorio como lugar de tránsito o para establecerse en él.

A partir de este nuevo escenario migratorio, el Ecuador enfrenta nuevos procesos de control para regular la permanencia de migrantes en territorio nacional, por lo que plantea Acuerdos Ministeriales y acciones oficiales con el fin de administrar los movimientos migratorios dentro de los límites fronterizos. Sin embargo, estas acciones no han sido coherentes con el discurso político de “apertura de fronteras”, al momento de ser ejecutadas.

Un ejemplo claro de aquello es que, El Ministerio de Relaciones Exteriores y de Movilidad Humana (MREMH), a través del Acuerdo Ministerial 000105, de 03 de septiembre de 2010, estableció el requerimiento de visas de ingreso para nueve países: Kenia, Nepal, Nigeria, Pakistán, Somalia, Afganistán, Bangladesh, Eritrea, Etiopía.

Lo cual nos lleva entonces a tomar en consideración lo expuesto por Valle (2012), en el sentido de que “la adopción de las políticas confiere a la acción de gobernar cualidades distintas conforme las decisiones políticas de hacer o no hacer, que tienen que ver con las respuestas a los nuevos procesos sociales y la ideología de los gobiernos de turno”. (Valle 2012, 31).

Otra de las normas que evidencian las contradicciones indicadas, fue la promulgación en el 2012 del Decreto 1182⁵, firmado por el ex presidente Rafael Correa, en la que se destaca un retroceso en materia de Refugio.

⁵ Reglamento para la aplicación en el Ecuador del derecho de refugio establecido en el art. 41 de la Constitución de la República del Ecuador, las normas contenidas en la Convención de las Naciones Unidas de 1951, sobre el estatuto de los refugiados y en su protocolo de 1967. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8604.pdf>

La eliminación del concepto ampliado de refugiado recogido en la Declaración de Cartagena, la vulneración del principio de no devolución por la permisión de deportación de los recurrentes con recurso extraordinario de revisión, o el establecimiento de un término de solamente 15 días para formalizar la petición de asilo, son algunos de los nuevos elementos introducidos por el Decreto 1182, que estarían representando un triste retroceso en relación al anterior Decreto 3301/92 (Correa 2014, 79).

Es en este escenario de cambios, en que tiene lugar las regulaciones específicas para con la población migrante cubana, se impuso, a partir del 15 de enero de 2013, la carta de invitación en el Ecuador, figura que se planteó como requisito para el ingreso de ciudadanos cubanos al territorio nacional. Esta carta, constituía un requisito para salir de Cuba que estuvo vigente antes de que se posiciona como requisito “de entrada” en el Ecuador.

La “carta de invitación” no era más que un “acto jurídico contemplado en una escritura notarial mediante el cual un ciudadano con plena capacidad jurídica del país al cual se pretende viajar, invita formalmente al cubano o cubana que pretende viajar” (Correa 2014, 83). Este proceso fue eliminado por la reforma migratoria cubana en el mismo año, por lo que dejó una clara interpretación de que ambos países, en búsqueda de mantener un control migratorio, plasmaron una especie de acción “espejo” para sostener acciones migratorias con una visión de seguridad y registro de los flujos migratorios.

Al momento de la implementación de dicho requisito, el Gobierno ecuatoriano estableció lo siguiente: “La carta deberá ser legalizada ante el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración y cumplir con requisitos orientados a contribuir a la vigencia de un flujo migratorio ordenado entre ambos países e impedir el tráfico de personas” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2013. Boletín No.014). No obstante, esta política duró tan solo un año, pues el 01 de abril del 2014, se suspendió la medida sobre la base de que:

Profesionales de nacionalidad cubana, prestan sus servicios en ramas como la salud, educación, deporte, áreas técnicas, entre otras, constituyendo al igual que ciudadanos de otras nacionalidades, un aporte para el desarrollo del país. Consideraciones que han motivado a que el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, decida suprimir el requisito de presentación de la carta de invitación a los ciudadanos de nacionalidad cubana para su ingreso

a territorio ecuatoriano; disposición que debe cumplirse a partir del 01 de abril de 2014” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2013)⁶

Analizando las diversas acciones adoptadas como parte de la política migratoria ecuatoriana, con la imposición de visas a nueve países, el Decreto 1182, la imposición de la carta de invitación como requisito de ingreso, la elevación de los costos de las visas, deja abierta una seria discusión sobre el doble discurso del Gobierno del Ecuador, con su proceder en el control de los flujos migratorios y alocución sobre dicha temática frente a la sociedad.

Para los ciudadanos cubanos la entrada en el país significó vivir una serie de respuestas institucionales y de políticas marcadas por la contradicción y las restricciones progresivas, lo cual dio paso a que en el Ecuador se vuelvan más visibles a la sociedad. Como bien lo señala Correa (2014) “Fue el contexto de apertura promovido por el 2008 por el nuevo marco constitucional, el momento que marcó la aparición de cubanas y cubanos como grupo social visible dentro de la realidad ecuatoriana” (Correa 2014, 64).

El proceso migratorio de los ciudadanos cubanos hacia el Ecuador creció entre el 2008 y 2011.⁷, sin embargo, hubo un decrecimiento en el 2011 y un alza en el 2014. Al decir de Arcentales y Garbay:

(...) Este descenso se lo puede atribuir a las diferentes acciones que ha tomado el Estado ecuatoriano para restringir esta migración, como la imposición de nuevos requisitos para regularizar la permanencia, la implementación de procesos de exclusión en aeropuertos, las detenciones y privaciones indefinidas de libertad de personas cubanas a causa de su situación migratoria, y la ausencia de medidas efectivas para impedir la discriminación y la xenofobia contra personas de esta nacionalidad (Arcentales y Garbay 2012, 28).

Taiyana Martínez, ciudadana cubana señaló que:

Para ingresar al país se me hizo difícil, porque me pusieron la carta de invitación y cuando entré aquí al país, me dijeron que no me aprobaban para entrar al país, entonces tuve que

⁶ Texto completo disponible en: <http://www.cancilleria.gob.ec/ecuador-suprime-requisito-de-carta-de-invitation-para-ciudadanos-cubanos-que-deseen-ingresar-al-pais-por-turismo-hasta-por-90-dias/>

⁷ Texto completo disponible en: <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/estadistica-de-entradas-y-salidas-internacionales-2014/>

regresarme a mi país, estuve tres días durmiendo en un piso, en el aeropuerto, porque no cumplíamos no sé qué requisitos⁸.

Según cifras del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos⁹, al corte 2014, 35.763 cubanos entraron al Ecuador y 25.767 salieron de territorio nacional, dato que no debe ser tomado a la ligera, pues se destaca que existió un incremento de cubanos en el país, pero también un importante número que salió de territorio nacional, dando una connotación de entrada y salida constante y no solo de permanencia. Esto relacionado con las prácticas de comercio transnacional de mercancías, una práctica económica de migrantes cubanos que marco esta dinámica o flujo migratorio en el país (Correa, 2016).

Al analizar un cuadro comparativo entre el 2009 y el 2014 de cómo se han dado los ingresos y salidas del Ecuador, se puede ver el decrecimiento de ingresos de población cubana, pero con un repunte en el 2014. (Tabla Nro. 1.1.1)

⁸ Entrevista a Taiyana Martínez (ciudadana cubana), en conversación con el autor, marzo 2017.

⁹ Texto completo disponible en: <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/estadistica-de-entradas-y-salidas-internacionales-2014/>

Tabla No. 1.1.1
Entrada y salida de extranjeros, según continentes y principales
países de procedencia o destino
(Periodo 2009 - 2014)

Continentes, países de procedencia o destino	2009		2010		2011		2012		2013		2014	
	Entradas	Salida	Entrada	Salidas	Entrada	Salida	Entrada	Salidas	Entrada	Salidas	Entrada	Salidas
Total	968.499	928.974	1.047.098	1.005.422	1.141.037	14.905	1.271.901	1.217.803	1.364.057	1.309.635	1.556.991	1.481.485
América	835.914	796.406	916.560	869.237	1.006.511	942.968	1.118.323	1.061.951	1.208.253	1.149.947	1.386.983	1.308.488
Argentina	12.477	15.321	16.250	20.787	23.935	26.715	28.715	34.994	33.626	37.831	45.325	49.115
Bolivia	1.998	3.395	2.172	3.193	2.094	3.297	2.416	3.691	2.681	4.695	3.874	5.646
Brasil	8.470	11.518	8.408	11.937	10.523	13.569	12.063	15.368	11.834	16.419	18.353	23.314
Canadá	5.112	10.131	5.793	11.865	7.688	13.726	9.640	16.951	9.713	17.488	13.625	20.449
Colombia	198.596	176.820	248.365	216.610	311.791	267.450	390.152	344.548	397.382	349.929	421.342	381.012
Costa Rica	7.146	5.636	8.967	6.516	8.386	6.968	8.852	8.550	6.438	7.148	7.230	10.462
Cuba	24.157	22.555	24.057	23.740	21.734	22.550	18.058	18.299	19.964	20.010	35.763	25.767

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), al corte enero 2017.

Es importante destacar que es, en este escenario, en el cual se enmarca la reciente crisis migratoria cubana, que empezó a hacerse visible en la segunda mitad del 2015, por el conflicto que se originó entre Costa Rica y Nicaragua, donde varios miles de ciudadanos cubanos, muchos de ellos procedentes de Ecuador, llegaron a varios países centroamericanos para culminar su viaje hacia los Estados Unidos pero fueron detenidos. El bloqueo al tránsito del ejército de Nicaragua en la frontera con Costa Rica duró varias semanas, pero finalmente acabó con el paso de los migrantes hacia su destino final. Aquí se destaca, sin embargo, un problema más profundo de orden regional y que será analizado posteriormente.

En el 2015, la Cancillería del Ecuador participa en el Salvador, de una reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de los países del Sistema de la Integración Centroamericana –SICA-, más Colombia, Cuba y México, con el fin de abordar “la crisis” generada por el creciente tránsito de personas migrantes de nacionalidad cubana en la región centroamericana hacia los Estados Unidos. La postura de Ecuador en esta reunión fue de suma importancia, pues este país se destaca como uno de los principales lugares de tránsito de la población cubana.

Al decir de un testimonio de un migrante cubano en tránsito hacia Estados Unidos:

Queremos llegar a EE.UU. Ahí lograremos obtener trabajo y nos reencontraremos con nuestras familias. Si México nos entrega la visa humanitaria, esperaremos un tiempo en ese país y luego cruzaremos la frontera. Ahí nos acogeremos al sistema de ‘pies secos’¹⁰

El romper con los flujos procedentes de Ecuador se transforma, por lo tanto, en algo prioritario, lo que explica la imposición de visas como medida “humanitaria” (MREMH 2015, 2). Sin embargo, en los meses de julio y agosto de 2016 esta situación se recrudeció, y más allá de las políticas de imposición de visas, Ecuador, junto a otros países como Colombia, resolvió la situación migratoria de estas poblaciones a través de la detención y deportación, ya sea al país de tránsito o a la misma Cuba. Uno de los ejemplos más significativos en este sentido, fue el proceso de detención y deportación de un grupo de migrantes cubanos concentrados en el parque El Arbolito¹¹.

¹⁰ Testimonio extraído del artículo “La política de ‘pies secos’ incita a los cubanos”, disponible en: <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/2/la-politica-de-pies-secos-incita-a-los-cubanos>

¹¹ Véase más en el artículo “Bitácora sobre una expulsión”, disponible en: <http://www.uasb.edu.ec/web/guest/contenido?presentacion-de-la-bitacora-sobre-una-expulsion->

Un grupo de la comunidad cubana que ocupaba el parque El Arbolito, en el centro-norte de Quito, fue desalojado en la madrugada de este 6 de julio del 2016. Según versiones de personas que fueron testigos del operativo, uniformados de la Policía Nacional llegaron al lugar alrededor de las 02:40¹²

Como consecuencia de este hecho y debido al crecimiento de ese tránsito migratorio por Ecuador, el MREMH restableció en noviembre de 2015 el requisito de visa de turismo para los ciudadanos cubanos que desean ingresar a Ecuador. Esta política se implementó a partir del 1 de diciembre de 2015 con el propósito, según el MREMH, “de protegerlos de los abusos y violaciones de sus derechos, que pueden resultar de la movilidad riesgosa y de los inescrupulosos traficantes de personas”¹³.

Las acciones que tomó el Gobierno nacional estaban bajo una política migratoria securitista y en completa contradicción con la Constitución del 2008. Un papel central en el diseño de la política migratoria en Ecuador lo juega el Consejo Consultivo de Política Migratoria.

Citado órgano, fue creado bajo la Ley de Extranjería de 1971 en su artículo 8 y conformado por varias instituciones públicas que se fueron modificando en base a las necesidades coyunturales, pero siempre como principales actores al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH), el Ministerio del Interior (MI) y el Ministerio del Trabajo teniendo como función principal el desarrollo de políticas migratorias que regulan la permanencia de los extranjeros y sus obligaciones en el Ecuador.

Bajo el amparo de la Ley de Extranjería, se le otorgó al Consejo Consultivo ciertas atribuciones, entre las que se destacan: b) Opinar sobre las propuestas de inmigración organizada o sobre los proyectos gubernamentales de tratados o convenios migratorios, así como analizar los vigentes para sugerir su prórroga, revisión o denuncia; y, g) Supervigilar y

¹²Testimonio extraído de artículo “Los cubanos que ocupaban el parque El Arbolito fueron desalojados esta madrugada”, disponible en: <http://www.elcomercio.com/actualidad/cubanos-desalojo-parqueelarbolyto-quito.html>.

¹³ Boletín de prensa del MREMH Disponible en: <http://www.cancilleria.gob.ec/requerimiento-de-visa-de-turismo-para-ciudadanos-cubanos/> [fecha de consulta: 20-05-2016].

coordinar el desenvolvimiento administrativo de los organismos estatales que ejecutan los programas de extranjería y migración.¹⁴

Como parte de las labores de este organismo, este desarrolló diversas actas relacionadas con la situación de los cubanos en el país, que serán analizadas en el transcurso de este documento, y que incluyen medidas contradictorias y de efectos negativos para los nacionales de Cuba en Ecuador.

Una de estas medidas, fue el aumento en el precio de las visas, lo que forzó a muchos ciudadanos extranjeros a no aplicar a las mismas por su elevado costo. Según el Acuerdo Ministerial Nro. 000067¹⁵, firmado el 20 de julio de 2015, el ex Canciller Ricardo Patiño, autorizó el incremento de los aranceles de las visas, y se tomó la decisión de aumentar a 550 dólares las visas permanentes y 450 dólares a las visas no permanentes, cuando antes costaba 300 dólares y 250 dólares respectivamente.

Estas modificaciones han coincidido además con momentos en los que el gobierno cubano ha solicitado al Ecuador cambios de las políticas migratorias con relación al grupo de cubanos establecidos en territorio nacional ecuatoriano. Así pues, es posible comprobar que en el Acta de la VII Ronda de Conversaciones Migratorias Ecuador-Cuba, celebrada entre el 10 y 11 de diciembre de 2015, el gobierno ecuatoriano conoció de las preocupaciones de las autoridades cubanas sobre la contratación de profesionales cubanos en entidades públicas y privadas del Ecuador, que no forman parte de ningún convenio de cooperación, por lo que se solicitó revisar el procedimiento de regularización de los ciudadanos cubanos al Gobierno Nacional.

¹⁴ Ley de Extranjería de 1971. Art. 8.1 El Consejo Consultivo de Política Migratoria, tendrá los siguientes deberes y atribuciones fundamentales: a) Conocer de las consultas venidas en grado sobre la negativa o revocatoria en el otorgamiento de visas de inmigrante o de no inmigrante, presentadas por la Dirección General de Extranjería del Ministerio de Gobierno, Cultos, Policía y Municipalidades; y, la Dirección de Asuntos Migratorios del Ministerio de Relaciones Exteriores; b) Opinar sobre las propuestas de inmigración organizada o sobre los proyectos gubernamentales de tratados o convenios migratorios así como analizar los vigentes para sugerir su prórroga, revisión o denuncia; c) Promover la internación de contingentes humanos desde las zonas de excesiva población hacia las regiones de débil densidad poblacional; d) Procurar al establecimiento de fuertes núcleos de población en lugares fronterizos que se encuentren escasamente poblados; e) Estimular la repatriación de los ecuatorianos facilitando su reasentamiento en lugares y actividades adecuadas a su especialización; f) Recomendar las medidas para restringir la emigración de nacionales cuando lo exija el interés público; g) Supervigilar y coordinar el desenvolvimiento administrativo de los organismos estatales que ejecutan los programas de extranjería y migración, y, h) Los demás señalados en la ley y reglamento respectivo.

¹⁵ Acuerdo Ministerial 000067 de 20 de julio de 2015. Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

Pese a que el Ecuador se ha convertido en un país de destino para muchos ciudadanos cubanos, muchos de ellos han optado por buscar al Ecuador como país de tránsito para llegar a un tercer país. Una de las principales opciones fue ir a los Estados Unidos buscando acogerse a la Ley de Ajuste cubano de 1966.

Esta ley fue elaborada para favorecer a los ciudadanos cubanos que llegaron a suelo norteamericano, en un contexto marcado por la Guerra Fría,¹⁶ y que sigue vigente en la actualidad, a pesar de que Cuba ha pedido en varias ocasiones al gobierno norteamericano que ponga fin a dicha ley aduciendo “que estimula el tráfico de emigrantes y la inmigración ilegal”.¹⁷ Uno de los principales cambios a la Ley de Ajuste tuvo lugar como consecuencia de la llamada “crisis de los balseros”¹⁸, momento en el que se implementa la conocida política de “pies secos - pies mojados”,¹⁹ derogada el pasado 13 de enero de 2017²⁰.

La Ley ha sido fuente de controversia para el Gobierno cubano por lo ya señalado anteriormente y por las condiciones favorables que ha dado a los ciudadanos cubanos para que migren hacia los Estados Unidos. Por la ejecución de esta Ley, se han dado varios flujos migratorios, uno de los más importantes fue el llamado “éxodo de Mariel”,²¹ que se inició el año 1980, tras el asalto a la Embajada del Perú en Cuba por parte de civiles cubanos que solicitaban asilo político. El gobierno de Cuba planteó la idea de que cualquiera podía ir a solicitar asilo a dicha Embajada, pero no consideró que a los pocos días más de 10.000

¹⁶ Dicha Ley provee un procedimiento especial bajo el cual los ciudadanos cubanos y sus conyugues e hijos que le acompañen pueden solicitar una tarjeta verde.

