

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
FLACSO SEDE ECUADOR
PROGRAMA DE RELACIONES INTERNACIONALES
CONVOCATORIA 2009-2011

TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN
RELACIONES INTERNACIONALES CON MENCIÓN EN
SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS

LA POLÍTICA INTERNACIONAL DE REFUGIO COMO
RESULTANTE DE LA POLÍTICA BUROCRÁTICA: UN ANÁLISIS
A PARTIR DEL CASO DE SOLICITANTES DE REFUGIO
CUBANOS EN ECUADOR

Silvia Lorena Herrera Vinelli

Quito, 08 de febrero de 2012

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

FLACSO SEDE ECUADOR

PROGRAMA DE RELACIONES INTERNACIONALES

CONVOCATORIA 2009-2011

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN
RELACIONES INTERNACIONALES CON MENCIÓN EN
SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS**

**LA POLÍTICA INTERNACIONAL DE REFUGIO COMO
RESULTANTE DE LA POLÍTICA BUROCRÁTICA: UN ANÁLISIS
A PARTIR DEL CASO DE SOLICITANTES DE REFUGIO
CUBANOS EN ECUADOR**

Silvia Lorena Herrera Vinelli

Directora de Tesis: Beatriz Zepeda

Lectores: Fredy Rivera

Jacques Ramírez

Quito, 08 de febrero de 2012

A mi alma gemela Maximiliano ¡Maktub!

A mi madre Marcela

ÍNDICE

RESUMEN.....	5
INTRODUCCIÓN.....	7
CAPÍTULO I: La política exterior como un proceso de toma de decisiones.....	13
Definiciones generales sobre política exterior.....	13
La política migratoria como un componente de la política exterior.....	14
El análisis de la política exterior (APE): Aproximaciones teóricas.....	19
El modelo de política burocrática de Allison.....	24
Estudios críticos efectuados al modelo de política burocrática.....	29
Los estudios de segunda generación de Allison.....	31
Metodología.....	33
Conclusiones.....	35
CAPÍTULO II: Política migratoria del Ecuador con enfoque de derechos.....	37
Nacimiento de la política migratoria con enfoque de derechos.....	37
Política migratoria del Ecuador como una política exterior basada en derechos.....	42
Marco Constitucional de derechos en movilidad humana y legislación secundaria:	
¿Un desafío?.....	45
Conclusiones.....	53
CAPÍTULO III: Relaciones internacionales entre Cuba y Ecuador.....	55
Relaciones políticas y de cooperación entre Cuba y Ecuador: perspectiva histórica....	55
La propuesta de Correa: ¿Hacia el socialismo del siglo XXI?.....	63
Conclusiones.....	68
CAPÍTULO IV: Migrantes y refugiados cubanos en Ecuador: perspectiva actual.....	70
Principales etapas de la migración cubana hacia el exterior.....	70
Migración cubana en Ecuador a inicios de la década del siglo XXI.....	74
Un breve recuento sobre los refugiados cubanos en Ecuador.....	79
Conclusiones.....	84
CAPÍTULO V: Jugadores en posición: cambiando el comportamiento de la política de refugio de Ecuador.....	85
¿Qué jugadores, en qué posiciones están centralmente involucrados?.....	86
¿Qué factores configuran las posturas de los jugadores?.....	90
¿Qué determina el impacto que cada jugador tiene sobre los resultados?.....	96
¿Cómo se combinan las posturas, influencias y movimientos de los jugadores para resultar en decisiones y acciones gubernamentales?.....	97

La decisión de aprobar o desaprobar las solicitudes de refugio de cubanos ¿Un asunto político?.....	103
Conclusiones.....	107
CONCLUSIONES.....	110
BIBLIOGRAFÍA.....	115

RESUMEN

La presente investigación tiene como objetivo central evidenciar cómo, desde el aparato gubernamental, se adoptan políticas que sin que éste sea su propósito terminan vulnerando la protección de derechos humanos de las personas cubanas solicitantes de refugio.

Para lograr este objetivo, este trabajo analiza el rol que han desempeñado los funcionarios públicos al interior del sistema de refugio, a fin de explicar cómo, desde sus posiciones, éstos han influido en las políticas adoptadas por el Estado ecuatoriano, en este caso, en la reforma parcial de la política internacional de refugio. Es decir, se plantea discutir el rol de la política burocrática en la formulación de la política de refugio en Ecuador.

A partir de distintas vertientes teóricas que nos permiten visualizar a la política migratoria como una forma de política exterior y la aplicación de la teoría de política burocrática de Graham Allison, se analiza el proceso de toma de decisiones en materia de política de refugio en el período 2008-2010.

Este estudio propone como argumento que los derechos humanos de los solicitantes de refugio cubanos son violentados en parte, a causa de la política burocrática.

De esta manera, nos planteamos la pregunta de investigación: ¿De qué manera el resultado político, que se configura como el resultado de pactos entre jugadores burocráticos al interior de instancias con competencia en la implementación de la política de refugio en el Ecuador, vulnera la protección de derechos humanos de las personas cubanas solicitantes de refugio?

La tesis concluye que, pese a la orientación de derechos de la política migratoria impulsada por el actual régimen en el campo de la movilidad humana, los derechos

humanos de los solicitantes de refugio son violentados en algunos casos, por decisiones tomadas desde una lógica burocrática.

INTRODUCCIÓN

En el año 2008, y mediante referéndum, el pueblo ecuatoriano aprobó una Constitución que incluye importantes avances en el tema de movilidad humana a partir de un enfoque progresista y de derechos basados principalmente en ideales como la ciudadanía universal y la libre movilidad de los seres humanos. Asimismo, este instrumento plantea nuevos retos y desafíos para el Estado, en el sentido de impulsar políticas públicas armónicas y coherentes con el actual marco constitucional, que garanticen, en la práctica, el pleno ejercicio de derechos en favor de los grupos más vulnerables, como aquéllos conformados por personas solicitantes de refugio, aspecto que constituye uno de los componentes de la movilidad humana.

Ese mismo año, el Presidente Rafael Correa dispuso suprimir el requerimiento de visa para todas las nacionalidades del mundo, a fin de fomentar el turismo y en congruencia con la nueva propuesta del gobierno en el campo de la movilidad humana basada en un enfoque de derechos y libre circulación de personas.

Esta medida facilitó el ingreso al Ecuador de diversos flujos migratorios, siendo uno de ellos, el de ciudadanos cubanos, cuyo caso despertó mi interés particular dado que constantemente los principales medios de comunicación difundían información relacionada con la población cubana, alertando a la ciudadanía sobre su incremento en Ecuador y los “actos fraudulentos” en los que estarían implicados dichos ciudadanos con el fin de obtener la nacionalidad ecuatoriana a través de los matrimonios con personas ecuatorianas, mientras que, como resultado de operativos policiales, muchas personas cubanas fueron privadas de la libertad por encontrarse en situación migratoria irregular.

Estos sucesos me motivaron a realizar una investigación en la que pudiera identificar las circunstancias particulares en las que el Estado podría estar vulnerando la protección de los derechos de estas personas, pese al enfoque humanista y de derechos que plantea el marco constitucional. De esta manera, decidí enfocarme en conocer las respuestas del

Estado ecuatoriano frente a las solicitudes de refugio de personas cubanas, dado que, durante la revisión de fuentes documentales, pude percatarme que desde abril de 2009 hasta el año 2010, solamente dos solicitudes de refugio provenientes de Cuba habían sido aceptadas por el Estado.

El presente estudio tiene como objetivo central evidenciar cómo, desde el aparataje gubernamental, se adoptan políticas que sin que éste sea su propósito terminan vulnerando la protección de derechos humanos de las personas cubanas solicitantes de refugio, en el periodo 2008-2010.