¹⁷ Agencia EFE España, 30 de noviembre de 2015, “EE.UU. y Cuba discrepan sobre la Ley de Ajuste ante la crisis en Costa Rica” Texto completo disponible en: <http://www.efe.com/efe/espana/sociedad/ee-uu-y-cuba-discrepan-sobre-la-ley-de-ajuste-ante-crisis-en-costa-rica/10004-2777882>

¹⁸ “Entre el 11 de agosto y el 13 de septiembre de 1994, el gobierno de Fidel Castro autorizó la salida de quienes desearan irse por sus propios medios de la isla, una medida que propició el éxodo de decenas de miles de cubanos hacia EE.UU. Se calcula que cerca de 60.000 cubanos murieron en embarcaciones rudimentarias y 30.000 fueron rescatados en aguas del estrecho de Florida, Estados Unidos” (El Economista América, 20 de agosto de 2014) Texto completo disponible en: <http://www.eleconomistaamerica.com/politica-eAm/noticias/6021637/08/14/La-Crisis-de-los-Balseros-20-anos-de-una-travesia-entre-el-horror-y-la-esperanza.html>

¹⁹ La norma estipula que si el inmigrante cubano es atrapado en el mar intentando alcanzar la costa de EE.UU. (pies mojados), debe ser repatriado a Cuba. En cambio, si llega a tocar suelo estadounidense se puede quedar (pies secos). (Clarín, 6 de agosto de 2016) Texto completo disponible en: http://www.clarin.com/mundo/ley-pies-secos-pies-mojados_0_1627037425.html

²⁰ Véase más en el artículo “Obama pone fin a la política de “pies secos, pies mojados” para los cubanos” Texto completo disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2017/01/12/estados_unidos/1484257647_081706.html

²¹ Más de 125.000 cubanos salieron de la isla en apenas siete meses, entre abril y octubre de 1980, con destino a Estados Unidos (El país 13 de septiembre de 2015), Texto completo disponible en: www.internacional.elpais.com/2015/09/13/actualidad/1442113548_063090.html

ciudadanos iban a realizar dicha solicitud. Frente a esta problemática Fidel Castro propuso que los exiliados que vivían en Miami fueran a recoger a sus familiares en dicho puerto.²² En este sentido es importante comprender dicho contexto, y sus implicaciones para las características de la política migratoria cubana. Para el 2012, a través de la Gaceta Oficial de la República de Cuba, el Ministerio de Justicia de ese país señaló las modificaciones a la Ley de Migración Cubana,²³ donde se destaca que:

El Gobierno de los Estados Unidos de América, que mantiene un genocida e ilegal bloqueo económico, comercial y financiero contra nuestro país; ha utilizado históricamente su política migratoria hacia Cuba con fines de hostilidad, subversión y desestabilización, y contra los intereses legítimos de nuestro pueblo y de la propia emigración cubana; y ha alentado, mediante la Ley de Ajuste Cubano y la Política de Pies Secos-Pies Mojados, la emigración ilegal e insegura que ha provocado pérdidas de vidas humanas; la comisión de actos delictivos violentos, la obstaculización de la cooperación médica internacional y el robo de cerebros con objetivos políticos. Ello obliga a establecer, a la par de las medidas de flexibilización, determinadas regulaciones que limiten los efectos del citado accionar, así como disponer las normas dirigidas a preservar la fuerza de trabajo calificada del país²⁴.

A pesar de que el gobierno ecuatoriano desde el 2008 ha promulgado una política de movilidad humana y “apertura de fronteras”, las acciones técnicas en estos últimos ocho años, y en especial entre 2015-2017, contradicen esta postura con respecto a ciertas poblaciones migrantes, entre ellas la cubana. Estas contradicciones son patentes tanto en las actas del Consejo Consultivo de Política Migratoria, que modifican los requisitos de acceso en diferentes temporalidades para los ciudadanos cubanos, hasta los Acuerdos Ministeriales que acaban imponiendo a esta población la entrada con visa en diciembre de 2015.

Este doble discurso plantea numerosas cuestiones acerca de las razones que han ido produciendo los cambios en las políticas migratorias en Ecuador. Es posible interrogarse, si estas medidas son el resultado de problemáticas coyunturales propias de la política internacional o tiene que ver con razones de orden interno.

²² (El país 13 de septiembre de 2015), www.internacional.elpais.com/2015/09/13/actualidad/1442113548_063090.html

²³ Ley Nro. 1312, de 20 de septiembre de 1976

²⁴ Gaceta Oficial de la República de Cuba ISSN 0864-0793, 2012. Disponible en: http://www.cubadebate.cu/wp-content/uploads/2012/10/ley-migratoria_cuba_2012.pdf

¿Cuáles han sido los argumentos que han sido utilizados para modificar las reglas del juego? Pero, sobre todo, como entender que las modificaciones con respecto a las políticas, requisitos de ingreso y de regulación, han ocurrido de manera diferenciada según la nacionalidad de los migrantes, lo que hace que unas poblaciones se vean perjudicadas y otras no como consecuencia del desarrollo de políticas destinadas exclusivamente a ciertos colectivos de migrantes con severas repercusiones para los mismos.

1.2. El otro extranjero y la libre movilidad en Ecuador

Algo importante a destacar y tomando en consideración la coyuntura del 2008, en el que el Ecuador implantó un cambio en su postura sobre la migración y un discurso político que promovía una visión distinta de los emigrantes y de los inmigrantes, fue la dicotomía de esta posición confrontada con el dilema de la soberanía, el control y la seguridad.

En la búsqueda de un nuevo proyecto político alternativo al modelo propugnado por el neoliberalismo, el Ecuador trató de consolidar su visión. No obstante, el discurso sobre la ciudadanía universal quedó en declaraciones y disertaciones pre-electorales, sin ningún pilar fuerte que sostenga esta idea en el tiempo. En este sentido “Joseph Carens desmonta el nivel de abstracción con que suele plantearse la cuestión de la pertinencia del otro-extranjero al analizar diversas situaciones (...) que adquieren tratamientos diferenciados en el ámbito político y jurídico (Carens, 2013).

A través de los últimos años (2015-2017), los nuevos flujos migratorios propiciados por la crisis económica a nivel global, han generado la búsqueda por parte de los Estados de nuevos mecanismos sobre el manejo de los movimientos migratorios. Para varios autores, se dio lugar a una “crisis de gobernabilidad migratoria” (Mármora 2003, 16), que obligó a los Estados a elaborar políticas de corte securitista, con el fin de controlar las migraciones hacia territorio nacional, pero en el caso del Ecuador, resultó ambivalente, pues mantenía a través de su propia Constitución (2008) un discurso de “apertura de fronteras” y de “libre movilidad”. El Gobierno ecuatoriano posicionó el concepto de soberanía y aplicó un enfoque de seguridad con respecto al “otro-extranjero”, dejando de lado conscientemente o no, los supuestos pilares de su política migratoria. La situación de varios migrantes cubanos en el Ecuador, queda recogida en el Documental “Migrantes los otros nosotros”, del realizador Pocho Álvarez. En este trabajo, una de las entrevistadas señaló que:

Todos los cubanos pasaban un trago amargo a la hora de ingresar por inmigración. Los funcionarios de inmigración conocen la situación económica de Cuba. Conocen que es muy difícil que un cubano tenga suficiente dinero como para hacer turismo (...) Como ellos saben que no es así, ellos te presionan. Muchos cubanos tenían que pagarles a funcionarios de migración para poder ingresar al país (Documental Migrantes, los otros nosotros -cubanos-, 2016).

Pero si en el 2008, las políticas y acciones en materia migratoria promovían la libre movilidad y el respeto a los derechos de los migrantes, ¿por qué el cambio en la posición de las políticas migratorias? Si la idea de los gobiernos progresistas era el de dar un enfoque de derechos a los migrantes y dar una apertura de sus fronteras, ¿qué motivó a los cambios graduales en las políticas públicas sobre migración?

No cabe duda que los Estados han estructurado políticas migratorias desde un enfoque de “politización” y de “securitización”, en el que se pone de relevancia el gran interés de los gobiernos por manejar dicha problemática. Araujo y Eguiguren (2009) plantean las relaciones entre la migración y las políticas públicas, haciendo referencia a los aspectos jurídicos y legales que han tomado los Estados para procesar los flujos migratorios.

A partir del incremento de los flujos migratorios a países considerados de tránsito, como fue en el caso de Ecuador, el enfoque de la sociedad receptora hacia el migrante cambio. Pues en una primera instancia dicha sociedad era indiferente al migrante que llegaba al país por un corto tiempo, sin embargo, los nuevos migrantes empezaron a establecerse en el Ecuador y la visión hacia ellos fue estigmatizada en su gran mayoría.

Esta estigmatización, a mi parecer, se encuentra fragmentada y reveló un sesgo con ciertas comunidades, en este caso cubana, pero se podría dar mayores ejemplos, tal es el caso de los haitianos, después del terremoto de 2010, o sin ir muy lejos los venezolanos, por la crisis económica que sufre la República Bolivariana de Venezuela desde el 2013, tras la muerte del ex presidente Hugo Chávez.

Es necesario enfatizar sobre el enfoque que la sociedad y el propio Estado les dan a ciertas comunidades extranjeras situadas en el país, y que refuerzan el interés de este análisis, tomando en consideración que, por ejemplo, al migrante español o estadounidense, se lo

relaciona con un estatus elevado, educación superior, que vienen de países desarrollados, supuestas ventajas que producen una visión parcializada hacia tal o cual migrante.

En este punto de fragmentación de la visión hacia al migrante, se da una postura hacia el “otro”. Lo cual implicó un cambio drástico pues se da inicio a una estigmatización del mismo, ubicándolo en una posición de alto riesgo para el entorno social de los países. La migración es considerada un problema social, pues el migrante que no es visto como un apoyo a la sociedad, queda expuesto al escarnio público, siendo considerado como “delincuente”, “vago” o “sucio”, y se entabla un esquema donde la migración es percibida como causante de inseguridad.

Tomando en cuenta lo dicho, es importante entender ¿por qué la sociedad ecuatoriana tiene esa percepción del migrante? La visión del “otro”, bajo la condición de control y seguridad en el campo de la migración, ha propiciado que las sociedades que reciben al migrante planteen un rechazo irracional, y una confrontación hacia él, posiblemente por la información que reciben a través de los medios de comunicación, de información sobre la realidad de los países de donde vienen los migrantes, o inclusive de lo que señala el propio Estado. Claro ejemplo es el Acuerdo Ministerial 000105, de 03 de septiembre de 2010, en el que se estableció el requerimiento de visas de ingreso para nueve países.

Entendiendo a la visión del “otro”, desde estos aspectos, se analizaría una creación de identidad del migrante y hacia al migrante, que siempre es constante y está en un proceso continuo. Hall (2010) pone de manifiesto que A lo mejor, en lugar de pensar en la identidad como un hecho ya consumado, al que las nuevas prácticas culturales representan, deberíamos pensar en la identidad como una “producción” que nunca está completa, sino que siempre está en proceso y que se constituye dentro de la representación, y no fuera de ella (Hall 2010, 349). Al analizar este argumento se puede clarificar como la representación de la identidad de ellos y nosotros se construye, creando una visión del “otro”. Esta construcción, a mi parecer, nace del propio Estado al condicionar el trato de los “otros”, sin tomar en cuenta, como siempre, el discurso de ciudadanía universal y de apertura de fronteras y de una sola ciudadanía.

Creo importante señalar que como ex servidor público de la Coordinación Zonal nueve del MREMH, observé el condicionamiento de las políticas migratorias hacia la comunidad

cubana, a través de las Actas del Consejo Consultivo y las directrices verbales de las autoridades que denotaban un sesgo particular hacia los ciudadanos cubanos, como por ejemplo: el migrante cubano al contar con todos los documentos para la aprobación de la visa se le negaba, bajo el artículo 5 de la Ley de Extranjería del 71, sin dar explicación alguna, lo que no pasaba con otros migrantes.

Me di cuenta que se generaba por parte del propio Estado una visión sesgada del “otro”, una posición sobre la identidad de ellos y nosotros, y que inclusive afectaba a otras nacionalidades como haitianos y/o venezolanos, donde se podía observar la percepción negativa hacia el “otro” y la elaboración de políticas migratorias, como el de las Actas del Consejo Consultivo exclusivas para cada grupo. Un ejemplo claro fue el Acta Nro. 19, del 30 y 31 de diciembre de 2015, en la que se configura los procesos de ingreso “específico” para los ciudadanos cubanos, una vez que, se hizo efectivo el Acuerdo Ministerial 000098, firmado el 25 de noviembre de 2015, donde se estableció el requisito de visado para ellos.

Como lo señala Hall (2003) “El concepto de identidad no es, por lo tanto, esencialista, sino estratégico y posicional” (Hall 2003, 17). El doble discurso del Gobierno ecuatoriano al pretender dar un enfoque de apertura y de apoyo a los migrantes se enfrasca en este análisis estratégico y posicional para generar fracciones y acciones frente al migrante. Se denota claramente una fragmentación en el uso de las políticas migratorias para unos y para otros. Es verdad que ha existido la visión del “otro”, mucho antes del período señalado en este análisis, pero considero que una parte de esta reacción hacia el migrante se ha dado por la relación ideológica entre los gobiernos ecuatorianos y cubanos; y esta misma relación ha propiciado a que la sociedad civil tome una postura de protesta al manejar un supuesto imaginario frente al cubano.

Desde el 2007, el Gobierno ecuatoriano ha promulgado su posición ideológica referente al socialismo del siglo XXI, lo que ha sido criticado por ser relacionado con la forma de Gobierno de la República de Cuba, que es considerado un gobierno dictatorial, y esta relación crea un supuesto imaginario donde se relaciona al migrante cubano con el gobierno de su país, sin tomar en consideración, que la mayoría de migrantes cubanos tratan de ser apolíticos del Gobierno de su país, con el que no comparten su forma de gobernar y por eso emigran a otros países con mayores oportunidades.

Yo desde que llegue aquí, he sido discriminada (...), el cubano está caracterizado (...), al buscar arriendos, al buscar trabajo, el acento, te dicen ¿eres colombiano o cubano? Cubano y dicen no, así sin pena (...) hay una construcción simbólica alrededor del cubano (Documental Migrantes, los otros nosotros -cubanos-, 2016).

Inclusive, se debe destacar los flujos constantes de los migrantes de países fronterizos con el Ecuador, como es Colombia y Perú. Por sus diferentes conflictos internos, sean estos armados, narcotráfico, delincuencia organizada, situación económica, oportunidad de empleo, se ven obligados a migrar o refugiarse en el Ecuador. Esto ha conllevado a que desde la sociedad ecuatoriana se vea a esta migración como un problema, no solo migratorio, sino social, económico y cultural, estigmatizando al migrante y relacionándolo con los problemas y conflictos ya señalados. Aquí se fragmenta la visión hacia unos y otros.

Ahora, lo que se trata comprender en este trabajo es el por qué esta visión al cubano. No se debe olvidar que la imagen del migrante cubano desde la Revolución Cubana de 1959, ha sido vista como la del “exiliado”, “refugiado político” o “disidente”, y esta percepción, como se destaca en párrafos anteriores, ha creado un imaginario dentro de la sociedad ecuatoriana, sin tomar en consideración que, desde el inicio del Gobierno ecuatoriano, la mayoría de migrantes cubanos que han llegado a territorio nacional, ha sido con un perfil académico o profesional, lo que ha propiciado a que varios de ellos, como los médicos, trabajen en el sector público apoyando y actualizando conocimientos a sus pares ecuatorianos.

Para Velásquez (2013):

Sectores gubernamentales, de la sociedad civil y medios de comunicación atribuyen a los inmigrantes la causa en el aumento del desempleo, la delincuencia, la deficiente prestación de servicios sociales, entre otros. No obstante, para los migrantes la xenofobia se percibe en distintos grados dependiendo de su nacionalidad, etnia, género, estratificación social, motivos del desplazamiento y sociedad de destino (Velásquez 2013, 1).

En el Ecuador siempre ha existido un alto porcentaje de migración de sus países vecinos, considerando los factores que involucran a los migrantes de esos países que buscan un país dolarizado y sin conflictos armados internos.

Según el INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) en el último Censo de Población y Vivienda, se destaca que “cerca del 59 por ciento de la población extranjera en Ecuador es

de nacionalidad colombiana, seguidos por nacionales peruanos, estadounidenses, españoles, cubanos, y venezolanos” (Correa 2016, I3).

Analizando estas cifras, queda claro que, dentro de la población ecuatoriana, el rango donde se ubica la población cubana es mínimo, sin embargo, la percepción que se ha dado sobre esta comunidad desde el 2008 ha sido abordada de una forma mediática y malintencionada.

El incremento de población cubana en el Ecuador fue evidente desde 2008 al 2011 y decreció entre el 2012 y el 2013, con un repunte en el 2014, sin embargo y lo más preocupante es que existe una constante percepción de xenofobia hacia ellos y que se refleja en los medios de comunicación.

Por ejemplo, se destaca en una noticia del Diario El Comercio del 2012, en la cual se señala: “Los cubanos denuncian extorsión y xenofobia”. En dicha nota se resalta:

Buscábamos una casa para rentarla, en la Mitad del Mundo. Cuando fuimos a preguntar por el precio del alquiler, un hombre nos gritó ¡fuera cubanos ladrones! A esa persona ni siquiera le importó que yo llevaba en brazos a mi bebé”, dice Martha, quien llegó al país con su compañero, Cristian, hace dos años. “A la xenofobia, se suma la falta de empleo y los problemas migratorios²⁵

Según Sabag (2014), desde el 2010 al 2014, se posicionó una reacción de la opinión pública ecuatoriana y del propio Estado, con respecto a la migración cubana, lo cual determinó en la construcción de estereotipos e imaginarios sobre el migrante cubano. La consultoría realizada por FLACSO -Ecuador en el 2010 titulada Migración Cubana: Recomendaciones de política pública para Ecuador incluyente (Arcentales, 2010) señaló cómo, en gran medida, estas construcciones sociales relacionaron al migrante cubano con actos delictivos o desorden social. Esto ha generado estigmas que son asumidos por la sociedad de acogida (Sabag 2014, 15) y profundizando la visión hacia el “otro”.

Miles de cubanos deambulan hoy mismo por las calles de cualquier ciudad ecuatoriana, carecen de protección legal, se les menosprecia, solo consiguen trabajo dentro de la clase servil, no se les considera dignos de vivir en esta sociedad y muchos los ven como enemigos.

²⁵ Ver más en artículo “Los cubanos denuncian extorsión y xenofobia, disponible en: <http://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/cubanos-denuncian-extorsion-y-xenofobia.html>.

Esa es nuestra experiencia en año y medio que llevamos en la lucha por nuestra legalización”, me expresó recientemente un miembro de la ilegal. (Unión de cubanos en Ecuador (Sabag 2014, 16).

La precisión del imaginario de migrantes no calificados, genera violencia y ha vulnerado la política pública migratoria, pues obliga al Estado receptor a responder según los planteamientos de la sociedad civil. La política de fronteras abiertas y ciudadanía universal, no ha generado ninguna alternativa diferente para la relación con el otro-extranjero. Al contrario, el Estado ecuatoriano no ha sido ajeno a los criterios de selección de los migrantes, en correspondencia con la tradición político-jurídica de los mecanismos de seguridad y control migratorios (Correa 2014, 50).

Resulta inquietante atestiguar como la construcción del estereotipo del migrante opera o funciona para manipular el propio orden de garantías y derechos de la Carta Constitucional del Ecuador, así como, la influencia que juegan las coyunturas nacionales, indicando el camino a seguir, inobservando los propios reglamentos escritos en favor de los migrantes.

Capítulo 2

Marco teórico. El papel del estado y sus políticas migratorias a nivel interno y externo

Dado que el enfoque de este trabajo estará centrado en las decisiones gubernamentales en materia migratoria, en particular del caso de ciudadanos cubanos, será necesario analizar, en primera instancia, la relación del Estado y las políticas migratorias. En este capítulo se propone abordar dos temas centrales de esta investigación y que a mi entender provocan, de cierta forma, el aislamiento de algunas comunidades migratorias, en este caso de los ciudadanos cubanos, a nivel estatal, regional e internacional, lo que menoscaba sus derechos humanos y su condición de migrante.

Como primera idea principal he considerado destacar la construcción del saber desde el Estado y como éste ha generado, en base a un nuevo saber migratorio, nuevas políticas migratorias que priorizan a la soberanía sobre la libre movilidad. El Gobierno Nacional ha producido nuevas tácticas con las que controla y regula los flujos migratorios, dejando de lado otros enfoques que no son considerados como parte del nuevo saber, o por lo menos se encuentran subyugados por el criterio de control sobre el territorio nacional.

En segunda instancia, me es pertinente rescatar la idea sobre la que los Estados, a través de los organismos supranacionales, pierden poder de decisión sobre políticas migratorias dentro de sus territorios, cediendo a criterios u observaciones de otros Estados. Es decir que, a nivel de organizaciones regionales, existe una mancomunidad de interés entre los Estados sobre políticas migratorias, en este caso a Ecuador, para solventar problemáticas internas de esos países. Dichos intereses no necesariamente repercuten en temas migratorios, pero se entiende que cada Estado aplica presión en otros escenarios que afectan al Estado y lo direccionan para que aplique procedimientos que beneficien sus posturas.

2.1. Estado y las políticas migratorias

Es de mi interés iniciar con el planteamiento de “gubernamentalidad” que propone Michel Foucault (2006). Una categoría que nos permite comprender las acciones del Estado frente al manejo del territorio nacional y las prácticas para con la sociedad. Dicho concepto también es abordado por Sandra Gil (2010), quien señala que las discusiones relacionadas a esta categoría conciernen a la economía y a la política, desde la visión del Estado. (Gil,

2010, 46). Para Gil (2006), es necesario analizar las políticas migratorias, a través de la gubernamentalidad y buscar respuestas frente a la migración en los Estados. En este sentido Gil señala que “Más que evaluar, se busca hacer emerger los supuestos, historias, contingencias y confrontaciones agazapadas en las prácticas estatales y autonómicas desplegadas en torno a la integración de la población inmigrante no comunitaria” (Gil 2006, 38).

Foucault (2006) introduce la categoría “gubernamentalidad” como parte de un conjunto de conferencias presentadas entre 1977-1978. En el texto “Clase del 1 de febrero de 1978”, Michel Foucault realiza una visión histórica sobre la concepción del Estado con relación a la forma de gobernar y su interpretación desde diferentes autores y perspectivas. Para Foucault el término “gubernamentalidad” sugiere tres aspectos: primero la forma en como gobierna el Estado, con sus instituciones, sus políticas y sus acciones frente a la población en un territorio determinado; segundo “un desarrollo de saberes” (Foucault 2006, 136), a través de la historia y como la forma de gobernar se ha abierto camino aprendiendo y evolucionado en una dinámica constante; y tercero, la transformación del Estado desde sus inicios en la Edad media, como un Estado de justicia a un “Estado administrativo durante los siglos XV y XVI” (Foucault 2006, 136).

A los efectos del presente trabajo conviene reparar en los dos primeros elementos, pues son esenciales para la dinámica de esta investigación que busca entender las decisiones de los Estados y sus repercusiones sobre la sociedad a las cuales se rigen estas acciones.

Considero importante partir desde la primera instancia que señala Foucault (2006), en cómo el Estado gobierna, pues se entiende como éste ha desarrollado, políticas, leyes, normas, y en consecuencia imaginarios, que han provocado dentro del ámbito de los flujos migratorios estigmatizaciones frente al migrante y una fragmentación de la visión hacia los “otros”. El Estado ha aplicado, dependiendo de las coyunturas históricas, sociales y políticas, sus prácticas normativas, bajo el concepto de “gubernamentalidad”, pues el Estado concentra todos los poderes para manejar y crear políticas públicas que sustenten la soberanía dentro del territorio nacional.

Es sustancial destacar que los Estados han producido medidas a través de los diferentes gobiernos de turno y estos mediante diversas instituciones de ejecución de las políticas públicas han creado unidades técnicas para aplicar citadas normativas, como es el caso del

Consejo Consultivo de Política Migratoria en el Ecuador, con la intención de cumplir la ideología y concepto de acción para cada sociedad. Como lo señala Arzubiaga (2001), “la política pública está al servicio de los asuntos públicos y/o nacionales, sustentada en la administración pública (...)” (Arzubiaga 2001, 164). Es decir, se deben crear actores y escenarios para la aplicación de las políticas públicas.

Un claro ejemplo sobre esta afirmación, fue la creación del Consejo Consultivo de Política Migratoria²⁶, organismo constituido para elaborar y ejecutar las políticas migratorias, sin tomar en consideración a los actores sociales, pues su creación se dio en el contexto de una dictadura (1971), sin que ninguna agrupación social forme parte del mismo.

Su propósito principal fue el de controlar el ingreso y salida de los grupos migrantes en el Ecuador, desde una posición securitista y de resguardo al territorio nacional, por la visión que se tenía en ese momento sobre la migración. El Consejo Consultivo empezó a aplicar las políticas migratorias a través de actas, en las cuales se disponía a las instituciones encargadas de temas migratorios ejecutar las decisiones que en el organismo se tomaban en relación a los migrantes.

El Consejo Consultivo estuvo integrado, principalmente, por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y el Ministerio del Interior, entidades principales que cumplían la función de elaborar y aplicar las políticas, aunque como ya se indicó con anterioridad, al momento de su conformación existían otras instituciones dentro del organismo que fueron convocadas en algunas reuniones como se verá más adelante. Ahora bien, la creación y ejecución de políticas en el Consejo Consultivo, lejos de ser un espacio institucional nuevo bajo la influencia del marco constitucional de Montecristi y sus preceptos sobre libre movilidad, constituye un espacio marcado por un carácter restrictivo y de securitización.

Cabe preguntar que, si el gobierno de la “Revolución Ciudadana”, tenía planteado un criterio más abierto sobre migración, porque no incluyó en este Consejo, a través de una reforma a la Ley del 71, otros ministerios con carácter social, como el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, Ministerio de Inclusión Económica y Social, para

²⁶ Véase página 15

que puedan dar una orientación distinta y un criterio más amplio, en concordancia con los lineamientos políticos planteados en la Constitución de 2008.

Siguiendo el planteamiento de Foucault (2006) la relación entre el Consejo, dentro del período de análisis y su accionar anterior, puede encontrarse enmarcado en lo que se denomina el “desarrollo de saberes”. Según el autor el Estado produce por si solo conocimiento para poder gobernar y mantener una soberanía frente a los otros Estados, por lo que, con base a las experiencias en la forma de gobernar se fueron generando conceptos “marco” para poder ejercer la administración del Estado.

Foucault (2006), toma como ejemplo al mercantilismo, al cual lo señala como “la primera racionalización del ejercicio del poder como práctica del gobierno; es la primera vez que se comienza a construir un saber del Estado susceptible de utilizarse para las tácticas del gobierno” (Foucault 2006, 129). Es necesario comprender esta posición, pues da un enfoque práctico de como el Estado, a través del conocimiento propio y el de otros Estados ha logrado crear, incorporar, evolucionar y de cierta forma involucionar en sus formas de hacer política pública.

El desarrollo de saberes marca una pauta de gran relevancia para entender qué tipo de políticas y en qué contextos históricos fueron creadas. Pese a que, cada gobierno mantiene su posición ideológica, la producción de saberes están sujetos a los escenarios que se presentan en determinada época, los cuales, en determinado momento, se convierten en un sentido común institucional, es decir se desarrolla una cualificación de ese saber en el Estado: profesional, institucional, normativo, etc.

El desarrollo de saberes entonces, no es más que, la forma en cómo el Estado genera nuevos conceptos, herramientas o “disciplinas” para gobernar en el territorio. Un saber del Estado es la misma migración como definición y la visión de cómo se debe manejar esta temática, pero considerando que dicha visión es susceptible a la discrecionalidad del gobierno en cómo utilizar esta idea para gobernar.

Para el Estado el desarrollo de saberes es su máxima expresión como tal, ya que la generación de conocimiento reafirma su propia existencia y mantiene a la soberanía que es la base para su sustentabilidad política, tanto interna, con los ciudadanos nacionales; como

con la externa frente a otros países y los “otros”. Al momento de la creación de nuevos saberes, el Estado ratifica y reproduce los poderes del gobierno en su territorio lo que permite sostener y afirmar los pilares de su estructura. Es importante comprender que la producción de estos saberes se da a través de las instituciones creadas por el gobierno, que ve en ellas, las herramientas adecuadas para construir saberes estatales que cumplan con los propósitos del Estado.

En el caso migratorio como saber del Estado, las instituciones que producen y ejecutan las políticas migratorias, son las mismas que controlan los flujos migratorios, a nivel interno y externo, así como las entidades ejecutivas y legislativas de los gobiernos. En el Ecuador, por ejemplo, son los Ministerios de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, el Ministerio del Interior, la Asamblea Nacional, inclusive la propia Presidencia de la República, pues estos organismos son en sí los encargados de generar políticas y normativas en materia migratoria, y con ello, generar el saber estatal sobre las migraciones. Las propias instituciones son juez y parte, ya que por un lado conforman el Consejo Consultivo, que es el brazo ejecutor del Estado, pero por otro, disponen al mismo CC actuar frente los migrantes en el país.

Cómo se produce el “saber” migratorio y cómo entiende el Estado a este saber para aplicar sus políticas. Para Foucault (2006), existe un ejercicio de poder por parte del Gobierno que está vinculado directamente con el “saber” y su desarrollo dentro de la soberanía del Estado. El autor hace una referencia directa “al arte de gobernar”²⁷ de Maquiavelo y que el Estado desarrolla su conocimiento en diferentes ámbitos, aprendiendo de los diferentes factores de poder que se le atribuye, sus dimensiones físicas, territoriales, su información interna sobre población, recursos, entre otros, lo que le permite generar conocimiento en diferentes áreas: políticas, sociales, culturales, económicas, y elaborar herramientas que sirvan para el funcionamiento del propio Estado.

²⁷ Para Rafael Silva (2014), en su análisis de la “Clase del 1 de febrero de 1978”, señala que “El *arte de gobernar* ha sido uno de los temas de análisis recurrentes. Es claro que, tanto los teóricos de la antigüedad como los de la Edad Media y la Modernidad, asumieron este tema de forma enfática. Puede decirse, siguiendo a Norberto Bobbio (1997), que incluso inspiró una *teoría de las formas de gobierno*. La Modernidad conectó el problema del gobierno con el de la soberanía, con las preguntas acerca de ¿cómo y para qué gobernar?, ¿qué legitima el poder del gobernante?, ¿cuál es el fundamento de la obligatoriedad política? y ¿cuál es el fundamento de la soberanía?” (Silva 2014, 37).

Tomando en consideración la importancia en la generación de conocimiento, es oportuno destacar que dentro de todo este proceso el Estado ecuatoriano ha utilizado herramientas jurídicas, elaboradas en épocas distintas y con coyunturas diferentes, que han marcado las contradicciones políticas con respecto a los migrantes. En este sentido es ilustrativo la aplicación de la Ley de Extranjería de 1971²⁸, la cual fue un instrumento normativo con el que se aplicaba la política migratoria en el país, pero que fue creada en un contexto social de represión, bajo la presidencia de José M. Velasco Ibarra²⁹, y que estuvo enmarcado en un “saber” arraigado en el control de la población, entendiéndose como el conocimiento de control y seguridad que se maneja en las doctrinas de la época.

La Ley de Extranjería fue promulgada mediante el Registro Oficial No. 382, el 30 de diciembre de 1971. “Este cuerpo legal estuvo integrado por seis Capítulos y 22 artículos, más de siete Disposiciones Transitorias y un Artículo Final” (Barrezueta 2016, 22), y su característica principal fue su visión de seguridad que el Estado requería para mantener a los extranjeros bajo un control estricto y con el poder de actuar sin intervención de la sociedad. Como lo señala Arzubiaga (2001), “las políticas públicas son de interés, tanto para el Estado como para la sociedad (...) Las políticas públicas y sociales no se pueden entender si no es con relación a su sistema mayor: el Estado y la sociedad civil” (Arzubiaga 2001, 174).

Para Eguiguren, esta ley se “crea en un contexto de disputa política muy intensa en el nivel institucional, caracterizada por la repetida intervención de la cúpula militar y otros grupos de poder en el régimen constitucional” (Eguiguren 2011, 45), incluyendo además, que en ese contexto se desarrollaba una gran crisis ideológica entre el comunismo de la Unión Soviética y el capitalismo de los Estados Unidos, lo que impulsó modificar políticas estatales de los Estados que eran a fines a una u otra corriente.

Con esta primera aclaración, podemos destacar, como se construyó esta normativa y como dicha Ley (1971) fue implantada con una configuración autoritaria y de grandes

²⁸ “Las leyes de 1971 se emiten durante la presidencia de José M. Velasco Ibarra -auto proclamado dictador en medio de su quinto período presidencial: 1968-1972 (Eguiguren 2011, 45)

²⁹ “Político ecuatoriano (Quito, 1893-1979), estudió en las universidades de Quito y París, se hizo abogado y entró en política en las filas del Partido Conservador. Desempeñó varios cargos políticos (como el de presidente del Congreso) antes de ganar su primera elección presidencial en 1933. Desde entonces fue la figura preponderante de la política ecuatoriana por espacio de cuarenta años” (2017). Ver más en: http://www.biografiasyvidas.com/biografia/v/velasco_ibarra.htm

imposiciones a los migrantes que accedían a territorio ecuatoriano. Aquí se rescata entonces que el rol de las políticas públicas iba de la mano con los fundamentos teórico-filosóficos de los momentos y etapas históricas de cada Estado.

El desarrollo del saber institucional materializado en la Ley de 1971 queda evidenciado en el cuerpo de dicha norma, pues para la época el conocimiento del Estado sobre las migraciones estaba enfocado en problemas para la soberanía y la protección de la sociedad y que se contraponen al enfoque recogido en la Constitución de Montecristi de 2008.

Domenech (2015) señala que a través de las épocas y analizando la transversalidad de seguridad entre Estado y Gobierno se generó nuevos conceptos y/o “saberes” como el de deportación o “expulsión de extranjeros”, los mismos que fueron modificándose a medida que los Estados fueron asimilando una nueva “circulación internacional de ideas acerca de la inmigración y modos legítimos de regular social y legalmente la presencia de los extranjeros, así como del proceso de internacionalización del control y vigilancia de la movilidad y de los movimientos del anarquismo” (Domenech 2015, 171).

Pese a que el Gobierno del ex presidente de la República Rafael Correa, sostuvo un discurso de apertura durante 10 años, queda poco claro por qué mantuvo una legislación contraria al discurso político del Gobierno y opuesta en gran parte a la Constitución del 2008. Por otra parte, considerando el desarrollo de saberes del Estado ecuatoriano, es importante cuestionar si dentro del proceso de la “Revolución Ciudadana”, se generó un nuevo saber institucional referente a la migración, en un marco constitucional de apertura, pero con una legislación anterior, para comprender si el Ecuador construyó o no un nuevo marco axiológico institucional para el manejo de flujos migratorios.

En primera instancia, el discurso de apertura de fronteras y ciudadanía universal se lo dio con una connotación política, separándose de los gobiernos de derecha y proyectando una posición abierta hacia el migrante ecuatoriano que salió del país por la crisis económica de 1999-2000³⁰. Dicho discurso se enfocaba en buscar apoyo al proyecto político en las urnas,

³⁰ Según el análisis de Cerdas, Jiménez y Valverde (2006) “A finales de los años 90, la situación ecuatoriana empeoró por diversos factores, entre ellos el fenómeno del Niño de 1998 y la caída de los precios del petróleo de 1998-1999. Entre 1999 y el año 2000 el sistema financiero se vio afectado por el cierre de más de la mitad de los bancos del país, lo que repercutió en la estabilidad económica. Esta situación ha repercutido en un elevado costo social, en términos de incremento en la desigualdad y persistencia de la pobreza y desempleo” (Cerdas, Jiménez y Valverde 2006, 1)

pero ambivalente al momento de ejecutar las políticas migratorias, pues como ya se ha señalado, el propio Estado tiene límites que deben ser respetados a través de normativas que ejerzan un poder estricto sobre los habitantes en territorio nacional.

La Ley de Extranjería de 1971 como herramienta jurídica del Estado, ha sido utilizada desde los 70 hasta febrero de 2017, como instrumento para filtrar a las y los migrantes que llegan al país. Existen varios artículos que se destacan dentro de esta Ley que denotan el pensamiento securitista y de control. Por ejemplo, el artículo 5 establecía: Corresponde a la Función Ejecutiva, por conducto de la Dirección General de Extranjería del Ministerio de Gobierno, Cultos, Policía y Municipalidades, la aplicación y ejecución de las normas y procedimientos relativos a extranjería, especialmente al otorgamiento de visas de inmigrantes dentro y fuera del país. El manejo y otorgamiento de visas de no inmigrantes estará a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores³¹. Este artículo expresa la visión tenía el Estado sobre su “monopolio” dentro de los procesos migratorios y lo utilizaba según su propia perspectiva de seguridad.

Como bien lo señalan Araujo y Eguiguren, esta Ley del 71 “corresponde a un contexto que predominaba en gran parte de la región: el de aplicar la llamada Doctrina de Seguridad Nacional” que no era otra cosa que la securitización de las fronteras, a través de “lineamientos legales para controlar las fronteras y los flujos migratorios” (Araujo y Eguiguren 2009, 3-6).

La vigencia de la Ley del 71 ha implicado que persistan mecanismos de seguridad y de control, y que esto provoque cierta inestabilidad migratoria dentro del Ecuador, porque al ser ejecutada en un escenario donde la Constitución propone un aperturismo, induce a que las instituciones no apliquen las disposiciones expresas en la Constitución y se basen en la misma. Estas acciones quedan claras en Correa (2014), “Sin embargo, este escenario constitucional altamente atractivo, se ha visto (...) empañado por una política inmigratoria no explícita, que se sostiene sobre lógicas de seguridad, exclusión y criterios de selección de la población inmigrante” (Correa 2014, 71).