Para dar cauce a esta investigación a lo largo de estas líneas, se plantean cuatro objetivos específicos. Primero, discutir la evolución de la política migratoria ecuatoriana y el carácter garantista de la Constitución en torno a la movilidad humana, a fin de contrastar la dificultad que existe en la práctica para que las personas extranjeras accedan a sus derechos, como consecuencia de elementos de orden normativo e institucional. Segundo, plasmar una visión panorámica de las relaciones internacionales entre Cuba y Ecuador a fin de conocer si estas ayudan a dar forma a la migración internacional. Tercero, conocer la respuesta del Estado ecuatoriano en torno a las personas cubanas en búsqueda de protección internacional humanitaria, particularmente de aquellas solicitudes negadas desde el año 2008, a fin de aproximarnos a conocer a qué posibles circunstancias responde este resultado. Y cuarto, determinar cómo a partir del incremento de las solicitudes de refugio de personas cubanas, los funcionarios públicos en sus distintos niveles jerárquicos, desempeñan un rol relevante en cuanto a la decisión gubernamental de reformar la política internacional en materia de refugio, dada la afectación que este hecho ha implicado particularmente para sus intereses personales, así como nacionales y organizacionales, conforme será argumentado.

Para dar cumplimiento a los objetivos antes enunciados, este estudio ha incorporado por un lado, observación empírica, referente a que la Constitución tiene una orientación progresista en el campo de la movilidad humana, no obstante la protección de los derechos humanos de los solicitantes de refugio de nacionalidad cubana está siendo violentada en algunos casos por el Estado ecuatoriano. Por otro, incorpora observación

teórica a partir de la aplicación de la teoría de política burocrática, lo cual nos ha permitido constatar que el personal de la Dirección General de Refugiados situado en distintos niveles jerárquicos tiene capacidad para modificar el comportamiento de la política de refugio.

El argumento central consiste en que los derechos humanos de los solicitantes de refugio cubanos son violentados en parte, a causa de la política burocrática. Dado que, a lo largo de la investigación se denota la existencia de un elemento de carácter político que también contribuye a explicar la vulneración de derechos por parte del Estado hacia ciertos casos de solicitantes de refugio cubanos, dejando de esta manera, un espacio abierto para que futuros investigadores puedan profundizar en este hallazgo, que no será discutido en este estudio puesto que excede los límites del planteamiento inicial.

Con los elementos antes expuestos, planteamos la pregunta de investigación: ¿De qué manera el resultante político, que se configura como el resultado de pactos entre jugadores burocráticos al interior de instancias con competencia en la implementación de la política de refugio en el Ecuador, vulnera la protección de derechos humanos de las personas cubanas solicitantes de refugio?

El presente estudio incorpora estudios de autoras como Herrera (2007), Araujo (2010) y Courtis (2010) quienes delinear importantes aspectos del surgimiento de la política migratoria ecuatoriana con enfoque de derechos humanos a inicios del siglo XXI. Vega (2010) en cambio, recopila los principios y derechos que establece el marco constitucional sobre movilidad humana, lo que nos ha permitido visualizar el importante avance que ha logrado consolidar la Constitución ecuatoriana en esta temática, también presente, en el estudio de Moncayo (2010). Mientras que los aportes de Freeman (1992) y Mitchell (1989) reforzarán uno de los postulados de esta tesis, referente a que la política migratoria es una forma de política exterior. Los aportes de Freeman permiten visualizar al Estado como un actor que asume un doble rol cuando aplica una política migratoria, dado que al tiempo que ejerce control y regulación en su territorio y las zonas fronterizas, establece con ella, condiciones de residencia en beneficio de inmigrantes, asilados y refugiados. Por su parte Mitchell, se refiere al impacto que

pueden provocar la aplicación de determinadas políticas migratorias en las relaciones internacionales con otros Estados.

Por otro lado, los trabajos de Suárez (2004), García (2010) y Parrondo (2008) ilustrarán las principales etapas de la migración cubana hacia el exterior, poniendo en evidencia que la misma se ha producido tanto por condicionantes políticas cuanto por económicas, cuyo análisis nos aproxima a comprender las motivaciones que empujan a las personas cubanas a salir de su país. Dado el interés que esta investigación despliega por los solicitantes de refugio cubanos, se realiza una extensa revisión de los principales instrumentos internacionales en esta materia, así como de la normativa nacional que permite la aplicación de estos instrumentos en Ecuador, lo que a su vez, será conjugado con el análisis de estadísticas y documentos oficiales producidos durante la primera década del siglo XXI.

La teoría de Graham Allison (1971), enunciada en el tercer modelo sobre política burocrática, y que constituye la piedra angular de esta investigación, puede inscribirse dentro de lo que se conoce como *análisis de la política exterior* (APE), a la que corresponden también los trabajos de Snyder, Bruck y Sapin (1954); Harold y Margaret Sprout (1956) y, de James Rosenau (1966). El modelo burocrático asume que en el aparato estatal existen jugadores centrales, líderes políticos y funcionarios, que ocupan determinadas posiciones en las organizaciones y que -según Allison- “actúan no en base a un conjunto consistente de objetivos estratégicos, sino de acuerdo a variadas concepciones relativas a fines nacionales, organizacionales y personales” (Allison 1971:213). En tal virtud, las decisiones y acciones gubernamentales, serán el resultado de los pactos entre los jugadores antes mencionados. En este contexto, se justifica el interés de este estudio por centrarnos en el individuo como unidad de análisis, como un actor con capacidad de modificar el comportamiento de la política exterior de un Estado.

Este trabajo ha sido dividido en cinco capítulos. El capítulo I, despliega el marco teórico de esta investigación, y realiza una extensa revisión de la literatura que incluye las principales definiciones sobre política exterior para luego indagar en los estudios que

explican cómo la política migratoria tiene un componente de la política exterior de los Estados, considerando que para el caso de estudio, nos basaremos en la política de refugio impulsada por el Ecuador. Con estos elementos, profundizaremos en el análisis de la política exterior (APE) como ha sido previamente enunciado, para posteriormente centrarnos en el modelo de política burocrática de Allison.

El capítulo II, realiza un recuento sobre la política migratoria del Estado ecuatoriano a partir de inicios del siglo XXI, y argumenta que la mayoría de políticas públicas gestadas en la década anterior estaban orientadas a promover los intereses y demandas de los ecuatorianos que habían emigrado al extranjero. Posteriormente, se sitúa en el año 2007, en que por primera vez en la historia del Ecuador, la política migratoria es declarada como política de Estado, para luego realizar un recuento sobre la Constitución 2008 y la incompatibilidad existente con la legislación secundaria vigente como principal desafío que se impone al Estado para un pleno ejercicio de derechos de las personas en movilidad humana.

El capítulo III, realiza un recuento histórico de las relaciones internacionales entre Cuba y Ecuador desde 1959 hasta el año 2007, y posteriormente intenta evidenciar los factores que intervienen en el afianzamiento de las relaciones entre ambos países durante el mandato del Presidente Rafael Correa, las mismas que han contribuido a configurar una comunidad cubana en Ecuador compuesta por migrantes económicos así como refugiados y solicitantes de refugio.

El capítulo IV, realiza un breve recuento sobre las principales etapas que demarcan el masivo éxodo de la población cubana hacia el exterior, encontrando que la misma tiene lugar por condicionantes tanto económicas cuanto políticas, lo cual en cierta medida, explica la presencia de migrantes y refugiados cubanos en Ecuador. Posteriormente, pasamos a contextualizar la migración cubana hacia el Ecuador, y finalmente profundizamos en el caso de los solicitantes de refugio cubanos en Ecuador, a fin de evidenciar las respuestas del actual gobierno en torno al tratamiento de este tema.

El capítulo V, contiene los resultados del estudio de campo, para lo cual, se ha entrevistado a funcionarios públicos que cumplen una determinada función al interior del sistema de refugio, a fin de explicar cómo desde sus posiciones éstos han influido en las decisiones gubernamentales adoptadas por el Estado ecuatoriano, en lo referente a la reforma parcial de la política internacional de refugio, que prácticamente se había mantenido intacta por un lapso de 17 años, y que viene a ser, *el resultante político* de esta investigación.

En cuanto a los elementos de orden metodológico, para la realización de este estudio se elige como técnica de recolección de información, la realización de 18 entrevistas semi estructuradas, siendo el grupo objetivo tanto autoridades como funcionarios públicos al interior del sistema de refugio. Las entrevistas se aplicaron del 17 al 19 de mayo de 2011, con un promedio de duración de 1 hora cada una. Asimismo, se recurrió al análisis de diversas fuentes estadísticas y documentales.

Es importante señalar, que el presente estudio no busca realizar un análisis comparativo entre las solicitudes de refugio negadas de personas cubanas con solicitudes de otras nacionalidades, ni tampoco pretende indagar acerca de si las solicitudes de refugio de personas cubanas contienen o no elementos de refugio.