³¹ Ley de Extranjería, 1971. Disponible en:
<https://www.oas.org/dil/Migrants/Ecuador/Ley%20N%C2%B0201897%20del%2027%20de%20diciembre%20de%201971.pdf>

Un ejemplo que permitió visibilizar la manera en que se ha venido aplicando la Ley del 1971 por su connotación nacional e internacional, fue el caso de Manuela Picq, franco-brasileña, la cual después de ser detenida el 13 de agosto de 2015 con su pareja, fue direccionada a la Unidad de Migración del Ministerio del Interior para analizar su estatus migratorio y al poco tiempo fue deportada³². El Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, a pesar del ordenamiento constitucional vigente, justificó la deportación al amparo del artículo 3 de la Ley de Extranjería³³.

Lo anterior remite a lo planteado por Varela (2015), el cual señala que:

Estas estrategias de control criminalizado de los movimientos humanos se practican a la usanza neoliberal, pues buen número de las funciones e infraestructura que opera esta intención de controlar los flujos de personas se hace en forma tercerizada [...] la política se ha privatizado, lo cual significa que las funciones estatales de control son externalizadas de manera creciente hacia actores privados. Las políticas son implementadas, cada vez más, a través de empresas privadas que incluyen la detención, el control policial y de fronteras y la deportación. (Varela 2015, 5).

Se entiende entonces que el Gobierno ecuatoriano, pese a mantener su discurso de libre movilidad, utiliza recursos que van en contra de su postura política para ejecutar políticas securitistas cuando le conviene y en nombre de normativas que están desconectadas con las nuevas posturas políticas de aperturismo y no criminalización del migrante³⁴.

Considero relevante cuestionar que, pese a que la Ley del 1971 fue derogada por la nueva Ley Orgánica de Movilidad Humana, publicada en el Registro Oficial, el 6 de febrero de

³² Véase más en el artículo “Historia del Caso: Manuela Picq”, disponible en:

<https://www.frontlinedefenders.org/es/case/historia-del-caso-manuela-picq>

³³ El artículo 3 de la Ley de Extranjería señala que: “Con objeto de que el Gobierno del Ecuador pueda conservar estricta neutralidad en los asuntos de política interna o externa que se susciten en otro Estado, adoptará las medidas conducentes para impedir que los extranjeros que residan en el país, participen en actividades políticas o bélicas que inicien o fomenten guerras civiles o conflictos internacionales”.

³⁴ Otro ejemplo claro sobre esta postura ambivalente del Estado ecuatoriano, y que enfatiza el análisis de este documento, es el caso ya citado en el primer capítulo sobre el proceso de detención y deportación de un grupo de migrantes cubanos concentrados en el parque El Arbolito, donde la misma Ley fue aplicada irrespetando y violando a la propia Constitución de la República en su Art. 40.-, el cual señala “Se reconoce a las personas el derecho a migrar. No se identificará, ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria” (Constitución del Ecuador 2008, 32). En el capítulo siguiente se regresará sobre dicho caso.

2017, la misma que contempla nuevos procesos sobre derechos y obligaciones para los migrantes, mantiene en esencia la seguridad como eje transversal y ha supuesto la generación de un nuevo saber migratorio, tanto a nivel institucional como normativo. Esta nueva normativa contiene errores entre el discurso político y la acción real ante la migración. En este sentido Javier Arcentales, abogado en derechos humanos señala:

Uno de los puntos más terribles que tiene la actual Ley de Movilidad Humana, es justamente que el proceso de deportación tiene grandes vacíos en cuanto al debido proceso. Al menos la Ley anterior (71) daba la potestad a los jueces que sean los que determinen si la persona tenía que ser deportada o no. En el caso de la nueva Ley, es la misma autoridad de control migratorio la que hace el control migratorio y la que deporta, la que decide la deportación. La misma autoridad es juez y parte (Javier Arcentales 2016).³⁵

Otro ejemplo se da en los artículos 60 y 61 de la nueva Ley Orgánica de Movilidad Humana que señalan: “Requisitos para la obtención de la residencia temporal” y, “Requisitos para la obtención de la residencia permanente”, en los que se señala: “En caso de negar la solicitud de residencia esta deberá ser motivada”. ¿Qué se desprende de este punto? El Estado mantiene la autoridad discrecional de negar de manera motivada una visa temporal o permanente. Se entiende que el Estado monopoliza las decisiones sin que permita que algún otro actor o entidad externa pueda ofrecer un descargo legal o apoyo jurídico para con el migrante y por ende lo deja en indefensión, pues el carácter soberano del Estado regula y excluye al migrante de forma arbitraria. Es decir, se prioriza a la soberanía frente a la libre movilidad.

En una entrevista publicada por el diario El Comercio el 5 de enero de 2017³⁶, la asambleísta María Augusta Calle señaló que: “este proyecto reconoce los principios de la ciudadanía universal y el de libre movilidad humana”, así como; “ningún ser humano puede ser calificado como ilegal por su condición migratoria”. Pero en el discurso político de los actores oficialistas no se declara el carácter securitistas de esta nueva Ley.

³⁵ Véase más en el video “La Ley de Movilidad Humana permite grandes arbitrariedades”, disponible en: video, 1:44, <https://www.youtube.com/watch?v=5ow9rItS-3E>

³⁶ Véase más en el artículo “La Ley que regula la movilidad humana fue aprobada por unanimidad en la Asamblea Nacional”, disponible en: <http://www.elcomercio.com/actualidad/ley-regula-movilidadhumana-aprobada-asamblea.html>

Tanto en artículos particulares como en secciones completas de la nueva Ley Orgánica de Movilidad Humana, como las secciones V y VI puede encontrarse un desarrollo de causales para deportación, inadmisión y/o expulsión que va más allá de lo establecido en la legislación anterior. La nueva norma deja constancia de las contradicciones de la política migratoria ecuatoriana. El Estado condiciona el ingreso de los migrantes si no cumplen con su interpretación de seguridad, y los preceptos constitucionales sobre libre movilidad y ciudadanía universal quedan entonces en el manejo discrecional del gobierno de turno. Se debería considerar que, si el Estado mantiene su postura de control, tendría que hacerlo bajo una óptica de beneficio para el individuo, como el discurso del Gobierno de Rafael Correa ha intentado posesionar sobre “la ciudadanía universal” y “el ser humano sobre el capital”.

Este retroceso forma parte de los saberes, donde se comprende que los Estados manejan a las políticas migratorias dentro de la visión subjetiva de mirar el control, según sus propios criterios y condicionantes y sobre todo en qué forma esa visión ayuda en su proyecto político frente a la sociedad.

Para Velasco “el papel del Estado ante las migraciones atañe al plano de los principios y fines de la política. Por su propia estructura, el Estado nacional está prácticamente obligado a dar preferencia absoluta a los intereses de sus naturales” (Velasco 2009, 33). Se entiende como el Estado por sus obligaciones y abstracciones internas con su sociedad, se ve forzado a plantear y proponer políticas que justifiquen su estructura política y su soberanía ante los “otros”.

Tomando en consideración la relación del Estado y las políticas migratorias, es importante destacar cómo las decisiones políticas de los Estados afectan a la movilidad humana y esto a su vez repercute en las sociedades de origen y de destino por la búsqueda de un control de la población que se encuentra en territorio nacional.

Con relación a lo dicho, Arzubíaga señala que, “Entenderemos por Política Pública un instrumento de trabajo mediante el cual se pretende alcanzar desde el Estado, en forma sistemática y coherente, ciertos objetivos de interés para el bienestar de toda la sociedad civil” (Arzubíaga 2001, 163).

No olvidemos como en el Ecuador, desde el Gobierno de Rafael Correa, se ha implementado políticas para atraer a migrantes calificados, como los PROMETEO³⁷, en los que el Estado ha buscado el denominado “talento humano” para fortalecer áreas de investigación, docencia, transferencia de conocimientos, entre otras y que claramente categoriza al migrante que el gobierno desea que venga y excluye a otro tipo de migrantes. Sin embargo, como bien lo señala Ahmed Correa, en el Boletín Nro. 16 de Andina Migrante (FLACSO) sobre la migración cubana que (...) a pesar de la existencia en Ecuador de colaboradores del deporte y de salud de nacionalidad cubana, la mayor parte de los inmigrantes provenientes de la isla nada tiene que ver con la gestión del personal profesional por parte del Estado cubano (Correa 2013, 5).

Dichas categorizaciones, permiten interpretar el papel del Estado y su visión frente al migrante o determinadas categorías de migrantes. Araujo (2009) plantea que el Estado procede a una categorización para implementar procesos de control y señalar qué tipo de migrantes existen (en términos dicotómicos de calificados, no calificados, regulares/irregulares, buenos/malos, asimilables/no asimilables) según las coyunturas existentes. En este sentido el Estado “monopoliza” las decisiones en cuanto a la autorización y regulación de los movimientos migratorios, estableciendo qué tipo de migración se considera positiva y digna de ser fomentada y cual no (Araujo 2009).

El Estado construye una visión del migrante ideal y esta construcción es determinada por el “desarrollo de saberes”, que es interpretado y ejecutado a través de las políticas migratorias, donde el Estado analiza a la migración para beneficio propio. “Pensar la inmigración es pensar el Estado y es el Estado el que piensa a sí mismo al pensar la inmigración” (Sayad en Araujo 2009, 15).

Dentro de esta construcción del Estado sobre la migración y la visión que busca darle al migrante, existe un tema transversal fundamental, el “carácter político” de las políticas públicas que implícitamente aplica el Estado para legitimar sus acciones (Shore 2011). Los

³⁷ Como lo señala la Secretaría Nacional de Educación Superior (SENESCYT): “El Proyecto Prometeo es una iniciativa del gobierno ecuatoriano, que busca fortalecer la investigación, la docencia y la transferencia de conocimientos en temas especializados, a través de la vinculación de investigadores extranjeros y ecuatorianos residentes en el exterior. Está dirigido a universidades, escuelas politécnicas, institutos públicos de investigación y otras instituciones públicas o cofinanciadas que requieran asistencia en el desarrollo de proyectos de investigación en sectores prioritarios” (26/04/2017), véase más en: <http://prometeo.educacionsuperior.gob.ec/que-es-prometeo/>

gobiernos utilizan este enfoque para administrar poder en el territorio nacional, con la intención de sostener sus políticas y que las mismas perduren en el tiempo.

De esta postura se desprende que los Estados buscan posicionar a las políticas públicas bajo un discurso que no demuestra su verdadera “naturaleza”. Este análisis permite entender la coexistencia del doble discurso de los Estados en el que, por un lado, se habla del respeto a los derechos humanos y la seguridad de los propios migrantes, pero, por otra parte, se profundiza en la visión de “ellos” y “nosotros”, por lo que se aplican políticas migratorias restrictivas en pro de la seguridad e integridad de la sociedad.

Entonces el Estado es el gestor primario como lo señala Domenech, al indicar que es el principal actor frente al control migratorio y la visión del inmigrante como actor criminalizado y sujeto a deportaciones y expulsión de los territorios, con base a leyes y reglamentos en el marco de la seguridad y regulación migratoria. “[...] la propia existencia de medios de control de la migración y la movilidad, como la expulsión o deportación es constitutiva de la producción social y la criminalización de la inmigración” (Domenech 2015, 169).

Así mismo, Varela señala que:

La transformación del migrante en amenaza, su securitización es un discurso que se expandió desde los agentes del Estado, los actores políticos y burócratas de la seguridad que usan esta retórica para “encauzar” la comprensión de los orígenes y consecuencias de fenómenos sociales concretos a la idea de que son un peligro, un riesgo. En concreto, en relación con la migración, cuando se habla de la securitización de las políticas de gubernamentalidad de los movimientos de personas, nos referimos a que las estrategias para controlarla están basadas en una lógica criminal, porque las reglas y sus desobediencias se traducen en sanciones del orden de lo criminal en contra, sobre todo, de los migrantes irregulares pero también, aunque en menor medida, en contra de contratistas y de traficantes que transportan por vía aérea, marítima o terrestre a esos migrantes (Varela 2015, 5).

No cabe duda que el Estado ecuatoriano, a través de sus instituciones, no ha podido gestionar de forma apropiada o coherente sus políticas migratorias. Su accionar con políticas restrictivas menoscaba el discurso aperturista y la retórica de ciudadanía universal y apertura de fronteras. Toda política debería fundamentarse en los pilares ideológicos de

cada gobierno, con lo cual se daría legitimidad a las decisiones del mismo y escuchar el planteamiento lógico expresado desde la sociedad civil.

Como señala Arzubiaga (2001), las políticas públicas no cumplen las funciones institucionales, sociales, políticas y/o administrativas que la sociedad espera de ellas, y son un factor de desequilibrio y fuente de permanentes conflictos entre el Estado y sus regiones, antes que de equilibrio, articulación e integración (Arzubiaga 2001, 166).

Las políticas son herramientas que sirven para el manejo y el correcto desempeño de una nación, sin embargo cuando el fin para el cual fue creada esa política se distorsiona, produce una reacción errática en el sistema que trae consigo consecuencias negativas para el individuo, nacional o extranjero, y sobre todo en el Ecuador que al momento de ejecutar sus políticas no ha encontrado los procedimientos adecuados y correctos para poder ejecutar su criterio frente a las temáticas que se le presentan, en esta caso la migración.

2.2. Estado y políticas regionales e internacionales

El segundo eje de análisis teórico de la investigación se centra en el Estado y las políticas regionales e internacionales, lo cual nos permite ver la relación de estos con los procesos migratorios. Es importante destacar como las políticas migratorias a nivel regional e internacional han influenciado en las políticas y normativas internas de los Estados para la toma de decisiones referente a los flujos migratorios. El Ecuador ha sido uno de los países que se ha visto en la necesidad de abordar los procesos migratorios a nivel regional e internacional, pues como ya lo hemos señalado, se transformó de un país de tránsito a un país de destino.

Según Ramírez (2016):

Desde hace algún tiempo varios países, sobre todo del Sur, han cuestionado el manejo de las políticas y enfoques migratorios que implementan los principales países de recepción de migrantes, la mayoría radicados en el Norte (...), la solución a los problemas de la movilidad humana está en gestionar de manera adecuada; ordenar y administrar eficazmente los flujos migratorios basadas en las necesidades del mercado, con la errónea idea de que así, y solo así, ganamos todos (Ramírez 2016, 23).

Los estudios de las migraciones internacionales ocupan un campo de gran relevancia para los Estados, más aún para los Estados como el de Ecuador, que se han visto en la necesidad de modificar sus políticas, por las coyunturas migratorias y las decisiones político-ideológicas de su actual gobierno. Inclusive el Estado ha sido partícipe de la inclusión de esta temática en foros internacionales y regionales para coordinar y fomentar una corresponsabilidad con los Estados de origen de estas migraciones.

Un ejemplo de cómo el Ecuador ha ido modificando sus políticas migratorias y ha fomentado un sistema bilateral de corresponsabilidad, es con los desplazados colombianos por los problemas internos del país vecino. En el contexto de la “Revolución ciudadana” el Gobierno del Ecuador ha propiciado reuniones binacionales con Colombia y dentro de los puntos principales de estas reuniones se encuentra el trato y las acciones para con los migrantes, refugiados, entre otros ciudadanos que necesitan asistencia y protección. Otro ejemplo sobre la búsqueda del Ecuador para regular y controlar las migraciones en un ámbito internacional, han sido su participación en el marco de organismos supranacionales como la CAN, UNASUR, ALBA, CELAC, MERCOSUR donde se han desarrollado debates de gran relevancia para entender a las migraciones internacionales y proponer ideas que normen y legalicen la entrada y salida de ciudadanos de otros países.

En esta búsqueda de ideas, por ejemplo, en el marco del MERCOSUR (Mercado Común del Sur), se generó el “Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR” y del “Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile”³⁸.

Para comprender lo dicho es de mi interés citar a Araujo y Eguiguren (2009) que relacionan en este sentido la migración internacional y sus dinámicas históricas tomando como espacio de referencia la región andina. En este sentido, ambas autoras destacan cómo la politización de las migraciones internacionales ha afectado las decisiones estatales de control y seguridad, provocando una articulación entre las políticas públicas que se

³⁸ “Los mecanismos conceden a los ciudadanos del MERCOSUR el derecho a obtener la residencia legal en el territorio de otro Estado Parte. Actualmente se encuentran en vigencia para Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia, Chile, Perú, Colombia y Ecuador”. Disponible en: <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/6425/11/innova.front/residir-y-trabajar-en-el-mercosur>

establecen a nivel nacional en materia migratoria, y las decisiones que se toman a nivel regional y extra regional.

Las comunidades subregionales han puesto a la migración como tema fundamental en sus discusiones de política internacional, lo cual ha provocado la creación de herramientas que sirvan para que los flujos migratorios tengan un camino regularizado y sin complicar a los Estados. Por ejemplo, dentro de la Comunidad Andina de Naciones, uno de sus ejes principales está el concepto del “ciudadano andino”³⁹, donde se destaca que los países que conforman este organismo supranacional, como es Colombia, Ecuador, Bolivia y Perú, han implementado ciertas facilidades para los ciudadanos de cada país, en el ámbito laboral, turístico, empresarial, con la intención de normar los flujos migratorios entre estos países y evitar que se dé una migración no controlada o “ilegal”.

En este mismo sentido, y quizás con mayor impacto regional, está el caso de la “ciudadanía sudamericana” de la UNASUR que, para el 25 de noviembre de 2016, se aprobó citado concepto en el marco del Consejo de Cancilleres y que a través de su ex Secretario General Ernesto Samper se indicó:

Aprobamos el concepto de ciudadanía suramericana. Cualquier suramericano puede optar por la visa de residente para trabajar, puede ejercer su derecho a homologar los títulos, derecho a tener la protección consular, derecho de los emigrantes a tener una protección efectiva.⁴⁰

Para Ramírez (2016) la Ciudadanía Suramericana requiere un enfoque dinámico e integral, cuyo tema medular sean los asuntos migratorios y su abordaje a través de avances significativos que se han dado en la región en materia de movilidad humana, y en los cuales ha primado un enfoque de derechos (Ramírez 2016, 13).

Es importante entender por qué estos organismos supranacionales se han visto en la necesidad de abordar esta temática como un eje principal en sus acciones como organismos. Según Correa (2013), en la región existen flujos migratorios que “evidencian

³⁹ Para mayor información, disponible en: http://www.comunidadandina.org/derechos_ciudadanos/index.html

⁴⁰ Véase más en el artículo: UNASUR aprueba “ciudadanía sudamericana”, disponible en: <http://www.elcolombiano.com/internacional/unasur-aprueba-ciudadania-suramericana-HE5431867>

que muchos de los países que viene perfilándose como plazas de recepción intra-regional tiene también la condición de emisores. Así sucede por ejemplo con países como Argentina, Colombia, Ecuador y Perú” (Correa 2013, 3).

Por consiguiente, en la actualidad las dinámicas migratorias han cambiado considerablemente, tanto para países receptores como países de origen, ya que los países han intercambiado los roles y estos nuevos cambios han provocado reacción por parte de los organismos para manejar y tratar de controlar a dichos flujos migratorios, a través de políticas migratorias regionales.

Esto es acorde a lo que manifiesta Brumat (2016) en el sentido de que:

La regionalización e internacionalización de las políticas migratorias multiplicó la cantidad de actores e intereses participantes en los procesos de elaboración de las mismas, complejizándolos. Por lo tanto, para poder comprender el grado de avance de estas políticas se requiere un análisis multinivel que incluya la participación de estos actores y la influencia de los contextos nacionales, regionales e internacionales (Brumat 2016, 3).

Es a partir de estas estructuras supranacionales y el manejo de los nuevos flujos migratorios que podemos discernir igualmente las contradicciones y disputas que se producen en la articulación de las agendas migratorias en diferentes escalas geográficas. Es evidente que los Estados y los foros regionales e internacionales están canalizando dentro de sus objetivos principales el regular las migraciones internacionales, sin embargo, cada Estado mantiene una realidad diferente, lo cual provoca, diversas formas de pensar en cómo manejar las migraciones tanto para países receptores como para los países de origen. Esta cuestión del control migratorio está sustentada, a mi criterio, en la denominada “paradoja liberal”, planteada por James F. Hollifield (2006), la cual plantea una dualidad entre la apertura de fronteras para flujos económicos que beneficien al Estado y, al mismo tiempo, un cierre de fronteras para proteger la seguridad e integridad del territorio nacional con respecto a los flujos de personas. Esta posición ambivalente del Estado es ocasionada en muchos de los casos, según lo explica Hollifield (2006), por fuerzas exógenas que condicionan el poder de decisión de los propios Estados, tomando en consideración una visión economicista, donde la fuerza laboral es importante, pero cuando trasgrede un “supuesto imaginario” de seguridad, obliga a establecer políticas migratorias nacionales y

regionales que cierran las puertas a movimientos migratorios generales o específicos y que a la vez abren puertas ilegales, manteniendo o aumentando flujos migratorios, que son aún más difíciles de controlar.

Para tener una comprensión más extensa sobre la relación entre el Estado y la migración, en un contexto de control, es pertinente seguir a Mera (2008), la cual analiza las preocupaciones y percepciones políticas y sociológicas en torno al asentamiento del migrante en territorio nacional. Mera plantea que las “preocupaciones estatales” que se presentan en las políticas migratorias y que dan cuenta de la problemática sobre los procesos de securitización y regulación de las migraciones se basan en la idea de que la distribución de los migrantes constituye un problema para el Estado en su idea de la construcción de la nación, por lo que éste genera categorizaciones de los mismos que jerarquizan el acceso a los derechos de ciudadanía.

Domenech (2015) plantea que, desde una perspectiva histórica, los movimientos migratorios han motivado a los Estados a elaborar una secuencia de políticas a nivel internacional sobre securitización nacional y regional, en donde se resalta la criminalización de la migración, es decir dando una categoría de “ilegalidad” al migrante. Los Estados han reconfigurado sus políticas de control, considerando la coordinación internacional y profundizando en acciones que prioricen la expulsión o la deportación que se han ido aplicando como un efecto domino en la región. Pero ¿Cuál es la razón de categorizar al migrante? y ¿por qué los Estados aplican estas categorizaciones? La expulsión o deportación, conceptos que han sido desarrollados a través del saber de los Estados en el ámbito migratorio, han marcado las acciones para con el migrante y han posicionado a la ilegalidad del extranjero. Para De Genova (2002) “La migración irregular no es una realidad independiente o una simple consecuencia de entrar sin autorización en un Estado, sino que se produce en un contexto marcado por unas estructuras legales y políticas determinadas y en unas circunstancias socio-históricas particulares” (De Genova 2002, 424). Es decir que el propio Estado a través de un determinado saber y basado en sus instituciones genera un criterio sobre el “otro”, categorizando al individuo por medio de normativas legales y medidas políticas.

El Estado crea un saber para con el mismo y con la sociedad, y por lo tanto construyendo al “ilegal”. Esta postura se evidencia en una de las acciones del Consejo Consultivo, a

través del Acta 19, del 31 de diciembre de 2015, en la que el organismo produjo un proceso de regularidad exclusivo para los ciudadanos cubanos, el cual señalaba que:

(...) los peticionarios declaran por escrito que su visita al Ecuador es con fines estrictamente turísticos, que cuentan con el sustento económico necesario para su permanencia en el país y que se someten a la autoridad de control migratorio del Ministerio del Interior, sin embargo, se ha detectado que ciudadanos cubanos que han ingresado al Ecuador desde el 01 de diciembre de 2015, con visas de turismo, han intentado cambiar su categoría migratoria, no obstante que declararon que su visita al Ecuador era exclusivamente con fines de turismo. (Acta Nro. 19, de 31 de diciembre de 2015).

El Estado ecuatoriano a través del Consejo Consultivo, creó y ejecutó un requisito adicional para el migrante cubano, condicionando de esta forma sus posibilidades de regularización, mientras que a ciudadanos de otros países no se les pedía tal requisito. Adicionalmente, puede indicarse que al momento que los ciudadanos cubanos solicitaban un cambio de calidad migratoria al ingresar al país, se les negaba convirtiéndose de facto en “ilegal”, aunque el Gobierno ecuatoriano los denomine “irregular”.

En la citada Acta, el Consejo Consultivo pone de manifiesto algo sustancial sobre la relación bilateral y regional que tienen los Estados al momento de regular y controlar los flujos migratorios. En el Acta Nro. 19 se indica: “Considerando tanto la normativa ecuatoriana como la legislación cubana, el Consejo Consultivo estima necesario iniciar un proceso de regularización de ciudadanos cubanos” (...) ⁴¹

Con relación a expuesto, Domenech (2015) entabla una revisión en América del Sur sobre la historia de deportaciones y “expulsiones de extranjeros” en diferentes países de Sudamérica, entre ellos: Ecuador, Colombia, Chile, Bolivia y principalmente Argentina, país donde se desarrolla un diagnóstico sobre esta temática y como el Estado implementó varias medidas sancionatorias para los inmigrantes que arribaron a ese país.

En América del Sur, las diversas prácticas estatales de destierro de personas se iniciaron en el período inmediatamente posterior a la proclamación de las respectivas independencias

⁴¹ (Acta Nro. 19, 2015: 1) del Consejo Consultivo de Política Migratoria. Disponible en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

nacionales, mientras que las primeras expulsiones de individuos basadas en el carácter de “extranjeros” se produjeron mayormente en el borde de los siglos XIX Y XX” (Domenech 2015, 173).

El autor resalta varias leyes donde se planteaban acciones para controlar la migración y que, según los Estados y las élites de cada país, era potencialmente peligrosa. Esta inmigración era básicamente “asociaciones obreras y movimientos políticos anarquistas y socialistas” (Domenech 2015, 174). Se debe entender el porqué de estas acciones.

El miedo a la propagación de los sindicatos y los partidos políticos que trastocaban la modelo capitalista, produjeron un sinnúmero de legislaciones para propiciar la expulsión, la deportación de los migrantes considerados de alta peligrosidad, inclusive el impedir su ingreso a los países latinoamericanos.

Para los Estados, los migrantes eran “voceros de ideologías opuestas a las planteadas por los gobiernos de turno” (Domenech 2015), por lo que eran considerados como disidentes y, por lo tanto, debían ser controlados bajo políticas públicas que sean aprobadas por las sociedades nacionales. Acorde a estas políticas los propios Estados configuraron acuerdos entre ellos, siguiendo los pasos europeos, tal como se hizo con la Conferencia de Roma para la Defensa Social contra el Anarquismo⁴² de 1898, inclusive se elaboraron, por ejemplo, el Tratado de extradición y protección contra el anarquismo de 1902, propuesta que buscaba “la cooperación para enfrentar el anarquismo a nivel regional” (Domenech 2015, 178).

Adicionalmente, cada país activó leyes con “efecto dominó”, como la “Ley de Residencia” en Argentina, la cual básicamente implicaba dar al Estado la facultad para expulsar, deportar a los extranjeros “indeseables”, producto de las crisis del capitalismo (Domenech 2015). Se conocía para entonces que las élites de los Estados tenían una injerencia en sus decisiones para con los migrantes y con su poder económico legitimaban las acciones gubernamentales para un sistema de seguridad y control.

⁴² Bien lo señala Domenech: “intento gubernamental de alcance continental para contener el avance del movimiento anarquista [...] organizada por iniciativa del gobierno italiano a partir de ciertas presiones de Estados vecinos” (Domenech 2015, 177).

Para Ariza (2014), La migración internacional se ha convertido en un reto, sobre todo para el Estado receptor y esto trae como consecuencia que se den cambios en sus políticas migratorias, haciéndolas cada vez más restrictivas hacia quienes toman la decisión de residir en sus territorios (Ariza 2014, 3). Esto nos demuestra entonces como los Estados amparados en criterios de securitización y temerosos respecto a las reacciones sociales frente al capitalismo imperante en esa época, construyeron modelos de seguridad para condicionar al inmigrante, en su mayoría europeo, legitimando sus decisiones, a través de argumentos legales que fueron aceptados por las sociedades de cada país.

De Genova (2002) pone de manifiesto que a la migración se la ha visto a través de la historia como un “problema” para los Estados y al ser posicionado bajo este enfoque el gobierno de turno genera normativas y políticas que definen al migrante en términos jurídicos dicotómicos. El Estado da esta pauta para poder aplicar desde su visión las acciones o correctivos que fueren necesarios para controlar a esta población externa en el país.

En el Ecuador a partir del 2008 se ha considerado al término “ilegal”⁴³, como una expresión que no debe estar relacionada con la condición del migrante, tratando de que se produzca un saber migratorio para con el extranjero y tener una visión distinta hacia él. En su discurso de “apertura de fronteras” y ciudadanía universal, el Estado ha promovido la utilización del término “irregular”, evitando categorizar al migrante como criminal. Sin embargo, las acciones del propio Estado menoscaban la intención del gobierno y exponen a la “ilegalidad” de una forma implícita, considerando, por ejemplo, el artículo 68 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana que indica que es sujeto a revocatoria de una visa, el migrante que “ha cometido actos que atenten contra la seguridad del Estado, debidamente determinado por la autoridad competente” (Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017: 15).

Entonces, si un migrante no cumple con las condiciones que el Estado propone, el extranjero queda expuesto a contravenir las leyes estatales y por ende convertirse de por sí en un ilegal que el Estado debe enfrentar, controlar y castigar, inclusive y para ser más

⁴³ Artículo 40 de la Constitución de la República del Ecuador: “(...) No se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria” (Constitución del Ecuador 2008, 32).

precisos, una vez revocada la visa, el siguiente paso es la deportación. Nuevamente se destaca las ambivalencias del Estado y su doble discurso frente al migrante.

La ilegalidad entonces marca la pauta para los Estados que buscan un control de sus fronteras y conduce a que las políticas migratorias nacionales de cada Estado pueden incidir en las políticas de otros países, porque como ya se ha explicado con anterioridad, las acciones, como el caso de EEUU condicionan las normativas de otros países sobre la migración cubana y condicionan las decisiones coyunturales de cada Estado “el control de los flujos podría asociarse, como se ha visto, a presiones provenientes de las relaciones internacionales con otros estados” (Eguiguren 2011, 63).

Ecuador ha propiciado varios acuerdos bilaterales con el Estado cubano para organizar los flujos migratorios desde ese país⁴⁴. Así como otros países de la región, Ecuador ha buscado normar las migraciones para que estas sean controladas y cumplan con los lineamientos políticos establecidos en las leyes ecuatorianas, sin embargo, todo este trabajo entra en dificultades, cuando las normas contradicen el discurso político y los flujos migratorios sobrepasan el accionar del Estado, provocando que el gobierno produzca procesos erráticos de regularización para con los migrantes.

Como lo señala De Genova (2002), la “ilegalidad” es producto de las normativas jurídicas, administrativas y penales que los propios estados elaboran fomentando un escenario de exclusión a través de la ilegalización.

Para Castles y Miller (2004), existe un patrón de las políticas migratorias entre los países de cada región, lo cual yo le he denominado “efecto dominó”, en el que los Estados replican las acciones del otro para manejar los flujos migratorios. El citado efecto ha menoscabado los derechos de los migrantes, en este caso de los cubanos, que se ven atrapados en un círculo vicioso donde al intentar llegar al país de destino en búsqueda de una mejor vida, se encuentran con normativas jurídicas asfixiantes que imposibilitan en

⁴⁴ Entre estos acuerdos se pueden resaltar los siguientes: “Convenio de cooperación deportiva” de 2010; el “Convenio de Reciprocidad para el reconocimiento mutuo de títulos y grados académicos de educación superior entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República de Cuba” de 2014; “Convenio de cooperación sobre salud pública” existente desde 1991; “Acuerdo Marco de cooperación interinstitucional entre el Ministerio de Educación de la República de Cuba y el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social de la República del Ecuador” de 2014.

gran medida cumplir con sus expectativas de vida y si desean retornar se encuentran con leyes excluyentes por parte del país de origen. Al decir de Castles y Miller:

Desde principios de los años noventa, la mayoría de los países de la OCDE⁴⁵ han cambiado sus leyes y sus procedimientos de entrada, aprobando medidas como: controles fronterizos más estrictos, requerimientos para las visas, castigo para las aerolíneas que transporten pasajeros que carezcan de los documentos adecuados, revisiones de los documentos de identidad, inspecciones en lugares de trabajo, técnicas para la detección de documentos falsos y castigos más severos para aquellos que sean sorprendidos infringiendo las reglas. Se diseñaron controles para evitar que la gente obtuviera los papeles necesarios para conseguir empleo, beneficios del seguro social, escuelas o servicios médicos (Castles y Miller 2004, 149).

Analizando esta cita, se destaca como los organismos supranacionales en su conjunto, planifican y ejecutan acciones para el control y manejo de los flujos migratorios, no solo en los Estados como tal, sino también en la logística internacional que se necesita para migrar. Lo anterior remite a la reunión del SICA de 2015 (Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de los países del Sistema de la Integración Centroamericana), más Cuba y México, señalada con anterioridad, donde básicamente, se realizó lo mismo que en la OCDE, pero para un solo grupo migrante. Es aquí donde la comunidad internacional a través de los organismos suprarregionales solicitó al Ecuador ajustar sus políticas migratorias y se ejecutó con el visado para los migrantes cubanos.

Para el 28 de diciembre de 2015, a través de un boletín de prensa de la Presidencia de la República de Costa Rica⁴⁶, mediante el título “Países de la región acuerdan dar paso excepcional, seguro y ordenado a población migrante cubana”, que enmarcó la posición fundamental de la visión regional de las políticas migratorias, el Gobierno de Costa Rica señaló que: “Los miles de cubanos que se encuentran en territorio costarricense podrán continuar su camino hacia los Estados Unidos, luego de acordarse un paso seguro, ordenado y documentado para estas personas”.

⁴⁵ “Fundada en 1961, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) agrupa a 35 países miembros y su misión es promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo” (<http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/>)

⁴⁶ Ver más en el boletín “Países de la región acuerdan dar paso excepcional, seguro y ordenado a población migrante cubana”, disponible en: <http://presidencia.go.cr/comunicados/2015/12/paises-de-la-region-acuerdan-dar-paso-excepcional-seguro-y-ordenado-a-poblacion-migrante-cubana/>

Bajo el marco de esta reunión varios temas fueron abordados, pero sobre todo el que destacó fue la política migratoria de “Ley de Ajuste Cubano”, misma que fue señalada como un “ímán” por parte del Canciller de Costa Rica, Manuel Gonzales y que además indicó que la “solución al problema migratorio actual está más allá de la región”.

Evocando el análisis del discurso de Santander (2011), se comprende de estas citas que los gobiernos que abordaron la problemática migratoria cubana desligaron responsabilidades como Estados receptores pero que, sin embargo, mantuvieron un punto en común sobre las políticas migratorias de Estados Unidos. Esto conllevó a buscar una solución como grupo, pero resguardando sus intereses y dejando por sentado que la seguridad primará sobre los derechos humanos.

Ante lo señalado, se demuestra que las decisiones migratorias de los Estados siempre estarán ligadas a las decisiones regionales o internacionales, pero dependerá de las coyunturas históricas y la determinación de los gobiernos por buscar soluciones que les sean convenientes a estos. Sin duda alguna, la criminalización del migrante ha permitido a los Estados y en nombre de la legalidad, efectuar procedimientos internos y regionales, con la venia de la sociedad para control a los flujos migratorios.

Capítulo 3

Respuestas jurídicas institucionales del Estado frente al migrante cubano: estudio de campo

En este tercer capítulo, se analizará primeramente las herramientas jurídicas propuestas por el Estado ecuatoriano para controlar y gestionar la migración en el país. Posteriormente, se analizará la política migratoria ecuatoriana, a través de la revisión de una selección de Actas del Consejo Consultivo relacionadas directamente con la migración cubana en Ecuador. Además, es importante señalar, que se tomará como información de apoyo, diversas entrevistas a funcionarios públicos y migrantes cubanos para visualizar un escenario completo sobre la acción del Estado y los efectos que se han dado hacia los migrantes cubanos por las respuestas institucionales del Ecuador y las contradicciones que se han presentado entre el 2015 y el 2017.

3.1 Constitución de 2008 y Leyes de Extranjería de 1971 y Ley Orgánica de Movilidad Humana de 2017

Para muchos autores, la Constitución de la República del Ecuador del 2008 abrió las puertas a una nueva visión sobre conceptos y discursos estatales sobre el “otro extranjero” y la migración en general. En términos de Jalkh Robens, “hablar sobre la Constitución del 2008 (...) significa referirse a sociedades (...) en las que la institucionalidad del estado está concebida para el respeto, protección y garantía de los derechos humanos” (Jalkh Robens 2008, 7 en Ackerman 2013, 89).

La Constitución del 2008, como la primera herramienta jurídica que tiene el Ecuador, expresa a través de diferentes artículos su intención de proteger y reconocer los derechos de los individuos sean estos nacionales o extranjeros. Así, por ejemplo, en su artículo 11, apartado II, se indica que: Todas las personas son iguales y gozaran de los mismos derechos, deberes y oportunidades (...) nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, (...) pasado judicial (...) que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos⁴⁷.

⁴⁷ Constitución de la República del Ecuador, 2008. Disponible en: https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf

De igual forma el artículo 40 señala: “Se reconoce a las personas el derecho a migrar. No se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria”; y en el Capítulo Sexto, “Derechos de Libertad”, en el artículo 66 acápite 14, se establece que: Las personas extranjeras no podrán ser devueltas o expulsadas a un país donde su vida, libertad, seguridad o integridad o la de sus familiares peligren por causa de su etnia, religión, nacionalidad, ideología, pertinencia a determinado grupo social, o por sus opiniones políticas. Se prohíbe la expulsión de colectivos de extranjeros. Los procesos migratorios deberán ser singularizados. Además, que en su artículo 84 señala: “(...) En ningún caso, la reforma de la Constitución, las leyes, otras normas jurídicas ni los actos del poder público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución”.