Una breve sección final recoge los principales argumentos desarrollados a lo largo de la tesis y los discute intentando reflexionar sobre los hallazgos encontrados en cada capítulo.

Finalmente, a partir de esta investigación, se espera contribuir a un campo de estudio que aún no ha sido explorado, así como servir como un referente preliminar para la consecución de futuras investigaciones en éste, u otros ámbitos que deriven de esta propuesta.

CAPÍTULO I

La política exterior como un proceso de toma de decisiones

En general, cuando pensamos en política exterior visualizamos al Estado como el actor central con capacidad de incidir sobre el rumbo que adoptará la misma en un determinado contexto. Sin embargo, si nos detenemos a analizar por un momento, podremos comprender que el Estado está conformado por individuos que cumplen determinadas tareas al interior del aparataje gubernamental y cuyas acciones pueden resultar cruciales en el comportamiento de la política exterior. El presente capítulo tiene como objetivo discutir sobre las principales escuelas o corrientes de pensamiento que se han centrado en el estudio de la política exterior, con especial énfasis en aquéllas que la conciben como un proceso de toma de decisiones. Para tal efecto, se pretende revisar primero, la literatura existente en el tema, para luego enunciar las definiciones generales sobre política exterior, lo cual nos permitirá indagar en los estudios realizados sobre política migratoria como un componente de la política exterior de los Estados. La tercera sección profundiza sobre los principales estudios que han contribuido al APE como disciplina de estudio, presente en el pensamiento de autores como Graham Allison, principal exponente del modelo gubernamental [burocrático], a fin de comprender cómo al interior del aparato estatal existen jugadores que ocupan determinadas posiciones, cuyas decisiones responden a diversas concepciones e inciden en el rumbo de la política exterior de un Estado. Posteriormente, y una vez desarrolladas estas secciones, se expondrá cómo pretende ser desarrollada la metodología de esta tesis a partir de los lineamientos del modelo de política burocrática de Allison.

Definiciones generales sobre política exterior

La producción académica sobre política exterior aún no ha logrado desarrollarse como una teoría general; sin embargo las contribuciones que se derivan de ella han servido como una herramienta conceptual y analítica en disciplinas como las ciencias políticas, las relaciones internacionales, las ciencias sociales, como se verá más tarde. Por ahora nos interesa responder a la siguiente pregunta: ¿en qué consiste la política exterior? Entre aquellas definiciones catalogadas como clásicas, se destacan autores como

Carlsnaes, quien concibe a la política exterior como "aquellas acciones que, expresadas en forma de objetivos explícitamente, compromisos y/o directivas, y ejercidas por los representantes gubernamentales que actúan en nombre de sus comunidades soberanas, se dirigen hacia los objetivos, condiciones y actores-tanto gubernamentales como no gubernamentales- que desean afectar y están más allá de su legitimidad territorial" (Smith, Hadfield y Dunne 2008:2 citando a Carlsnaes 2002:335).

Por su parte, Hill señala como una breve definición de la política exterior: "a la suma de las relaciones exteriores realizada por un actor independiente (por lo general un Estado) en las relaciones internacionales" (Hill 2003:3), mientras que Hudson la define como "la estrategia o el enfoque elegido por el gobierno nacional para alcanzar sus objetivos en sus relaciones con entidades externas. Esto incluye la decisión de no hacer nada" (Hudson 2008:12). Como se observa, estas definiciones se enfocan en el Estado como unidad central de análisis, a la vez que dan cuenta de la incidencia que éste tiene para el cumplimiento de objetivos y metas nacionales en cuanto al direccionamiento de la política exterior.

Por otro lado, es importante señalar que "la política exterior no se limita a la política militar o de seguridad. También incluye áreas como la política económica exterior, la política ambiental a nivel internacional, y la política de derechos humanos" (Beasley, Kaarbo, Lantis y Snarr 2002:4). Esta definición nos permite afirmar que cuando nos referimos a política exterior, no estamos hablando únicamente de nociones relacionadas con seguridad o de las relaciones gubernamentales de un Estado con otros actores estatales en el sistema internacional, sino que, además, hablamos de temáticas que abarcan los derechos humanos, medio ambiente, entre otros. Es así que, en la siguiente sección, se argumenta que la política migratoria constituye un componente fundamental de la política exterior de los Estados a partir de distintas aproximaciones teóricas.

La política migratoria como un componente de la política exterior

Durante las últimas décadas, las migraciones internacionales han constituido uno de los temas que han ganado mayor visibilidad y protagonismo en la agenda política de los

Estados de origen y acogida. Según la Organización Internacional para las Migraciones, el término *migración internacional* implica “el movimiento de personas que dejan su país de origen en el que tienen residencia habitual, para establecerse temporal o permanentemente en otro país distinto al suyo. Estas personas para ello han debido atravesar una frontera” (véase OIM 2006:40). Frente a este fenómeno, la manera en que los Estados controlan y regulan los flujos migratorios se explica en función de la puesta en marcha de *políticas migratorias*, que definen la entrada, permanencia o salida de personas de un territorio, entre otros aspectos. Al respecto, Freeman sostiene que “una política migratoria representa los esfuerzos del Estado para regular y controlar la entrada en el territorio nacional y para establecer las condiciones de residencia para las personas que buscan establecerse permanentemente, trabajadores temporales o el asilo político” (Freeman 1992:1145), siendo éste un enfoque centrado en el tratamiento que otorgan los Estados de acogida frente a las personas extranjeras, inmigrantes o en búsqueda de protección internacional humanitaria que se encuentran en su territorio. Mármora sostiene que “las políticas migratorias son parte de las políticas públicas y, por lo tanto, corresponde al gobierno de cada Estado tomar las decisiones básicas para definir las y poder aplicarlas” (Mármora 2002:55). Mientras que Peris afirma:

podemos concebir la política migratoria como aquel conjunto de medidas generales y específicas tomadas por un Estado con relación a las personas migrantes que se encuentran en su territorio, así como aquellas actuaciones que, en el marco del respeto al principio de soberanía y a los principios generales, normas del derecho internacional y convenios suscritos, se orientan a proteger y promocionar los derechos de los nacionales de este Estado que se encuentran en el exterior (Peris 2009:198).

De las definiciones aquí consignadas se desprende que el ámbito de acción de la política migratoria tiene una doble dimensión, tanto en el plano interno como en el internacional, puesto que atañe aspectos como la emigración (nacionales de un Estado que migran hacia el exterior), inmigración (personas no nacionales que ingresan a un país con el fin de establecerse en él)¹, refugio, permanencia temporal, entre otros.

¹ Véase OIM 2006:32

Este doble rol que cumple la política migratoria entre lo interno y externo, tiene que ver además con las acciones desplegadas por los Estados para controlar y regular la permeabilidad de las fronteras, dado que en función del principio de soberanía, éstos tienen la potestad de autorizar o no el ingreso de nacionales de otros países a su territorio, al tiempo que pueden imponer a sus nacionales el cumplimiento de determinados requisitos para su salida hacia el exterior. Todo ello regulado por la política migratoria que aplique cada uno, resultando evidente las interacciones que mantienen los Estados de origen y acogida, por consecuencia de la entrada, salida y permanencia de los flujos migratorios hacia dichos países.

Freeman define a la política inmigratoria como un punto en el que confluyen la política interna y la política internacional de los Estados:

la política de inmigración está en la intersección de la política *nacional e internacional*. Refleja las coaliciones nacionales de políticos comprometidos con una política u otra, la estructura de las instituciones estatales responsables de la formulación de políticas, y una serie de factores extra nacionales como las obligaciones de geopolítica, la adhesión a acuerdos internacionales, miembros de organizaciones transnacionales, y las relaciones estratégicas de comercio (Freeman 1992:1145).

La reflexión de Freeman intenta explicar que tanto las políticas nacionales como la política exterior de un Estado, adoptan una determinada orientación tanto en función de factores internos, cuanto de factores que se sitúan fuera del ámbito nacional, siendo *la política inmigratoria* el punto en el que ambas políticas confluyen con sus especiales particularidades y connotaciones.