Como se puede destacar, a primera vista esta Ley suprema del Estado ecuatoriano, ha buscado ampliar los derechos de los ciudadanos y proteger al migrante para que su condición de vida este resguardada.⁴⁸ Sin embargo, las acciones estatales analizadas en esta investigación, han estado enmarcadas dentro de un saber migratorio en un contexto de seguridad, el cual se mantiene como un eje transversal para la toma de decisiones del gobierno central en determinadas coyunturas. Como bien lo señala Ackerman, “el enfoque de seguridad y control no ha desaparecido del discurso estatal todavía, proceso que se puede atribuir a los diversos actores que contribuyeron a la creación de la nueva Constitución” (Ackerman 2013, 90).

Más allá de que la Constitución del 2008 ampare a los migrantes y les dé un respaldo legal bastante amplio, es indiscutible que a la par de la misma, el gobierno nacional ha ejecutado políticas de restricción y de control para con los migrantes. Hemos señalado el caso de los ciudadanos cubanos en el parque el “Arbolito”, así como la imposición de un nuevo visado a partir del 2015, que se contraponen con la idea central de la Carta Magna y el discurso político del ex presidente Rafael Correa.

La acción de expulsión de los migrantes cubanos en julio de 2016, por ejemplo, dio un claro síntoma de contradicción, ya que más allá de las ideas plasmadas en la Constitución

⁴⁸ “Es sin duda la más avanzada y progresista en términos de ampliación de derechos y libertades de la historia del país: recoge estos desafíos fundamentales y abre el camino para su acometimiento desde marcos legales propicios y políticas efectivas y eficaces” (Peris-Mancheta 2009, 199).

de 2008, el Estado ecuatoriano realizó un proceso de deportación, que al decir por ejemplo del abogado ecuatoriano Francisco Hurtado, defensor de citados migrantes, se dio “(...) una inminente deportación, una expulsión colectiva (...)”⁴⁹, lo cual pone en evidencia, contradicciones de facto con lo que expresa la Constitución del 2008, sobre la expulsión de colectivos en su artículo 66, acápite 14. Para entender esta problemática se realizaron varias entrevistas con funcionarios públicos del MREMH, una de las primeras fue a Juan Carlos Estrella, ex Supervisor de la Unidad de Migración, del MREMH, el cual manifestó que:

(...) la migración es buena, la apertura es buena, las políticas que propuso el gobierno fueron adecuadas pero los procedimientos para que esa idea, de que sea abierta la frontera, no fueron los adecuados. Los procedimientos, cuando uno quiere aterrizar en campo, no fueron los apropiados.

Estoy de acuerdo en la apertura de fronteras, sin embargo, la apertura así porque sí no soy partidario, porque se debe tomar medidas específicas para ver qué tipo de migración uno recibe, para tener un control de qué tipo de personas ingresan a tu país⁵⁰.

Estas opiniones, al igual que muchas otras, dan cuenta de la existencia de tensiones; de contradicciones existentes entre, por una parte, una intención inicial que buscó modificar las nociones sobre la migración en el país, y por otra, los procedimientos y medidas adoptadas de manera selectiva. Pese a que en la propia Constitución del 2008, a través del artículo 425 se pone de manifiesto que: El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos, la Ley del 71 se impuso con el artículo cinco sobre la propia Constitución, aplicándose en la deportación de los ciudadanos cubanos. Este artículo señala: “La decisión de conceder, negar o revocar una visa a un ciudadano extranjero, no obstante, el cumplimiento de los requisitos legales y reglamentarios, es facultad soberana y discrecional de la Función Ejecutiva” (Ley de Extranjería 1971, 2).

⁴⁹ Véase más en el artículo “Empieza deportación de ciudadanos cubanos, 19 ya estaría en Cuba”, disponible en: <http://www.larepublica.ec/blog/politica/2016/07/09/empieza-deportacion-de-ciudadanos-cubanos-29-ya-estarian-en-cuba/>

⁵⁰ Entrevista a Juan Carlos Estrella (ex Supervisor de la Unidad de Migración, del MREMH), en conversación con el autor, marzo 2017.

Otro ejemplo claro, sobre las contradicciones, que considero importante señalar, es sobre los denominados “pasados o antecedentes judiciales”, que se solicitaban en la Ley del 71 y en la nueva Ley Orgánica de Movilidad Humana de 2017, que destaca en la sección IV “Personas Residentes”; Artículo 61.- “Requisitos para la obtención de la residencia temporal”, acápite 3. “Certificado de antecedentes penales del país de origen o en los que hubiese residido durante los últimos cinco años previo a su arribo al territorio ecuatoriano”. Sí recordamos lo que dice la Constitución del 2008 en su artículo 11. Apartado II indica: Todas las personas son iguales y gozaran de los mismos derechos, deberes y oportunidades (...) nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, (...) pasado judicial (...) que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos.

¿Cuál es el motivo del por qué se solicita los “antecedentes penales”, cuando la Constitución del 2008 se expresa lo contrario?

Más aún, como lo señala Diana Jiménez, funcionaria de la Unidad de Migración de la Coordinación Zonal 9, del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH):

En el caso de que se demuestre que el extranjero, a través de sus antecedentes judiciales, ha tenido algún historial delictivo, se le niega la visa solicitada⁵¹.

Es discutible que, pese a que los ciudadanos presenten su antecedente penal, con un historial delictivo archivado, el procedimiento dicte que se debe negar la visa. Tomando en consideración lo expuesto en los párrafos previos, se logra destacar lo que señala Domenech (2015) sobre las acciones legítimas de los Estados para regular a los extranjeros en cada país, y se destaca y corrobora las ideas planteadas en esta investigación, sobre que el Estado a pesar de mantener una preocupación por el migrante, se ve en la necesidad de producir políticas que regulen y controlen la migración.

3.2. Análisis de las Actas del Consejo Consultivo

En este subtítulo me centraré en analizar al Consejo Consultivo y las acciones y decisiones que tomó este organismo para con los ciudadanos cubanos, que demuestran como el Estado

⁵¹ Entrevista a Diana Jiménez (funcionaria de la Unidad de Migración de la Coordinación Zonal 9, del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana), en conversación con el autor, marzo de 2017.

produjo, procesó y ejecutó las políticas migratorias de una forma diferenciada con esta población en el Ecuador, a través de las Actas de citado organismo.

Como segundo punto se analizará las Actas Nro. 17, de 4 de diciembre de 2015; Acta Nro. 19 de 30 y 31 de diciembre de 2015; Acta Nro. 004, de 11 de marzo de 2016; Acta Nro. 006, de 12 de abril de 2016; y el Acta Nro. 007, de 02 de mayo de 2016, en las que se encuentra en gran medida las políticas migratorias que se aplicaron a los ciudadanos cubanos de forma discrecional y con un sesgo diferente por parte del Estado ecuatoriano. Téngase en cuenta que las actas que se analizarán, abarcan el período de diciembre de 2015 hasta mayo de 2016.

3.2.1. Consejo Consultivo

La Ley de Extranjería de 1971, en su Art. 8 señala: Para determinar y desarrollar la política migratoria y coordinar los datos e iniciativas que deberán ser proporcionados por las dependencias del Estado, se constituirá, adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores, el Consejo Consultivo de Política Migratoria, con sede en Quito e integrado por:

- Representante del Ministerio de Gobierno y Policía;
- Representante del Ministerio de Relaciones Exteriores; y,
- Representante del Ministerio de Defensa Nacional; y,

La Presidencia del Consejo estará a cargo del representante del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Los deberes y atribuciones del Consejo se establecerán en el Reglamento de esta Ley y su funcionamiento será regulado por el estatuto interno que será expedido por sus integrantes con la aprobación del Ministerio de Relaciones Exteriores.⁵²

Como se puede entender, la Ley de Extranjería y la Ley de Migración⁵³ de 1971 marcaban un rango de control para la población y bajo estos artículos se le disponía al Consejo Consultivo, la tarea de regular la política migratoria en el país. En el gobierno de la

⁵² Ley de Extranjería de 1971. Disponible en:

<https://www.oas.org/dil/Migrants/Ecuador/Ley%20N%C2%B0201897%20del%2027%20de%20diciembre%20de%201971.pdf>

⁵³ Esta Ley buscaba ordenar y regular la entrada y salida de los extranjeros en el Ecuador. Disponible en: <https://www.oas.org/dil/Migrants/Ecuador/Ley%20N%C2%B01.899%20del%2027%20de%20diciembre%20de%201971.pdf>

“Revolución Ciudadana”, esta normativa legal en el Ecuador fue aplicada hasta febrero de 2017, cuando es derogada por la nueva Ley Orgánica de Movilidad Humana.

Es importante destacar que en el período de la “Revolución Ciudadana”, el Consejo Consultivo mantuvo su sede primero en Quito, y por último en Cuenca, una vez que por decisión del ex presidente Rafael Correa, el Viceministerio de Movilidad Humana del MREMH cambió su sede a la tercera ciudad más importante del Ecuador, considerando la descentralización del gobierno y por el hecho de que la Provincia del Azuay registra el mayor número de emigración durante la crisis del 1999-2000.

Con este cambio de sede, el Consejo Consultivo mantuvo reuniones mensuales, lo que para muchos migrantes ocasionó un problema por el tiempo en que se daban las resoluciones y la distancia en sí, tomando en consideración que los mayores casos se daban en Quito y en Guayaquil, ciudades donde se concentra la mayor población migrante en el país. Esta decisión del gobierno de llevar la sede a una tercera ciudad sin duda que complicó los procesos migratorios para los extranjeros.

Este organismo, como lo señala la Ley del 71, estuvo conformado en principio por tres entidades institucionales, pero en el período estudiado solo el Ministerio del Interior y el MREMH fueron los encargados en conformar el Consejo. Esto se evidencia en las Actas, en las cuales se informa que autoridad competente compone la entidad y en su totalidad se encuentra representantes de ambos ministerios.

Es discutible entonces porqué el Consejo Consultivo no acató sus propias normativas de conformación y no mantuvo al Ministerio de Defensa en este proceso, pero sobre todo se destaca que la migración y las políticas que se apliquen, siempre deberán estar enmarcadas en un contexto de seguridad.

Se podría señalar, que más que un tema de seguridad nacional, el Consejo Consultivo se avocó a la seguridad interna, maneja por el Ministerio del Interior, y no es oculto la distancia política y practica que tiene el Ministerio de Defensa (militares) y el Ministerio del Interior (policías).

En el transcurso del 2015 y 2017, el Consejo Consultivo expidió las denominadas Actas, mediante las cuales se disponía a las unidades técnicas del Ministerio del Interior y del MREMH, la ejecución de las políticas migratorias que se tomaban en este organismo. En estas Actas, en su mayoría se analizaba casuísticamente los casos de los diferentes migrantes que solicitaban una revisión de su proceso, además de disponer las acciones que se deberían tomar sobre las políticas migratorias: nuevos procesos migratorios, instrucciones directas sobre movilidad humana, entre otras.

3.2.2. Actas del Consejo Consultivo.

Acta Nro. 17.-

Esta Acta se elaboró el 4 de diciembre de 2015, y en su parte medular se señala que: “El Consejo resuelve el siguiente procedimiento para la aplicación del Acuerdo Ministerial 000098 para el ingreso de ciudadanos cubanos que adquirieron sus pasajes antes del 26 de noviembre de 2015”.

Cabe señalar que el 24 de noviembre de 2015 se realizó la reunión del SICA, ya explicada en capítulos anteriores, y se destaca que en la citada reunión el gobierno de Cuba pidió al gobierno ecuatoriano la creación de visa para ciudadanos cubanos que deseen ingresar a Ecuador a partir del 01 de diciembre de 2015.

Es decir que claramente los gobiernos, pese a mantener una soberanía territorial, reciben presión por parte de otros gobiernos y modifican sus políticas migratorias internas para mantener regionalmente un control y regulación sobre los flujos de migrantes.

Apenas la reunión del SICA termina el 24 de noviembre de 2015, el Acuerdo Ministerial 000098, se firmó el 25 de noviembre del mismo año, acatando el pedido cubano y provocando procesos migratorios (imposición de visados, aumentos arancelarios, firma de documentos exclusivos para ciudadanos cubanos, etc.) muy discutidos por ellos.

En el Acta Nro. 17, existen dos puntos que es pertinente analizar, pues ejemplifican una práctica discrecional que afectó a los ciudadanos cubanos. Por una parte está el punto 1.- que señala “Todos los ciudadanos cubanos que ingresen al Ecuador a partir del 01 de diciembre deberán obligatoriamente hacerlo con una visa consular expedida por las Oficinas consulares del Ecuador en el exterior”; y, 2. “A todos aquellos ciudadanos cubanos que han adquirido pasajes aéreos hasta el 25 de noviembre de 2015, inclusive, de

conformidad con la disposición de la Autoridad Rectora en materia de Política de Movilidad Humana se les otorgará una Visa de Turismo de manera automática en los aeropuertos internacionales de las ciudades de Quito y Guayaquil provisionalmente”. Respecto a estos dos puntos, se debe precisar que el Ecuador es soberano en tomar las decisiones que considere pertinentes sobre sus políticas migratorias para con los extranjeros. Sin embargo, de lo que se analiza en el Acta Nro. 17, los procedimientos fueron cuando menos apresurados a razón de la presión de la reunión del SICA para regular la migración cubana. Cabe preguntarse entonces, cómo queda la apertura de fronteras, sin otorgar a los migrantes el debido proceso para su inmigración al Ecuador que permitan al migrante tener un traslado seguro de su país de origen al país de destino. Adicionalmente en el Acta Nro. 17 se señala:

Una vez otorgada las visas a los ciudadanos/as cubanos/as, aquellos deberán pasar obligatoriamente por el Control Migratorio y someterse al procedimiento establecido por el Ministerio del Interior. Es preciso resaltar que el otorgamiento de la Visa no garantiza el ingreso al territorio ecuatoriano, sino que el mismo se hace efectivo una vez que se ha pasado el Control Migratorio⁵⁴.

Respecto a este punto, se enfatiza por parte del Gobierno ecuatoriano que pese a cumplir las normativas migratorias establecidas por el Estado, el migrante debe “someterse” a un proceso de control migratorio. Es decir que el discurso político queda desvirtuado por un eje transversal de seguridad y que éste regula el ingreso al país, pese a que el migrante cumpla con los requisitos migratorios para entrar al Ecuador.

Queda en evidencia lo expuesto por Ramírez, el cual señala: efectivamente, el apareamiento en la Constitución de la República del Ecuador de un articulado en materia de movilidad humana que incorpora de forma contundente un enfoque de derechos, no hace que desaparezca el enfoque de control y seguridad que históricamente ha tenido el Estado ecuatoriano (Ramírez 2014, 155).

Para Yanitza Sánchez, asesora legal de la Unidad de Movilidad Humana del Gobierno de la Provincia de Pichincha, que llegó en el 2014 al Ecuador, el tema lo señala así:

⁵⁴ Acta Nro. 17 del Consejo Consultivo de Política Migratoria. Disponible en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana

Desde que llegue he visto contradicciones en la parte legal y para mi tiene un trasfondo político. Si fuera netamente legal, es fácil aplicar la ley en temas migratorios, porque la Ley es muy clara. No tiene por qué existir una aplicación de la Ley que no sea pro-persona⁵⁵.

Acta Nro. 19.-

Esta Acta se elaboró entre el 30 y 31 de diciembre de 2015 y en su parte medular se indica: El Consejo tratará el siguiente orden del día:

1. Evaluación de la resolución del Consejo Consultivo de Política Migratoria, de 04 de diciembre de 2015.
2. Regularización de ciudadanos cubanos que ingresaron a territorio ecuatoriano hasta el 31 de octubre de 2014.
3. Proceso de no admisión, exclusión y deportación para ciudadanos cubanos que ingresaron a Ecuador después del 01 de diciembre de 2015⁵⁶.

Siendo la última Acta del 2015, me parece pertinente señalar, un tema que a primera vista puede pasar desapercibido, pero en un análisis más profundo y en co-relación con la investigación de este trabajo, es central hacer notar que el Acta Nro. 19 se desarrolló durante dos días, mientras que las otras actas fueron aprobadas en tan solo un día. ¿Por qué el Consejo Consultivo se demoró dos días en revisar los puntos antes señalados: evaluación, regulación y proceso de no admisión, exclusión y deportación?

A primera vista, se podría desprender que, por ser fin de año, las autoridades del Consejo Consultivo aprovecharon el día 30 para realizar el análisis y el día 31 para redactar el Acta y finiquitar los temas planteados en la misma. Sin embargo, como funcionario público de la supervisión de migración de esa época, fue de mi conocimiento que las autoridades que conformaron ese Consejo, es decir dos delegados del MREMH y un delegado del MI, además de la secretaria *Ad hoc*, presentaron serias diferencias respecto a los procesos y

⁵⁵ Entrevista la señorita Yanitza Sánchez (asesora legal de la Unidad de Movilidad Humana del Gobierno de la Provincia de Pichincha), en conversación con el autor, marzo de 2017.

⁵⁶ Acta Nro. 19 del Consejo Consultivo de Política Migratoria. Disponible en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana

regularización sobre los ciudadanos cubanos; por ejemplo sobre la carta firmada de los cubanos en el consulado en Cuba, sobre su permanencia exclusiva con fines turísticos, regulación de los extranjero previo el 25 de noviembre de 2015, exclusión y deportación, entre otras. Esto da una pauta de lo complicado que fue para los propios funcionarios ejecutar el Acuerdo Ministerial 000098 y aplicar lo expuesto el Acta Nro. 17.

Juan Carlos Estrella señaló:

Las actas responden a coyunturas migratorias y le tocó al Consejo Consultivo tapar huecos y vacíos legales⁵⁷.

Como análisis principal del Acta Nro. 19, me gustaría seguir los puntos planteados por la misma, es decir, la evaluación, la regularización y el proceso de no admisión, exclusión y deportación:

1. Evaluación de la resolución del Consejo Consultivo de Política Migratoria, de fecha de 04 de diciembre de 2015.

Sobre el proceso de regulación existen varios puntos a ser destacados y que motivaron esta investigación, pues plantean contradicciones legales y trazan datos poco claros respecto al proceso de visado con los ciudadanos cubanos.

En su segundo párrafo se pone de manifiesto que:

Conforme información otorgada por el Proyecto de Fortalecimiento Institucional de las Unidades de Control Migratorio del Ministerio Interior, entre el 01 y el 31 de diciembre de 2015, hubo 108 exclusiones y 120 casos de abondo voluntario en los aeropuertos de Quito y Guayaquil, producto de la aplicación de la normativa vigente⁵⁸.

⁵⁷ Entrevista a Juan Carlos Estrella (ex Supervisor de la Unidad de Migración, del MREMH), en conversación con el autor, marzo de 2017.

⁵⁸ (Acta Nro. 19 2015, 2) del Consejo Consultivo de Política Migratoria. Disponible en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana

Es paradójico pensar que, en el período analizado, donde se registraron 6.000⁵⁹ visas otorgadas a ciudadanos cubanos, se hayan registrado 120 casos de “abandono voluntario”, tomando en consideración que los ciudadanos cubanos tuvieron restricciones al ingresar al Ecuador y no tuvieron el tiempo suficiente para arreglar sus papeles y cumplir con lo dispuesto en territorio ecuatoriano.

Es importante señalar que con el término “abandono voluntario”, se denominaba al proceso que los extranjeros, cual quiera fuera su ciudadanía, debían realizar una vez que se quedaban irregulares en el país, es decir cuando se pasaban de los días otorgados por el Estado para permanecer en territorio de forma legal. Si tenemos en cuenta que en el tiempo que señala el Acta es de cerca de 30 días y la legislación del Ecuador permite el visado turístico por 90 días ¿por qué se dio 120 casos de “abandono voluntario”, cuando tenían el tiempo suficiente para cumplir con lo dispuesto en la Ley? Este tipo de prácticas, suelen ser el resultado de presiones sobre los migrantes de funcionarios en zonas como los aeropuertos o centros de detención.

Si existió un ingreso masivo de ciudadanos cubanos al Ecuador desde el 2008, y en diciembre de 2015 se da un ingreso de cerca de 6.000, no se comprende ¿por qué el Estado ecuatoriano habla sobre un “abandono voluntario”? cuando se evidenció que los migrantes cubanos querían permanecer en el Ecuador o salir, pero de forma legal.

Teniendo en cuenta lo dicho hasta acá, puede comprenderse lo planteado por Shore (2011), relacionado al “carácter político” de las políticas públicas, que implícitamente aplica el Estado para legitimar sus acciones. Es decir, el Estado aplica sus políticas públicas bajo un discurso que no demuestra su verdadera “naturaleza” o como lo profundiza Domenech (2013) al señalar que:

(...) la atroz espectacularidad de las políticas de control desarrolladas en el marco de las migraciones mundiales de orientación Sur-Norte parecería invisibilizar aquellas que se despliegan en contextos regionales de migración Sur-Sur donde se desenvuelven controles más sutiles y, quizás por ello, menos perceptibles (Domenech 2013, 120).

⁵⁹ Acta Nro. 19 “(...) y como resultado del cual hasta la presente fecha se ha otorgado aproximadamente 6.000 a ciudadanos cubanos por parte de la entidad competente”.

Con esto se observa como el Estado bajo prácticas institucionales manipuló sus propias leyes, para expulsar a una comunidad en específico y protegerse bajo un discurso de derechos humanos y que la decisión de abandonar el país era exclusiva del migrante cubano.

Por otra parte, en su quinto párrafo se plantea lo siguiente:

Al tratarse de un mecanismo automático, los peticionarios declaran por escrito que su visita al Ecuador es con fines estrictamente turístico, que cuenta con el sustento económico necesario para su permanencia en el país y que se someten a la autoridad de control migratorio del Ministerio del Interior; sin embargo, se ha detectado que ciudadanos cubanos que han ingresado al Ecuador desde el 01 de diciembre de 2015, con visas de turismo, han intentado cambiar su categoría migratoria, no obstante que declararon que su visita al Ecuador era exclusivamente con fines de turismo”. Inclusive, se indica: “El Consejo Consultivo recomienda que los peticionarios cubanos de visa continúen suscribiendo la declaración de visita con fines turísticos, de forma previa al otorgamiento físico de las visas⁶⁰.

Recordemos lo que decía la Ley de Extranjería de 1971 en su artículo 22.- La Dirección General de Extranjería y la Dirección de Asuntos Migratorios, cada una dentro de su ámbito de acción, podrán modificar las calidades o categorías migratorias de los extranjeros que se encuentren en el país, sea cual fuere su calidad o categoría migratoria, previo cumplimiento de los requisitos legales y reglamentarios⁶¹.

Complementariamente, es pertinente indicar lo que Yanitza Sánchez, asesora legal de la Unidad de Movilidad Humana del Gobierno de la Provincia de Pichincha, señaló:

Cuando yo registro mi título de la Senescyt y cuando voy a realizar el cambio de la categoría migratoria, que el artículo de la Ley de Extranjería te permitía claramente, en que en cualquier momento una persona extranjera podía hacer cambio de categoría migratoria no había una restricción en cuanto a eso.

⁶⁰ (Acta Nro. 19 2015, 4) del Consejo Consultivo de Política Migratoria. Disponible en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana

⁶¹ Ley de Extranjería de 1971. Disponible en:

<https://www.oas.org/dil/Migrants/Ecuador/Ley%20N%C2%B0201897%20del%2027%20de%20diciembre%20de%201971.pdf>

Donde la Ley no distingue, no cabe distinguir, la ley no te decía tiene que salir para aplicar en un consulado y luego entrar con otra visa. La Ley te da el derecho tácitamente, explícitamente hacer un cambio de categoría migratoria. En ese momento no se permitía realizar el cambio a una visa 9-5; 9-6, de ningún tipo y nadie te explica. Esto fue en noviembre, diciembre de 2015 y sin ningún amparo legal⁶².

¿Por qué un Acta elaborada por el Consejo Consultivo, organismo que como ya hemos señalado, no tenía dentro de sus funciones modificar o elaborar nuevas políticas migratorias, menos aún funciones legislativas, establece un nuevo requisito exclusivo para los ciudadanos cubanos?

Si la Ley del 1971 permitía realizar el cambio de categoría o calidad migratoria y que el Acuerdo Ministerial 000098, no menciona en absoluto el requisito de un escrito sobre las razones para ingresar al Ecuador, ¿Cuál fue el motivo para crear una exigencia, que claramente condicionaba al migrante cubano al querer ingresar al Ecuador?

Anali Ortiz, ex funcionaria de la Unidad de Migración, señaló:

Varios cubanos que entraron al país con visa de turista, a partir del 01 de diciembre de 2015, solicitaron un cambio de categoría migratoria, pero se les indicaba que como habían firmado la declaración que solo venían con fines turísticos y para precautelar sus derechos humanos, por el tema de trata de personas, Cancillería no podía cambiar su calidad migratoria. No se les negaba, pero se les informaba que si lo querían hacer era desde un Consulado del Ecuador en el exterior⁶³.

Al incorporar un nuevo visado para los ciudadanos cubanos, por un pedido del gobierno cubano y con un tiempo muy corto para realizarlo legal y oficialmente, el Consejo Consultivo se abrogó funciones que no le competían y que contrarias a lo dispuesto en la Ley del 71 y la Constitución. En este párrafo del Acta se observa claramente la creación de un proceso exclusivo para con el ciudadano cubano, ya que a otro extranjero no se le pedía

⁶² Entrevista a la señorita Yanitza Sánchez (asesora legal de la Unidad de Movilidad Humana del Gobierno de la Provincia de Pichincha), en conversación con el autor, marzo de 2017.

⁶³ Entrevista a la señora Anali Ortiz (ex funcionaria de la Unidad de Migración de la Coordinación Zonal 9, del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana), en conversación con el autor, marzo de 2017.

tal requisito y además y más importante aún, cualquier otro ciudadano extranjero podía realizar su cambio de calidad o categoría migratoria.

El Acta en su noveno párrafo señala:

El Consejo Consultivo recomienda realizar un ordenamiento operativo, para lo cual, desde el 15 de enero de 2016, el proceso de emisión de visas de turismo a ciudadanos se realizará íntegramente a través de la herramienta de Consulado Virtual, cumpliendo con las modalidades de emisión de visas establecidas antes del 25 de noviembre y después del 25 de noviembre de 2015⁶⁴.

Bajo los parámetros de este párrafo, el Consejo Consultivo dispuso a la unidad técnica del MREMH realizar el proceso de visado de los ciudadanos cubanos, a través de las plataformas virtuales, lo cual ocasionó una nueva traba para que los mismos puedan obtener el visado turístico. Como es de conocimiento, la red de comunicación inalámbrica que mantiene el gobierno cubano es muy limitada por el embargo económico que mantiene ese país, por lo que, para los habitantes de la isla, el realizar el trámite vía internet es más complicado que realizarlo directo en el Consulado del Ecuador en La Habana.

Cabe señalar, que el consulado virtual fue creado para facilitar, como una herramienta adicional o alterna, el trabajo de los Consulados en el exterior y para brindar asesoría a los extranjeros y migrantes del Ecuador sobre temas varios, a través de un call center y servicios digitales. Por lo que delegar a esta unidad técnica el otorgamiento de visas de un país en específico provocó un retraso considerable en dicho proceso y un problema para los solicitantes de visa cubanos.

Además, la exigencia de una cuenta bancaria con un monto equivalente a varios salarios básicos en Ecuador, es un requisito que pocos cubanos podían cumplir, en la práctica, el mecanismo de aplicación se constituye en una barrera para los potenciales migrantes cubanos que pretendan viajar a Ecuador.

⁶⁴ (Acta Nro. 19 2015, 6) del Consejo Consultivo de Política Migratoria. Disponible en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana

2.- Regularización de ciudadanos cubanos que ingresaron a territorio ecuatoriano antes de 01 de noviembre de 2014.

Considerando tanto la normativa ecuatoriana, como la legislación cubana, el Consejo Consultivo estima necesario iniciar un proceso de regularización de ciudadanos cubanos, que se encuentren en el Ecuador en situación irregular (...).

Procedimiento de regularización:

d. El proceso de regularización a ciudadanos cubanos no exonera del cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley para cada categoría migratoria y del correspondiente pago del arancel⁶⁵.

Es oportuno señalar que muchos ciudadanos cubanos quedaron irregulares al momento que se promulgo el Acuerdo Ministerial 000098 (2015). Sin embargo, el Ecuador con intención de regularizar a la población cubana irregular en el país, procedió a implementar una excepción para con los irregulares, es decir dejar de lado el estatus de irregular para el otorgamiento de la visa, sin embargo, este proceso terminó siendo un registro migratorio. La mayoría de ellos no podían cumplir los requisitos legales, aún con la salvedad de que no importaba si estaban irregulares en el país, para poder obtener una visa, y al acercarse al MREMH quedaban expuestos al registro y conocimiento del Estado sobre su situación, lo que no solucionaba en nada su situación migratoria.

Y más destacable aún es que al momento que se da la deportación de los ciudadanos cubanos en el caso “El Arbolito”, no se les consideró dentro de este proceso de regularización y se los deportó, evidenciando un sesgo particular con esta comunidad migrante.

3. Proceso de no admisión, exclusión y deportación para ciudadanos cubanos que ingresaron al Ecuador desde el 01 de diciembre de 2015.

El Consejo Consultivo determina que, para el proceso de no admisión, exclusión y deportación para ciudadanos cubanos, que ingresaron al Ecuador a partir del 01 de

⁶⁵ (Acta Nro. 19 2015, 7) del Consejo Consultivo de Política Migratoria. Disponible en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana

diciembre de 2015, se respetarán las competencias de la autoridad de control migratorio del Ministerio del Interior y la aplicación casuística conforme la normativa legal vigente⁶⁶.

Es destacable el título del punto 3, pues especifica claramente, el criterio del Estado ecuatoriano sobre los ciudadanos cubanos, ya que como se especifica, se da una particularidad de “no admisión, exclusión y deportación” para con ellos y no para con otros extranjeros. Como segundo punto, se precisa que la entidad de control y seguridad será la encargada de aplicar las políticas correspondientes y dejan de lado cualquier proceso de ayuda humanitaria o soporte social para con los migrantes. Es decir, dejan en indefensión a los irregulares y bajo una visión de control migratorio, dejando de lado lo expuesto en la Constitución sobre los derechos para los migrantes.

Bien lo señala Domenech (2013) sobre el “control con rostro humano”, donde se entiende que existen “controles más sutiles y, quizás por ello, menos perceptibles” (Domenech 2013, 120). Es decir, el propio Estado, sin demostrar su motivo real y bajo el discurso de trata de personas y derechos humanos, practica políticas de control y deportación.

Acta Nro. 004.-

Esta acta fue desarrollada el 11 de marzo de 2016, en la ciudad de Azogues, Provincia del Cañar, y estuvo conformada por el MREMH, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Industrias y Productividad y el Ministerio del Trabajo.

De esta Acta se desprende que su razón de ser, es el análisis de las Actas Nro. 17 y 19 y sus respectivas modificaciones. Así pues, en su parte medular señala:

Con los antecedentes expuestos anteriormente, el Consejo Consultivo de Política Migratoria emite las siguientes reglas, reemplazando los señalados en el Acta Nro. 19.⁶⁷

Nuevamente, las Actas presentan consistentemente, acciones que dejan huella sobre el accionar contra los migrantes cubanos. Como ya se ha visto en las anteriores actas, en este

⁶⁶ (Acta Nro. 19 2015, 7) del Consejo Consultivo de Política Migratoria. Disponible en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana

⁶⁷ (Acta Nro. 004 2016, 1) del Consejo Consultivo de Política Migratoria. Disponible en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana

período 2015 - 2016 todas se enfocaron en los ciudadanos cubanos. Por si fuera poco, se realizaron actas para dejar explícitos ciertos procedimientos, como, por ejemplo, en el numeral 256 se indica:

“1.- Los extranjeros que ingresen a territorio nacional utilizando una visa de No inmigrante 12 X con fines turísticos no podrán cambiar su categoría migratoria dentro del territorio nacional”. Cuando en la Ley del 71 no se menciona este argumento.

Juan Carlos Estrella señaló:

Pero me parece que, en un momento determinado, varias de las políticas que se hicieron fueron de buena fe, pero eran solo parches. Ósea el Consejo Consultivo te ponía parches, no resolvían el problema⁶⁸.

Acta Nro. 006.-

Realizada el 12 de abril de 2016, en la ciudad de Azogues, en la que solo participan el MREMH y el MI y que, en su parte medular, nuevamente modifica lo expuesto por el Acta Nro. 004, demostrando una constante dentro del proceso de regularización de los ciudadanos cubanos, es decir una modificación de las normas planteadas en las actas. Aquí se dan nuevos cambios sobre lo dicho en el Acta Nro. 004 y se señala:

“a.- debe agregarse en las 6 reglas las frases las ciudadanas y los ciudadanos de otras nacionalidades”.

“b.- La regla Nro. 1, quedará de la siguiente manera:

Regla número 1.- Las ciudadanas y los ciudadanos de otras nacionalidades no requieren de visa para ingresar a nuestro país por el lapso de 90 días, con fines turísticos, a excepción de los nacionales de los países sujetos al régimen especial (...) Cuba (...). Los Estados bajo régimen especial se determinaron para proteger los derechos humanos de las y los ciudadanos de esos países ante el riesgo de ser víctimas de trata y tráfico de personas.

Las ciudadanas y los ciudadanos de otras nacionalidades que ingresen a territorio nacional utilizando una visa consular 12-X (turismo) no podrán cambiar su calidad ni categoría migratoria en el Ecuador de acuerdo con lo señalado en el párrafo uno de la regla primera de esta acta”.

⁶⁸ Entrevista a a Juan Carlos Estrella (ex Supervisor de la Unidad de Migración, del MREMH) en conversación con el autor, marzo de 2017.

Las Actas Nro. 17 y 19 hablan exclusivamente del proceso migratorio de los cubanos, pero en las Actas 04 y 06, se realiza una apertura generalizando a “los extranjeros” no solo los cubanos. Es decir, se modifica los términos y se aclara “las ciudadanas y los ciudadanos de otras nacionalidades”. Es decir que la regla 1 que señalaba “Los extranjeros que ingresen a territorio nacional utilizando una visa de No inmigrante 12 x con fines turísticos no podrán cambiar su categoría migratoria dentro del territorio nacional” era exclusiva para los migrantes cubanos y dejó a otras nacionalidades durante cinco meses, y recién en mayo de ese año se modifican las palabras para que entren otras nacionalidades.

Acta Nro. 007.-

El Consejo Consultivo estuvo conformado por el MREMH, el MI, el Ministerio de Industrias y Productividad y el Ministerio del Trabajo y la elaboración de citada Acta se desarrolló el 02 de mayo de 2016. Como parte medular y central para esta investigación en el Acta Nro. 007 se planteó el cuarto punto: “Conocimiento y resolución de peticiones realizadas por ciudadanos extranjeros, donde se realizaron varias inquietudes de las Coordinaciones Zonales de Movilidad Humana del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, sobre las actas anteriores y sus reglamentos, puesto que existieron y demostraron una paradoja entre las mismas. Las unidades técnicas del MREMH expusieron las inconsistencias de los reglamentos referentes y las instrucciones correspondientes para conocer la decisión final del Consejo Consultivo”.

Referente a lo dicho el Acta Nro. 007 señala:

26. Consulta de la Coordinación Zonal 8:

- a) Antecedentes. - El Consejo Consultivo de Política Migratoria resolvió el 12 de abril de 2016 en la regla número 1 apartado 5 lo siguiente: “...Las ciudadanas y ciudadanos de otras nacionalidades que sean admitidos al país en calidad de visitantes temporales podrán solicitar el cambio de su calidad migratoria 30 días antes del término autorizado de permanencia en el Ecuador...” (Acta Nro. 007 2016, 12)
- b) (...) Coordinadora Zonal 8-Guayaquil, solicita aclaración sobre lo resuelto por el Consejo Consultivo el 12 de abril de 2016 sobre lo expuesto en el numeral 1 de esta resolución.
- c) El art. 57 del reglamento a la Ley de extranjería numeral 1 dice: “... El interesado deberá solicitar el cambio de calidad o categoría migratoria en los formularios emitidos por

el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, mientras el plazo de su permanencia autorizada esté vigente”... (Acta Nro. 007 2016, 12)

Consideraciones: 1.- El art. 425, orden jerárquico de Leyes inciso segundo de la Constitución de la República del Ecuador indica: ...La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos de las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes de los poderes públicos...”

En virtud de lo expuesto, acogiendo lo solicitado por la coordinadora zonal 8, se corrige la regla número 1 apartado 5 debiendo decir: “las ciudadanas y los ciudadanos de otras nacionalidades que sean admitidos al país en calidad de visitantes temporales, podrán solicitar el cambio de su calidad migratoria mientras el plazo de su permanencia autorizada esté vigente⁶⁹.”

Queda claro en este caso, un tema fundamental y el cual se remite a que dentro de las propias instituciones del Estado existían contradicciones sobre cómo aplicar la Ley por los errores cometidos por el Consejo Consultivo. El Consejo Consultivo por intentar elaborar políticas migratorias sobre una comunidad migrante en específico, provocó inobservancias a los grados jerárquicos de las leyes y confusión entre las unidades técnicas que aplican las normativas legales.