Por otro lado, encontramos los estudios de Christopher Mitchell, quien sostiene que tanto la experiencia como la investigación han demostrado de muchas maneras que la *migración* está entrelazada con la *política internacional*. Para apoyar su argumento, plantea que:

1. *Las relaciones internacionales ayudan a dar forma a la migración internacional:* por ejemplo, el afianzamiento de las relaciones de cooperación entre Estados puede

configurar migración internacional.² Asimismo, Mitchell cita a Bach para dar cuenta de que la principal motivación para que la migración se produzca, radica en aspectos tanto sociales como económicos, así como con aspectos relativos a las relaciones exteriores entre Estados. "Las características definitorias de los flujos migratorios se encuentran en el nivel de la organización social-económica y de la política internacional, no entre las percepciones individuales y las motivaciones de los individuos" (Mitchell 1989:682 citando a Bach 1987).

2. *La migración puede influir y servir a los objetivos de las políticas exteriores nacionales:* tanto los gobiernos receptores cuanto los expulsores han encontrado que la migración puede adquirir marcada importancia en sus relaciones bilaterales, como por ejemplo mediante la suscripción de instrumentos internacionales que optimizan la interacción entre dichos Estados.
3. *Las leyes de inmigración y las políticas "nacionales" pueden tener una inevitable proyección en la política internacional:* una característica permanente de la "cultura política" en la mayoría de las naciones es la opinión de que la inmigración es un problema interno, en el ámbito de la soberanía nacional. Al respecto, los cambios de política interna con frecuencia tienen considerables repercusiones internacionales. En este punto, el autor expone algunos ejemplos de políticas migratorias que han impulsado países como Estados Unidos (Reforma Migratoria de 1986), lo cual provocó desde manifestaciones hasta intensos debates, inclusive a nivel diplomático con los países centroamericanos (véase Mitchell 1989:682).

Por su parte, Weiner destaca el impacto que tiene la migración internacional sobre las políticas nacionales, "lo que es único acerca de la migración internacional, sin embargo, es que cambia la composición misma de la propia población y, por ende, potencialmente, las políticas nacionales; trae de afuera hacia adentro, por así decirlo, parte de una nación hacia otra sociedad" (Weiner 1985:453). Para complementar esta discusión se recurre a los aportes de López Sala, quien sostiene que los flujos

² El autor toma como ejemplo la masiva migración de más de un millón de cubanos hacia los Estados Unidos que tuvo lugar desde 1959, periodo conocido como "Revolución Cubana". Al respecto Mitchell explica: "Las relaciones directas e indirectas que mantenían los Gobiernos de Cuba y Estados Unidos, han jugado un papel importante en determinar el momento, el tamaño y el carácter social del éxodo cubano." (Mitchell 1989:682).

inmigratorios constituyen “fenómenos inminentemente políticos” porque implican “la transferencia de una persona de la jurisdicción de un Estado a la de otro y, en muchos casos, un cambio transitorio o definitivo en la pertenencia a una comunidad social y política nacional” (López Sala 2005:14).

Desde esta perspectiva, los aportes de Ingram y Fiederlein afirman que, entre uno de los temas que atañe a la política internacional, se encuentra la inmigración como un fenómeno que impacta directamente sobre la política doméstica, y a su vez se vincula con la política internacional: “Muchos aspectos que suelen clasificarse como internacionales, tales como los aranceles, el comercio, la defensa, la gestión de la deuda externa y la *inmigración*, impactan directamente en los objetivos nacionales e implican a los intereses nacionales así como a los intereses internacionales y las decisiones” (Ingram y Fiederlein 1988:726).

Asimismo, Robert Putnam en su estudio da cuenta del carácter de bisagra que tiene la política exterior mediante el “juego de los dos niveles” (1988), que explica cómo las autoridades estatales a cargo de formular la política exterior juegan simultáneamente en dos niveles, tanto en un plano interno cuanto en un plano internacional.³

Bárbara Farnham reconoce que “uno de los desafíos a los que se enfrentan las relaciones internacionales, es el desarrollo en forma sistemática, sobre el impacto de la política interna en la exterior”; así que “la política interna con frecuencia influye en la política exterior a través de un proceso de toma de decisiones que surge de la conciencia de los tomadores de decisiones por los requerimientos para una acción eficaz en el contexto político” (Farnham 2004:441).

La discusión hasta aquí planteada, pone de relieve que la política migratoria entendida como política exterior, actúa como una especie de bisagra entre lo interno y externo,

³ Tesis principalmente abordada en ámbitos como la diplomacia y las negociaciones internacionales. En el marco de las negociaciones internacionales, Putnam explica el juego de los dos niveles: “En el nivel nacional, los grupos domésticos persiguen sus intereses presionando al gobierno a adoptar políticas favorables (...) En el plano internacional, los gobiernos nacionales buscan maximizar su propia capacidad para satisfacer las presiones internas (...)” (Putnam 1988:434)

siendo los aportes de Freeman y Mitchell esenciales para explicar dicho argumento. Principalmente, la definición de Freeman permite visualizar al Estado como un actor que asume un doble rol de acuerdo con lo que establece su política migratoria, es decir que al tiempo que ejerce control y regulación en sus fronteras, establece condiciones de residencia en beneficio de distintas categorías de personas tales como inmigrantes, refugiados, asilados. Entre los aportes de Mitchell, podemos destacar la observación acerca de que las políticas nacionales adoptadas por un Estado pueden provocar importantes repercusiones internacionales, que, de hecho, pueden alterar las relaciones bilaterales y multilaterales con otros Estados. Es así que, los elementos teóricos hasta aquí enunciados nos permiten avanzar hacia la próxima sección, en la que se pretende indagar en el análisis de la política exterior (APE) como una disciplina de estudio cuyos inicios datan de la década de los años cincuenta y contribuyen directamente a los objetivos planteados en este capítulo, referente a que el individuo juega un rol central en las decisiones gubernamentales sobre política exterior. Por todo lo expuesto, la política migratoria es una forma de política exterior y por lo tanto, es legítimo abordarla con instrumentos analíticos desarrollados para estudiar la política exterior.

El análisis de la política exterior (APE): Aproximaciones teóricas

Según Hudson el análisis de la política exterior (APE) “es un sub-campo de las relaciones internacionales que busca explicar la política exterior, o, alternativamente, el comportamiento de la política exterior, con referencia en la base teórica de los tomadores de decisiones, actuando en forma individual y en grupos” (Hudson 2008:12). Dentro de lo que se conoce como los inicios del análisis de la política exterior, Hudson y Vore sostienen que tres serían las principales vertientes teóricas que alimentan esta disciplina de estudio: los aportes de Snyder, Bruck y Sapin (1954); de Harold y Margaret Sprout (1956) y de James Rosenau (1966).

A través de su obra “Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics” (1954) Snyder, Bruck y Sapin, conciben por primera vez a la noción de la *política exterior como un proceso de toma de decisiones*, que posteriormente será conocida como una de las escuelas de pensamiento más relevantes en este ámbito de

estudio. Los aportes de estos autores se concentran, más que en el Estado como el nivel fundamental de análisis (véase Hudson y Vore 1995), en el individuo como el actor principal que incide en el proceso de toma de decisiones en materia de política exterior (véase Snyder 1954:80-82).⁴ Al respecto, Hill sostiene “los líderes oficiales son los actores centrales pero no exclusivos de dicho proceso” (Hill 2003:223).

Harold y Margaret Sprout también son considerados precursores de esta disciplina de estudio. En su obra “Man-Milieu Relationship Hypothesis in the Context of International Politics” (1956) sostienen que “los investigadores requieren mirar el *psycho-milieu* del individuo o grupos involucrados en las decisiones de política exterior” (citado en Hudson y Vore 1995:213) a fin de explicar su comportamiento. Para comprender qué implica el *psycho-milieu* Hudson señala “la política exterior puede ser explicada con referencia al *psycho-milieu* (contextos psicológicos, situacionales, políticos y sociales) de los individuos involucrados en la toma de decisiones” (Hudson 2008:14).

Las contribuciones de Harold y Margaret Sprout (1956) han inspirado estudios como el de Robert Jervis, en su obra *Perception and Misperception in International Politics* (1976), cuyo análisis parte de una pregunta central: ¿Importa la percepción de los tomadores de decisiones? Al respecto dice: “la lógica nos permite distinguir entre el “psychological milieu” (el mundo como ve el actor) y el “operational milieu” (el mundo en que la política será llevada a cabo) para argumentar que las políticas y las decisiones deben ser mediadas por los objetivos, cálculos y percepciones” (Jervis 1976:257) de los tomadores de decisiones. A diferencia de autores como Rosenau, Jervis propone cuatro niveles de análisis a partir de los cuales se puede entender el comportamiento de la política exterior: 1) nivel de tomadores de decisiones, 2) nivel de la burocracia, 3) nivel de la naturaleza del estado y funcionamiento de la política interna y 4) entorno internacional (Jervis 1976:258).