Como funcionario del MREMH y en particular como responsable de la Unidad de Migración, la aplicación de estas actas fue el detonante para interrogarme el porqué de estas decisiones. Al revisar cada una de ellas, me parecía denotar incoherencias e inconsistencias y que destacaban un sesgo para con los ciudadanos cubanos.

La forma en cómo el Consejo Consultivo redactaba los reglamentos, el tiempo en que se demoraban en emitir los procesos legales contra la comunidad cubana y los actores que participaban en estas acciones siempre dejaron una duda, ya que para otras migraciones se manejaba un sistema general y no específico. Dentro de las Actas del Consejo Consultivo analizadas en esta investigación no existe explícitamente acciones o procesos migratorios para con otros migrantes, sin embargo, si se han dado procesos particulares con otras

⁶⁹ Constitución de la República del Ecuador, 2008. Disponible en: https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf

comunidades, un ejemplo de ello, fue con los haitianos en el Acta Nro. 012/2015 que señalaba:

(...) los miembros de Consejo Consultivo de Políticas Migratorias, resuelve exonerar a los ciudadanos de nacionalidad haitiana de los requisitos de regularidad migratoria para realizar solicitudes de visas de no inmigrantes en la categoría 12-XI, que hayan ingresado al Ecuador hasta la fecha 04 de agosto de 2015, y se encuentren en situación irregular una vez revisados los requisitos establecidos se le emite la visa por un periodo de 180 días⁷⁰.

Como he demostrado el Consejo Consultivo, a través de las actas, mantuvo una construcción de políticas migratorias distinta para con los cubanos y ciertas comunidades extranjeras, lo cual deja por sentado el discurso ambivalente del Estado para con la población migrante. El Estado debería replantear su forma es hacer política migratoria, revisar los actores que participan en esta y permitir que instituciones no gubernamentales participen de esta problemática para conseguir mejores resultados y que los mismos apliquen una política de derechos humanos y pro el ser humano.

⁷⁰ (Acta Nro. 012 2015, 1) del Consejo Consultivo de Política Migratoria. Disponible en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

Conclusiones

Como se señaló en un principio, el objetivo central de este estudio se centró en comprender las motivaciones que tuvo el gobierno ecuatoriano respecto a las decisiones tomadas en materia migratoria con relación a los ciudadanos cubanos. Este análisis ha permitido llegar a varias conclusiones que se las presentará a continuación.

A partir de la aprobación de la Constitución de la República del Ecuador del 2008, las políticas públicas elaboradas por el ex presidente Rafael Correa, en materia migratoria, provocaron una transformación en la manera de entender y atender a los emigrantes y los inmigrantes en el territorio nacional. Se puede destacar, con base en esta investigación que:

La construcción de nuevos saberes y el desarrollo de los mismos, como lo señala Foucault (2006), han marcado la decisión de los gobiernos en cualificar a las migraciones y por ende regular los movimientos a conveniencia de sus intereses nacionales.

La migración como “saber” del Estado ha permitido al Gobierno Nacional realizar cierta discrecionalidad en sus políticas migratorias, dejando de lado y de forma consiente normativas jurídicas preestablecidas para implementar su propia visión de movilidad humana y apertura de fronteras, aduciendo políticas de control con “rostro humano”, señalado por Domenech (2013), pero que conllevan securitización y regulación hacia los extranjeros en el país.

El Estado ecuatoriano ejecutó diversas acciones legales, a través del Consejo Consultivo, que marcaron las contradicciones en sus políticas migratorias y deslegitimaron su accionar frente a la comunidad extranjera. Queda claro que las motivaciones para aplicar estas normativas o “parches” como lo señaló el ex supervisor de la Unidad de Migración del MREMH, fueron aplicadas como reacción a movimientos migratorios que no estaban en el escenario político del Gobierno y que no existía una normativa jurídica clara para estos nuevos procesos.

El gobierno de la revolución ciudadana generó un saber migratorio, enmarcado en el discurso político de apertura, pero que estuvo sujeto a Leyes con severas restricciones a los migrantes, lo cual provocó que, dentro de un escenario cambiante por coyunturas internas

o intereses regionales, modifique su accionar frente al migrante y sobreponga un régimen de control al de aperturismo.

A pesar de que el Gobierno ecuatoriano promulgó esta política migratoria abierta, las restricciones securitistas predominaron en su actuar político, y se destaca que estas acciones tuvieron particularidades respecto a ciertas poblaciones migrantes, entre ellas la cubana. Después de analizados las distintas actas y demás decisiones relacionadas con los migrantes cubanos, es posible afirmar que el Gobierno ecuatoriano, a través del Consejo Consultivo y dependiendo del escenario político existente, aplicó políticas migratorias que menoscabaron los derechos de los migrantes, con la consiente intención de reducir a determinada comunidad migratoria en territorio ecuatoriano.

El doble discurso que oscila entre la apertura y la restricción, para un determinado colectivo en el Ecuador, deja como conclusión que pese a que el Gobierno Nacional intento formular acciones que favorecieran a los migrantes, el Estado ecuatoriano priorizó la securitización en nombre de los derechos humanos y fortaleció la regulación para con ellos.

El caso mostrado de la migración cubana en el país y el tratamiento brindado a través del Consejo Consultivo, evidenció como la política migratoria ecuatoriana tuvo un giro hacia el control migratorio, matizada por un discurso de libre movilidad y de ciudadanía universal, pero que sin embargo buscó el resguardo de su soberanía y condiciones severas para que un migrante se establezca en el país.

Esta visión de control migratorio por parte del Gobierno ecuatoriano provocó que, tanto sus instituciones, como su sociedad crearan estereotipos frente a las comunidades extranjeras en el país, construyendo barreras y un reconocimiento social diferente para cada migrante, clasificando al extranjero según conveniencias sociales, culturales, económicas, entre otras.

El Gobierno ecuatoriano regulando a la migración, aplicó una visión respecto al “otro-extranjero”, destruyendo su propio discurso de igualdad entre nacionales y extranjeros planteado en la Constitución del 2008 y fomentando en la sociedad un rechazo irracional para con determinada comunidad extranjera, en este caso, el de los cubanos

La forma en cómo se construyó esta visión sesgada hacia el extranjero, está marcada, además, por un pilar de gran relevancia que se destaca en esta investigación y que como servidor público lo pude visualizar a través de los documentos oficiales y las instrucciones verbales en el MREMH.

Este pilar se basa en la relación estrecha entre el Ecuador y Cuba, mismos que al mantener intereses comunes y buscar el fortalecimiento a nivel regional, provocaron un enfoque parcializado del migrante cubano frente a la sociedad ecuatoriana, en el que se lo denigraba y vejaba en todos sus derechos, por el hecho de ser ciudadanos de un Gobierno con un sistema económico y político diferente al ecuatoriano.

El Ecuador como otros estados han buscado normar regionalmente a los flujos migratorios en pro de sus soberanías y aceptando presiones políticas para equilibrar las condiciones migratorias a nivel internacional. América Latina, como los países del norte y los países europeos, han planteado políticas migratorias regresivas y han construido una nueva agenda migratoria internacional que se destaca por bloquear los flujos migratorios y criminalizar al extranjero.

Sin duda que, la presión que los Estados de destino han aplicado a sus pares, ha producido un “efecto dominó” con respecto a las políticas migratorias, las cuales han fortalecido sus propios límites fronterizos y han criminalizado a los migrantes, exponiéndolos a éstos a una clandestinización migratoria.

La construcción de la ilegalidad del migrante crea dinámicas que fortalecen el pensamiento sobre éste como un “problema” y se permita abiertamente, a través de acciones legales aceptadas por las sociedades y los países, actos de securitización y regulación.

Como cierre de esta investigación he considerado oportuno señalar que las acciones del Ecuador frente a los migrantes cubanos desde el 2015 hasta el 2017, han demostrado un sesgo para con esta comunidad. Las gestiones legales aplicadas para con el extranjero cubano dejan explícito la posición del gobierno del ex presidente Rafael Correa, para reducir esta migración y aceptar las presiones del Estado cubano en pro de una relación ideológica-política en beneficio de sus intereses nacionales y regionales, más no en beneficio del ser humano.

El Estado se destacó por posicionar el aperturismo de fronteras, pero que terminó siendo ambivalente frente a la sociedad, pues la realidad de los flujos migratorios trastocó su idea de migración, provocando que esta nueva concepción de migración se sustentara en el control de los migrantes y la seguridad del Estado.

Lista de referencias

- Ackerman, A. 2013. “La ley, el orden y el caos: una antropología de la Constitución mutua del Estado ecuatoriano y el “otro” extranjero, 1938-2012. FLACSO, sede Quito. Pags. 85-90
- Araujo, Lorena y María Mercedes Eguiguren. 2009. “La gestión de la migración en los países andinos: entre la securitización y los vínculos diaspóricos”, Andinamigrante N° 3: 2-10. FLACSO Sede Ecuador. En <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/197/1/BFLACSO-AM3-02-Araujo.pdf>
- Arcentales, J. y S. Garbay. 2012. Informe sobre movilidad humana Ecuador 2011. Quito: Coa-lición por las Migraciones, Save the Children (Auspiciantes).
- Arcentales, Javier. 2010. Migración Cubana: Recomendaciones de política pública para Ecuador incluyente. FLACSO Sede Ecuador.
- Ariza, A. 2014. “La securitización de la migración, una aproximación desde la cooperación migratoria entre Italia y Libia. 2008-2011”. Estudio de caso Presentado como requisito para optar al título de Internacionalista En la Facultad de Relaciones Internacionales Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.
- Arzubiaga, Juan. 2001. Problematización de las políticas públicas desde la óptica regional. Política pública: Una definición básica. Última Década N°15, CIDPA Viña del Mar, octubre 2001, PP.163-175
- Barrezueta, N. 2016. Análisis del Proyecto de Ley Orgánica de Movilidad Humana desde la perspectiva de los de los principios constitucionales y propuesta de reforma legal. Universidad Central del Ecuador.
- Brumat, Leiza Maricel. 2016. Políticas migratorias y libertad de circulación en el Mercosur: 1991-2012. Tesis de Doctorado. FLACSO. Sede Académica Argentina, Buenos Aires.
- Carens, Joseph H. 2013. The Ethics of Immigration. New York: Oxford University Press
- Castles, Stephen. 2003: “Jerarquías de ciudadanía en el nuevo orden global”, Anales de la Cátedra Francisco Suárez 37: 9-33. http://www.ugr.es/~filode/pdf/contenido37_1.pdf

- Castles, Stephen y Mark J. Miller. 2004. "La migración antes de 1945". En *La era de la migración*. México: Editorial Porrúa, Universidad Autónoma de Zacatecas, Instituto Nacional de Migración, Fundación Colosio y Cámara de Diputados. Pp.: 67-87.
- Cerdas, Jiménez y Valverde. 2006. *Crisis de Ecuador en los años 1999 -2000*. Maestría en Administración de Negocios, UNED. Pág. 1-8
- Correa, A 2013, en el Boletín Nro. 16 de Andina Migrante (FLACSO).
- Correa, A. 2014. *Del Caribe a la Mitad del Mundo: inserción laboral y producción de espacios. Migración cubana en Ecuador (Tesis de Maestría en Ciencias Sociales con mención en Sociología)*. Quito.
- Correa, A. 2016. *Ciudadanía universal y libre movilidad: Comentarios sobre una utopía ecuatoriana*. FLACSO Sede Ecuador, Quito.
- De Genova, Nicholas. 2002. "Migrant 'illegality' and deportability in everyday life", *Annual Review of Anthropology*, 31: 41 – 47.
- Documental Migrantes, los otros nosotros -cubanos-, 2016.
<https://www.youtube.com/watch?v=udEYHMVobx0>
- Domenech, Eduardo. 2008: "La ciudadanía de la política migratoria en la región sudamericana: Vicisitudes de la agenda global", en *Las migraciones en América Latina: Políticas, culturas y estrategias*, Buenos Aires: CLACSO, pp. 53-72.
<http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/grupos/novick/novick.pdf>
- Domenech, Eduardo. 2011. "Crónica de una 'amenaza' anunciada. Inmigración e 'ilegalidad': visiones de Estado en la Argentina contemporánea", en Feldman-Bianco, Bela et al. (coord.): *La construcción social del sujeto migrante en América Latina: prácticas, representaciones y categorías*, Quito: FLACSO Ecuador/ CLACSO/ Universidad Alberto Hurtado.
<http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/grupos/SujetoMigrante.pdf>
- Domenech, Eduardo. 2015. "Inmigración, anarquismo y deportación: la criminalización de los extranjeros "indeseables" en tiempos de las "grandes migraciones", *REMHU*, XXIII: 45, págs. 169 – 196.
- Eguiguren, María Mercedes. 2011. *Sujeto migrante, crisis y tutela estatal: construcción de la migración y modos de intervención del Estado ecuatoriano*. Quito: Abya-Yala. Capítulos II y III.

- Foucault, Michel. 2006. "Clase del 1 de febrero de 1978" en *Seguridad, territorio y población. Curso en el Collège de France (1977 – 1978)*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- García, Mariana. 2011. Pensando las migraciones desde el Sur: reflexiones, detalles y estrategia sobre la experiencia migratoria reciente en la región de América del Sur. - 1a ed. - Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, 2011
- Gil Araujo, Sandra. 2009. "Interrogar al Estado desde la Inmigración" en Eduardo Domenech (Comp), *Migración y Política: El Estado Interrogado*. Argentina: Universidad Nacional de Córdoba. Pags. 13-20.
- Gil Araujo, Sandra. 2010. *Las argucias de la Integración. Políticas migratorias, construcción nacional y cuestión social*, España: IAPELA. Pags. 47-66.
- Ghiso C. Alfredo. 1996. "Métodos de la investigación cualitativa" en Rodríguez et al., *Metodología de la investigación cualitativa*, Ediciones Aljibe. Málaga, España, p. 39-59.
- Hall, S. 2003. *Race and Racism: Cultural Studies and the Practice of Contextualism*. Introducción: ¿quién necesita identidad?
- Hall, S. 2010. Sin garantías: Trayectorias y problemáticas en estudios culturales. Popayán: Edición colectiva IESC Pensar-Universidad Javeriana, Inst. Estudios Peruanos, UA Simón Bolívar Ecuador y Envió Editores. Pags. 349.
- Hollifield, J. 2006. "El emergente Estado migratorio". En A. Portes y J. DeWind (coords.), *Repensando las migraciones. Nuevas Perspectivas teóricas y empíricas*. México: Editorial Porrúa, Universidad Autónoma de Zacatecas e Instituto Nacional de Migración. Perspectivas internacionales sobre migración.
- Mármora, Lelio. 2003. "Políticas migratorias consensuadas en América Latina", en *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, Año 17, N.º 50. Pag. 16
- Mera, Gabriela. 2008. "De problema estatal a problema sociológico. Políticas migratorias y discursos científicos en torno a la distribución espacial de los inmigrantes en las ciudades", III Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, ALAP.
- Moncayo, Isabel. 2011. 'La política de retorno en el Ecuador: del actor económico a la circulación de cerebros', de María Isabel Moncayo. FLACSO sede en el Ecuador.

- Peris- Mancheta, Juan. 2009. *La nueva política migratoria integral del Ecuador en la encrucijada*. En: Los Derechos en la movilidad humana: del control a la protección. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Ramírez, Jacques. *Hacia el Sur. La Construcción de la Ciudadanía Suramericana y la Movilidad Intrarregional / 1.ed.* – Quito: CELAG, 2016
- Sabag Hillen, Casandra. 2014. *El paisaje: migración cubana y antropología visual en el barrio de La Florida, Quito*. Tesis de maestría, FLACSO Sede Ecuador.
- Stang, Fernanda. 2009. “El migrante unidimensional. El dispositivo jurídico migratorio en la Comunidad Andina de Naciones” en Eduardo Domenech (compilador) *El Estado interrogado*. Córdoba: UNC. Págs. 301 – 354.
- Shore, Chris. 2011. “La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la ‘formulación’ de las políticas”, *Antípoda: Revista de Antropología y Arqueología*, núm. 10, pp. 21-49.
- Silva Vega, Rafael. 2014. *La lectura de Foucault sobre El Príncipe de Maquiavelo. O el problema de la soberanía en la era de la gubernamentalidad. Estudios Políticos*, 44, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pp. 35–54.
- Valle Franco, Alex Iván. 2012. *Discursos institucionales frente a la migración cubana en Ecuador: ¿ausencia de política o securitización?* Tesis de maestría, FLACSO Ecuador. Pags. 31
- Velasco, Soledad. 2009. *Transitando en la clandestinidad: análisis de la migración indocumentada en tránsito por la frontera sur mexicana (Dossier central)*. En: *Andina migrante*, Quito: FLACSO sede Ecuador. Programa de Sociología, Sistema de Información sobre Migraciones Andinas (no.4, julio 2009):
- Varela, A 2015. *La "securitización" de la gubernamentalidad migratoria mediante la "externalización" de las fronteras estadounidenses a Mesoamérica*. EDITOR EL MIÉ, 12/09/2015 - 00:36 Pág. 1-17
- Velásquez Victoria, Verónica. 2012. “El proceso de registro ampliado: avances de la política del Ecuador en materia de refugio y nuevos desafíos”. Tesis de maestría, FLACSO Ecuador Pags. 30-34.
- Velásquez Victoria, Verónica. 2013. “Los no deseados”. Percepciones de los ecuatorianos sobre la migración. Doi: <http://www.condistintosacentos.com/los-no-deseados/>

Diario El Comercio del 2012, en la cual se señala: “Los cubanos denuncian extorsión y xenofobia”. <http://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/cubanos-denuncian-extorsion-y-xenofobia.html> (24-05-2017)

Documentos oficiales:

Actas Nro. 17, de 4 de diciembre de 2015; Acta Nro. 19 de 30 y 31 de diciembre de 2015; Acta Nro. 004, de 11 de marzo de 2016; Acta Nro. 006, de 12 de abril de 2016; y el Acta Nro. 007, de 02 de mayo de 2016.

Acuerdo Ministerial 000105. 2010. (requerimiento de visas de ingreso para nueve países: Kenia, Nepal, Nigeria, Pakistán, Somalia, Afganistán, Bangladesh, Eritrea, Etiopía).

Acuerdo Ministerial Nro. 000067. 2015. (Incremento de aranceles de visas).

Acuerdo Ministerial 000098. 2015. (imposición de visado a ciudadanos cubanos

Constitución de la República del Ecuador. 2008.

Decreto 1182 (Reglamento para la aplicación en el Ecuador del derecho de refugio).

INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censo). 2017. Anexo No. 4.1.2 Entrada y salida de extranjeros, según continentes y principales países de procedencia o destino (Período 2009-2014).

Gaceta Oficial de la República de Cuba ISSN 0864-0793.2012.

Ley de Extranjería de 1971.

Política Migratoria de Refugio. 2008.

Plan Nacional del Buen Vivir. 2009-2013.