Por su parte, James N. Rosenau, se posicionará como el pionero en el estudio de la política exterior comparada. En su obra “Pre-theories and Theories of Foreign Policy”

⁴ Hudson y Vore, denominan al individuo como “unidad de toma de decisiones”.

(1966) propone una pre teoría que sentaría las bases para desarrollar una teoría general sobre política exterior. Para tal efecto sostiene que “todos los analistas de política exterior explican la conducta exterior de las sociedades en función de cinco conjuntos de variables, o proceden de manera tal que sus explicaciones pueden ser reconstruidas en términos de esos cinco conjuntos” (véase Rosenau 1966:207), idiosincrasia, función, gubernamental, social y sistemática. Rosenau sostiene que “uno tiene que decidir cuál es el conjunto de variables que contribuye en mayor medida a la conducta exterior, cuál de ellos ocupa el lugar subsecuente en términos de influencia, y así sucesivamente hasta abarcar todos los conjuntos” (Rosenau 1966:208). Korany sostiene que Rosenau asumió la tarea de elaborar un pre-teoría que sentaría las bases para la comparación en el examen del comportamiento externo de varios países en diferentes situaciones (Korany 1984:9).

De esta manera, como señalamos inicialmente, los aportes de estos autores han sentado las bases teóricas de lo que se conoce como APE, proponiendo un marco referencial para los futuros estudios desarrollados en esta disciplina de estudio, conocidos como estudios de segunda generación según lo sostiene Hudson:

la energía y el entusiasmo de la primera generación de trabajo en el APE (1954-1973) fue tremendo. Grandes avances en la conceptualización, junto con esfuerzos paralelos en la recopilación de datos y la experimentación metodológica, fueron las contribuciones de este período de tiempo. La segunda generación de trabajo de alrededor de 1974-1993 fue expresamente construida sobre estos cimientos (Hudson 2008:17)

Dentro de la primera ola, uno de los estudios más influyentes fue el de Graham Allison *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (1971), en donde el autor desarrolla tres modelos de análisis para explicar el comportamiento de la política exterior, como se detalla a continuación:

El modelo I, o modelo del actor racional, intenta explicar y predecir la conducta de los gobiernos nacionales como el resultado de las elecciones realizadas por actores racionales unitarios. (Allison 1971:23). Este modelo asume que:

El hombre común personifica a los actores racionales y habla de sus designios y elecciones. Los teóricos de las relaciones internacionales enfocan los problemas entre las naciones haciendo una reseña de las elecciones de actores racionales unitarios. Los analistas de estrategias, en ausencia de actores, se concentran en la lógica de la acción. Para cada uno de estos grupos, una explicación consiste en mostrar por qué una nación o gobierno elige actuar como lo hizo, dados los problemas estratégicos que enfrentaba (Allison 1971:24).

El modelo II, o modelo de proceso organizacional, implica que las decisiones y/o acciones que adopta un determinado Estado, responden a los patrones de conducta de las organizaciones al interior de un gobierno, mismas que están basadas en procedimientos y procesos pre determinados. (véase Allison 1971:115).

El modelo III, también llamado gubernamental o burocrático, supone que “los acontecimientos a nivel de los asuntos internacionales no constituyen ni elecciones ni productos, sino que son resultantes de los diversos juegos de acuerdos establecidos por participantes que operan desde el gobierno nacional” (Allison 1971:213). Hay quienes sostienen que los aportes de Snyder, Bruck y Sapin (1954; 1962) contribuyeron al desarrollo del modelo de política burocrática de Allison: “en un desafío a la ortodoxia tradicional en el campo, Snyder y sus colegas argumentaron que la toma de decisiones individuales, más que la elección racional del actor unitario, era esencial para entender el comportamiento de la política exterior” (Jones 2008:4). De igual manera, que los aportes de Rosenau [variables idiosincrática, de función y gubernamental] habrían significado un insumo que serviría posteriormente para el desarrollo de este modelo. (véase Jones 2008).

Asimismo, se señalan los aportes de Hudson y Vore que toman como punto de partida la era de la pos guerra fría para dar cuenta de que las teorías de relaciones internacionales, han sido incapaces de predecir el comportamiento de la política exterior de los Estados. Por ello destacan la importancia de profundizar en el APE como disciplina de estudio:

Se afirma que un área en el estudio de RI que ha comenzado a desarrollar una perspectiva teórica es el análisis de la política exterior (APE o análisis de política exterior). Desde su creación, APE ha implicado el estudio de cómo las decisiones de política exterior se hacen y se ha asumido que el origen de la conducta y mucho

más el cambio en la política internacional son los seres humanos, actuando individualmente o en colectividades (Hudson y Vore 1995:211).

Entre otros estudios que han contribuido al estudio de la política exterior como un *proceso de toma de decisiones* se destacan además, los aportes de Korany, que identifica al menos tres tipos ideales de escuelas: la escuela economicista, la escuela de políticas burocráticas y la escuela psicológica.

De esta manera según Korany, Simon y Dewey serían los precursores de la escuela economicista, la misma que identifica a los tomadores de decisiones como consumidores racionales que tienen intenciones definidas y saben cómo maximizar sus ganancias (Korany 1984:12). Por su parte, la escuela de política burocrática (Allison), cuyo “énfasis está en la pluralidad de los participantes en el proceso de toma de decisiones, sus intereses divergentes, y el proceso de negociación que conduzca a una "resultante política" y no a una "elección deliberada" (Korany 1984:12) Y una tercera escuela, la psicológica, que según Korany sostiene que “los tomadores de decisiones responden a sus percepciones así como a las imágenes que tienen del mundo”. (Korany 1984:13). En esta línea, identifica los trabajos de Brecher acerca del “Prisma de actitudes” (1969, 1972, 1974, 1980); de Holsti acerca del "Sistema de creencias" (1962); de Snyder sobre la "Definición de la situación" y los aportes de los autores Sprout que distinguen entre los entornos "operacionales" y "psicológicos" (Sprout and Sprout, 1956, 1957, 1965). (véase Korany 1984).

La revisión de la literatura hasta aquí realizada ha pretendido destacar las contribuciones teóricas más relevantes producidas en materia de análisis de política exterior, con especial énfasis en aquellas corrientes que la conciben como un proceso de toma de decisiones. En la siguiente sección nos adentraremos en el tercer modelo de política burocrática propuesto por Allison, ya que, como se anticipó en la introducción esta tesis se propone abordar la política de refugio, y en particular, esta política hacia personas cubanas, desde la perspectiva del modelo de política burocrática.

El modelo de política burocrática de Allison

Graham Allison, a través de su obra *Essence of Decision: Explaining The Cuban Missile Crisis* (1971), es conocido como uno de los mayores exponentes sobre el estudio de la política exterior, siendo el *modelo gubernamental* o *modelo burocrático* el pilar a través del cual se desarrollan la mayoría de estudios académicos en la materia. Por ahora, nos interesa profundizar en el estudio de este modelo, para lo cual se intentará responder a las siguientes preguntas: ¿En qué consiste el modelo gubernamental planteado por Allison? ¿Cuáles son sus principales características? En palabras del mismo Allison el modelo gubernamental:

no considera a un actor unitario sino a varios actores como jugadores, jugadores que no sólo atienden cuestiones estratégicas específicas, sino que también diversos problemas intra-nacionales; jugadores que actúan no en base a un conjunto consistente de objetivos estratégicos, sino de acuerdo a variadas concepciones relativas a fines nacionales, organizacionales y personales; jugadores que toman decisiones gubernamentales no a través de una elección única y racional, sino a través del tira y afloja característico de la política (Allison 1971:213).

Este modelo asume que en el aparato estatal existen jugadores centrales, líderes políticos e individuos que ocupan determinadas posiciones en las organizaciones, identificando además a aquéllos que se adhieren posteriormente a este círculo de jugadores, como actores que gozan de cierta independencia (véase Allison 1971). En este círculo de jugadores, “nos encontramos entonces con hombres que comparten poder” (Allison 1971:214), por cuanto las divergencias en torno a la adopción de una u otra decisión o acción gubernamental desencadenará que los distintos jugadores se hallen inmersos en un espacio de lucha permanente, en el que buscarán hacer prevalecer sus alternativas y preferencias.

Por otro lado, de la pugna de intereses y/o preferencias de los jugadores [que no ostentan el mismo poder] se produce un resultado incierto “que no representa los propósitos de persona o grupo alguno” (Allison 1971:214). Con esto, Allison nos dice que las decisiones que adoptan los funcionarios sobre una determinada cuestión en materia de política exterior son el resultado de un proceso eminentemente político.

El nombre del juego es la política: pactos entre jugadores dentro de la jerarquía gubernamental, a través de circuitos regularizados. Por ende la conducta gubernamental (o burocrática) no puede entenderse a partir de un tercer modelo conceptual, no ya como outputs organizacionales, sino como resultado de esos juegos de pactos (Allison 1971:213).

En este contexto, las decisiones y acciones gubernamentales, además de ser el resultado de los pactos entre los jugadores, son el resultado de “conflictos y confusiones entre funcionarios que tienen intereses diversos e influencias asimétricas” (Allison 1971:237). Dentro de lo que Allison denominó como *paradigma de la política gubernamental*, la acción gubernamental como resultante político, viene a ser la unidad básica de análisis del modelo, mientras que el patrón de inferencia dominante es la acción gubernamental. A esto se suman, los conceptos organizadores y las proposiciones generales que serán enunciadas a continuación: (véase Allison 1971:358).

Allison identificó como *conceptos organizadores*, aquellas respuestas que surgen a partir del planteamiento de cuatro preguntas: ¿Quién juega? ¿Qué determina la posición de cada jugador? ¿Qué determina la influencia relativa de cada jugador? ¿Cómo se combinan, a través de del juego, las posiciones, influencias y movimientos que desembocan en las decisiones y acciones gubernamentales?

1. ¿Quién juega? La respuesta a esta pregunta, está enfocada en los jugadores en posición, es decir, el conjunto de individuos que cumplen con un rol determinado, según la posición que ocupen en el aparato estatal, lo que delimitará “lo que pueden hacer como lo que deben hacer.” El autor sugiere que, además se debe considerar el momento o contexto en el que el jugador ocupa dicha posición, en virtud que cada persona desempeña una función o tarea específica “con un bagaje dado.”
2. ¿Qué determina la posición de cada jugador? Para responder a esta pregunta es necesario abordar al menos cuatro aspectos fundamentales a) percepciones y prioridades: independiente de la posición que ocupen, los jugadores están sometidos a múltiples tensiones, que podrían influir sobre sus decisiones. Asimismo, es necesario considerar factores como el bagaje de los jugadores

cuando ocupan una posición. b) fines e intereses: como ya se había mencionado, Allison señala que los jugadores actúan en base a concepciones nacionales, organizacionales y personales c) apuestas y posturas: es decir, los juegos tienen lugar para determinar acciones y decisiones, sin embargo, éstas pueden implicar un “estorbo” en términos del interés nacional, organizacional o inclusive personal, de manera tal, que el jugador asume una determinada postura al respecto. d) plazos y facetas: es decir, cuando los plazos y los acontecimientos inciden sobre los jugadores a adoptar una postura determinada sobre un asunto.

3. ¿Qué determina la influencia relativa de cada jugador? según Allison, el poder que ostentan los jugadores sería el principal factor que determina su influencia en cuanto a la adopción de las decisiones gubernamentales.

4. ¿Cómo se combinan, a través del juego, las posiciones, influencias y movimientos que desembocan en las decisiones y acciones gubernamentales? a) a través de los canales de acción, que según Allison “es un medio regularizado para tomar acciones gubernamentales con respecto a una cuestión específica” Estos canales determinan quien acometerá la acción que se decida, a lo que Allison denomina los “indios” o “jefes” de un departamento b) las reglas del juego: es decir la base normativa a partir de la cual los jugadores deberán ceñirse para adoptar ciertas decisiones, y c) la acción como resultante política: “el mecanismo de la elección opera en un contexto definido por el poder compartido y por los juicios separados” es decir la lucha entre jugadores por hacer prevalecer sus alternativas y preferencias según sus concepciones (Allison 1971:239-249).

Una vez que se ha indagado en los conceptos organizadores, resulta necesario profundizar sobre las proposiciones generales del modelo de teoría burocrática. De esta manera, el modelo III sostiene que existen varios factores que inciden para que se produzcan *resultantes políticas*, por ejemplo, las preferencias y posturas de los jugadores que pueden tener un importante impacto sobre las decisiones o acciones gubernamentales. Un segundo elemento señala que si bien las decisiones en materia de

política exterior están determinadas por los “jefes”, hay que considerar el rol que desempeñan los “indios” en las etapas posteriores.

Por otro lado, *la acción e intención* enfatiza en la importancia de las percepciones por parte de los jugadores acerca de un determinado tema, que en palabras de Allison “raramente la suma de la conducta de los representantes de un gobierno, relevante para una cuestión dada, es la expresión de la intención de un individuo o grupo determinado” (Allison 1971:251). Es decir, que los resultados no siempre reflejan las preferencias de los jugadores. La tercera proposición *problemas y soluciones*, supone que las decisiones gubernamentales generalmente se adoptan para resolver un determinado problema, sin embargo, el problema en sí mismo, muchas veces es analizado prematuramente, por lo cual cada jugador se concentra no en todo el problema a resolver, sino en la decisión urgente a tomar. Una cuarta proposición del modelo sostiene que *el lugar donde se está parado depende del lugar donde se está sentado*, es decir, “las diversas demandas acometen a un jugador y modelan sus prioridades, percepciones y cuestiones” (Allison 1971:252).

Por su parte, la proposición *los jefes e indios*, pone en evidencia que los “jefes” vinculados a temas de política exterior están sometidos a diversas presiones, determinadas inclusive por la agenda presidencial o por aspectos que consideran prioritarios, mientras que los “indios” son los encargados de viabilizar alternativas frente a determinados problemas o asuntos. Mientras que los “jefes” pueden llamar la atención del Presidente o del gabinete, los “indios” llaman la atención de sus jefes para que “un asunto entre en un canal de acción y el gobierno “haga lo correcto” (Allison 1971:253).

El principio 51-49 es una proposición que enfatiza en “que los términos y las condiciones del juego afectan el tiempo que los jugadores pueden destinar a pensar en las opciones políticas claves (...) y la fuerza con la que pueden argumentar a favor de la alternativa preferida” (Allison 1971:254), es decir, que los plazos y las condiciones del juego influyen considerablemente sobre las opciones políticas de los jugadores. *Las relaciones inter e intra-nacionales* señala cómo las acciones (o decisiones) que adopta

una nación pueden afectar a otra, mientras que por *fallas en la percepción* Allison se refiere a que por consecuencia de una inadecuada información se puede producir distorsiones en las percepciones de los jugadores, conllevando resultados contrarios a lo que se planteaban inicialmente.

Por su parte, la proposición *falsas expectativas* se refiere a que los jugadores terminan concentrándose en una atención limitada de los problemas, mientras que Allison sostiene que los resultados políticos son producto de una *mala comunicación* entre jugadores, dado que no expresaron claramente qué problema pretendían resolver y mediante qué mecanismos, lo cual es sumado a la *reticencia* que en palabras de Allison “reduce la posibilidad de que cierta información trascienda” (Allison 1971:256). Finalmente, los *estilos de juego* destaca las diferencias de conducta entre burócratas de carrera, los designados colateralmente y los puestos políticos, lo cual incidirá sobre el resultante político.

Según Christopher Jones el modelo de política gubernamental, abarca más de veinte supuestos detallados, en lo que se refiere a la organización de conceptos y las proposiciones generales. Al respecto, realiza un resumen de los aspectos más relevantes del mismo.

- 1) Los individuos que ocupan puestos gubernamentales adoptan decisiones y acciones gubernamentales.
- 2) Los actores fuera del poder ejecutivo desempeñan un rol mucho menos influyente en la formulación de políticas que los que están dentro.
- 3) La política de preferencia individual se puede predecir a partir de su posición gubernamental. Los tomadores de decisiones encuentran que la política, sin embargo, también puede verse afectada por factores idiosincráticos.
- 4) Las metas y objetivos políticos individuales están influenciados por la seguridad nacional, las concepciones organizacionales, nacionales y personales.
- 5) Los plazos y eventos obligan a los individuos a adoptar posiciones políticas sobre una variedad de cuestiones políticas.
- 6) Diferentes personas ven diferentes aspectos de misma cuestión política, de acuerdo a que ocupan diferentes posiciones en el gobierno.
- 7) La influencia individual sobre una cuestión particular de política está dictado por: a) las ventajas de la negociación b) la voluntad para utilizar dichas ventajas c) la habilidad en utilizar tales ventajas d) las demás percepciones de los actores sobre el ítem b y c.

- 8) El canal de acción " medio regularizado para tomar acciones gubernamentales con respecto a una cuestión específica", sirve para activar las ventajas de la negociación y las reglas formales e informales que rigen las interacciones políticas.
- 9) Las decisiones y acciones gubernamentales son resultantes de política intencionales. Es decir, la negociación política produce resultados que no reflejan lo que cualquier actor pudo seleccionar en forma independiente. (Jones 2008:7)

Estudios críticos efectuados al modelo de política burocrática

Una vez, que la obra de Allison se publica en 1971 surgen algunos estudios que critican el modelo de política burocrática, provenientes principalmente de los estudiosos en el campo de las relaciones internacionales. En este sentido, Peters sostiene que "el enfoque de la política burocrática ha recibido duras críticas de los estudiosos de las relaciones internacionales, en particular relacionadas con su continua hipótesis centrada en el Estado en un mundo de interdependencia."⁵ (Peters 1981:61).

Stephen Krasner a través de su artículo "Are bureaucracies important? (Or Allison Wonderland)" (1972) critica el modelo burocrático propuesto por Allison en el sentido de que en el juego político no predominan las preferencias y/o intereses de las burocracias para la formulación de las políticas, sino que es el primer mandatario, el actor central que finalmente decide el rumbo de la política exterior.

El análisis burocrático también es inadecuado en su descripción sobre la formulación de políticas. Su supuesto axiomático es que la política es un juego con las preferencias de los jugadores... Esto no es cierto. El Presidente elige la mayoría de los jugadores importantes y establece las reglas. Él selecciona a los hombres que dirigen las grandes burocracias. Estas personas deben compartir sus valores (Krasner 1972:166).

Es importante señalar que en la línea crítica a este modelo, se suman los trabajos de Hammond quien sostiene que "la literatura sobre la "política burocrática" no ha dado suficiente atención al impacto de las estructuras de la organización en la toma de

⁵ Con el pensamiento neoliberal de Keohane y Nye, se introducía la noción de interdependencia compleja o dependencia mutua para dar cuenta de las relaciones intersocietarias y de la internacionalización de todas o gran parte de las políticas públicas. (véase Keohane y Nye, 1977). Es decir, el hecho de que los Estados estaban unidos por las relaciones económicas y financieras, por cuanto se ven obligados a cooperar entre sí mismos para maximizar sus ventajas.

decisiones y en la formulación de políticas (Hammond 1986:379); de Freedman “la sugerencia de que el modelo de política burocrática es el único modelo capaz de, identificar y examinar los factores políticos internos es injustificada y depende de una visión estrecha de la política” (Freedman 1976:437); y de Conford y Ball, que en palabras de Jones sostuvieron que “el modelo de política burocrática es demasiado ambiguo e impreciso” (Jones 2008: 10 citando a Conford 1974:241-242 y Ball 1974:84, 87-88).

Sin embargo, de las mismas corrientes críticas, se han desarrollado estudios que considerando el modelo gubernamental de Allison, han enfatizado en describir el comportamiento de las burocracias al interior del aparato estatal. Por ejemplo, según Guy Peters (1981)⁶, existen vertientes teóricas que intentan describir las actitudes y el comportamiento de los burócratas y las burocracias. En este contexto, apunta al trabajo de Robert Putnam, “quien ha tratado de explicar el grado de participación burocrática en la formulación de políticas por parte de los funcionarios y la capacidad de respuesta de los actores burocráticos a las presiones políticas” (Peters 1981:60).

Desde un análisis económico, Peters sostiene que el comportamiento de las burocracias se explica en función de los siguientes aspectos: 1) las burocracias con el objeto de maximizar su seguridad, buscan incrementar el presupuesto y personal de sus agencias 2) intentan proporcionar bienes públicos y evitar cualquier fijación de precios o racionamiento de los bienes producidos 3) Resulta más fácil que los mecanismos de mercado y productos comerciales se encuentren bajo el control de las burocracias, que para otras organizaciones políticas que tratan de ejercer el control. (Peters 1981:59). Mientras que en un segundo grupo, se encontrarían los estudios de Allison, con su modelo de política gubernamental [burocrática].

Por su parte, autores como J. Garry Clifford (1990) contrariamente a lo sostenido por Krasner, destaca que las contribuciones de Allison, han dejado un mensaje al estudio de

⁶ En esta obra Peters se interesa en conocer el rol que desempeñan las burocracias en los gobiernos de las sociedades desarrolladas.

la política exterior⁷, reconociendo que el Presidente no constituye un actor central en cuanto al proceso de toma de decisiones:

No existe un único "creador" de la política exterior. La política fluctúa en lugar de una amalgama de grandes organizaciones y actores políticos que difieren sustancialmente de cualquier tema en particular y que compiten para avanzar en sus propios intereses personales y organizacionales en su intento de influir en las decisiones. El presidente, mientras que es poderoso, no es omnipotente, es un jefe entre muchos otros. Incluso cuando una decisión presidencial se alcanza, el juego no termina porque las decisiones son a menudo ignoradas o adoptadas a la inversa (Clifford 1990:162).

Mientras que Robert Putnam en su obra "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games" (1988) destaca que la escuela de políticas burocráticas centró su análisis en la interacción de lo nacional con lo internacional (Putnam 1988:431) para lo cual cita a Allison "aplicada a las relaciones entre las naciones, el modelo de política burocrática dirige la atención hacia dentro los juegos nacionales, la superposición de lo que constituye las relaciones internacionales" (Putnam 1988:431 citando a Allison 1971).

Los estudios de segunda generación de Allison

El legado de Allison trasciende hacia lo que se conoce como "estudios de segunda generación", cuyos aportes tienen como objetivo desarrollar nuevas contribuciones al campo de las políticas burocráticas. Es así que, existe literatura que enfatiza en el rol que desempeñan las burocracias al interior de las organizaciones. El análisis de Daniel W. Drezner (2000) por ejemplo, argumenta que todas las organizaciones nacen con una idea fundacional. En este marco, existen nuevas agencias [missionary institutions], que prefieren mantener el status-quo por el miedo a perder poder, resistiéndose a la incorporación de nuevas ideas en la formulación de políticas. En este punto, las burocracias vienen a desempeñar un papel importante, en el sentido de que, según Drezner, "pueden sabotear las nuevas instituciones a través del cabildeo con agentes políticos, como legisladores o grupos de interés" (Drezner 735:2000).

⁷ Principalmente, se refiere a la política exterior de Estados Unidos.

Destaca que en los asuntos exteriores, la política burocrática es especialmente relevante por dos razones. En primer lugar, los actores importantes en la *política doméstica* tienen menos poder e influencia en los asuntos exteriores (véase Drezner 2000). Drezner cita a Zegart para dar cuenta de esta afirmación:

La política exterior es un entorno fino para los grupos de interés. Mientras los grupos de interés son actores importantes en la mayoría de los modelos de la política interna, los grupos de interés de la política exterior son más pequeños, menos organizados, menos ricos y por extensión menos influyentes. En segundo lugar, a diferencia de muchas áreas de la formulación de políticas internas, las instituciones de política exterior rara vez tienen el control monopólico sobre un tema. Las agencias tienen que cooperar entre sí para la implementación de la política (Drezner 2000:735 citando a Zegart 1999).

Por su parte, Eben J. Christensen y Steven B. Redd (2004), enfocan su estudio en examinar cómo la presencia de múltiples asesores [jugadores] al interior de las organizaciones influye en las elecciones de política exterior. Para ello, recurren a determinar qué modelo explica mejor la toma de decisiones⁸, siendo uno de ellos el modelo de política burocrática propuesto por Allison, que parte de la premisa de dos aspectos fundamentales: (1) cómo se toman las decisiones y (2) por qué los actores en el proceso de decisión tienen preferencias específicas (Christensen y Redd 2004:70). Su estudio además, se interesa más en las elecciones de la política exterior, que en lo que Allison denomina como el “juego de negociación”. Es interesante que el resultado de su investigación, valide la hipótesis que se habían planteado inicialmente en lo concerniente al modelo gubernamental, es decir que “los asesores [jugadores] al interior de las organizaciones, conducen las elecciones que se adoptan en política exterior” (véase Christensen y Redd 2004:82). Por tal razón, previamente sostuvieron que el modelo de política burocrática aporta la mejor base teórica para explicar cómo las elecciones en materia de política exterior son evaluadas en concordancia con las preferencias de las organizaciones (Christensen y Redd 2004:72).

⁸ El otro modelo al que recurren los autores se denomina “Poliheuristic Theory of Decision Making” y supone que los cálculos políticos son de suma importancia para explicar las elecciones en política exterior. Para una mayor profundización sobre este modelo (véase Christensen y Redd 2004:73).

Entre los estudios más recientes sobre política burocrática, encontramos los aportes de Madalina Hanes, quien sostiene que “el enfoque del modelo de política burocrática para el análisis de la política exterior se complementa con el “role theory”, un marco que ha generado interés entre los científicos sociales de la psicología social, sociología, antropología y ciencias políticas. (véase Hanes 2007). El “role theory” se basa en el análisis de las posiciones y los procesos más que en las características que predisponen a los tomadores de decisiones e influyen en el comportamiento y las decisiones de los responsables de formular y ejecutar la política exterior de una nación. (Hanes 2007:4).

La literatura que trata sobre la temática presentada en esta sección es sumamente amplia. Como se ha demostrado, la mayoría de los estudios producidos sobre política gubernamental, toman como referencia los aportes teóricos de Allison, sea para comprender el comportamiento de las burocracias, o para explicar cómo a partir de los juegos de negociación y las posiciones que los funcionarios públicos ocupan en el aparataje estatal se adoptan decisiones, mismas que pueden responder a concepciones *nacionales, organizacionales y personales*.

Metodología

Una vez desarrollados los postulados de las teorías de APE y, particularmente la de toma de decisiones, resulta necesario enunciar la metodología que se aplicará en este estudio a partir de las unidades de análisis seleccionadas. En este sentido, se elige la tesis propuesta por Allison, específicamente el tercer modelo gubernamental o burocrático como forma de análisis, debido a que facilita enfocarse en los *individuos* más que en el Estado como actores que “actúan no en base a un conjunto consistente de objetivos estratégicos, sino de acuerdo a variadas concepciones relativas a fines nacionales, organizacionales y personales” (Allison 1971:213).

Dado que la tesis de Allison se inscribe dentro de los estudios que han contribuido al APE como disciplina de estudio, nos interesa conocer cómo las decisiones adoptadas por estos individuos resultan ser cruciales en cuanto al comportamiento de la política exterior.

En este contexto, como técnica de investigación se elige la realización de 18 entrevistas semi estructuradas a funcionarios públicos [actores burocráticos] al interior de la agencia del Estado que tiene a su cargo la política internacional del Ecuador, es decir, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, instancia que a su vez tiene competencia en el manejo de la política de refugio a través de la Dirección General de Refugiados (DGR).

De esta manera, los conceptos organizadores del modelo de política burocrática propuesto por Allison que han sido debidamente discutidos en el presente capítulo, serán aplicados a fin de delinear la estructura y contenido de las entrevistas, que nos permitirán realizar el estudio de campo así como demostrar el argumento planteado inicialmente acerca de que los derechos humanos de los solicitantes de refugio son violentados en parte, a causa de la política burocrática.

De esta manera, los conceptos organizadores pretenden ser operativizados mediante las respuestas a cuatro preguntas planteadas por el modelo de política burocrática, previamente desarrolladas en este capítulo:

1. ¿Qué jugadores, en qué posiciones están centralmente involucrados?
2. ¿Qué factores configuran las posturas de los jugadores?
3. ¿Qué determina el impacto que cada jugador tiene sobre los resultados?
4. ¿Cómo se combinan las posturas, influencias y movimientos de los jugadores para resultar en decisiones y acciones gubernamentales?

Cabe señalar que, el grupo objetivo de funcionarios entrevistados serán divididos en tres niveles, siendo el primer nivel los oficiales de admisibilidad de la Dirección de Refugio de Cancillería; el nivel conformado por los oficiales de elegibilidad de la misma Dirección y el tercer nivel denominado “Comisión de Elegibilidad” que constituye la instancia decisora sobre el otorgamiento o no del estatus de refugiado y en la que participan funcionarios de Cancillería, Ministerio del Interior y representantes de ACNUR en calidad de observadores. Sin embargo, también se contará con los relatos de

las primeras autoridades de la Subsecretaría de Asuntos Migratorios, Consulares y Refugio y de la DGR.

En cada uno de estos niveles, los funcionarios públicos cumplen una determinada tarea, lo cual nos permitirá conocer cómo desde sus posiciones terminan generando acciones o decisiones gubernamentales en materia de política de refugio.

Conclusiones

En este capítulo se ha argumentado que el modelo de política burocrática propuesto por Allison constituye una herramienta analítica para explicar el comportamiento de la política exterior de los Estados. La primera sección se ha orientado en indagar en aquellas definiciones sobre política exterior, la mayoría de las cuales se aproximan a las diversas estrategias impulsadas por el Estado a fin de lograr sus metas y objetivos internacionales, sin embargo se ha argumentado que la política exterior incluye otros ámbitos, entre los cuales se encuentra por ejemplo la política de derechos humanos. Con estas definiciones, hemos revisado las distintas miradas teóricas que sostienen que la política migratoria constituye un componente de la política exterior de los Estados, siendo esto relevante para el presente estudio dado el interés por concentrarnos en el *comportamiento de la política de refugio*, la misma que se sitúa en el paraguas de lo que Freeman (1992) denominó política migratoria y a la vez se enmarca dentro de la política de derechos humanos impulsada por el Estado ecuatoriano.

En este contexto, se ha evidenciado la necesidad de profundizar en las principales vertientes teóricas del APE, puesto que han servido como una herramienta útil para comprender el rol del individuo en el proceso de toma de decisiones en materia de política exterior. Por ello, se ha escogido el modelo de política burocrática de Allison, dado que se concentra en el individuo desde la posición que ocupa en el aparato gubernamental, a la vez que nos permite visualizarlo como actor con capacidad de generar acciones o decisiones gubernamentales que puede modificar el comportamiento de la política internacional de un Estado.

De esta manera, y una vez que contamos con las herramientas conceptuales y analíticas necesarias, es posible avanzar hacia el siguiente capítulo, en el que se pretende discutir acerca de la evolución de la política migratoria ecuatoriana y el carácter garantista de la Constitución en torno a la movilidad humana, a fin de contrastar la dificultad que existe en la práctica para que las personas extranjeras accedan y ejerzan sus derechos en Ecuador.

CAPÍTULO II

Política migratoria del Ecuador con enfoque de derechos

Desde inicios del siglo XXI, la política migratoria del Estado ecuatoriano se ha orientado hacia un enfoque progresista basado en el reconocimiento y garantía de los derechos humanos de las personas en movilidad humana. Sin embargo, los avances impulsados por el Estado en este ámbito durante casi una década, logran plasmarse recientemente en la Constitución de 2008. El presente capítulo se propone discutir la evolución de la política migratoria ecuatoriana y el carácter garantista de la Constitución en torno a la movilidad humana a fin de contrastar la dificultad que existe en la práctica para que las personas extranjeras accedan a sus derechos como consecuencia de elementos de orden normativo e institucional. Para cumplir este objetivo, se pone de relieve la importancia que el Estado ecuatoriano comienza a brindar al campo de las migraciones internacionales a inicios del siglo XXI, mediante el rastreo de las principales políticas orientadas hacia la protección y promoción de derechos, en favor de los ecuatorianos en el exterior como de las personas extranjeras. La segunda sección, inicia en el año 2007, en el que por primera vez en la historia del Ecuador, la política migratoria es declarada como política de Estado, cuyo radio de acción se sitúa en un nivel interno e internacional. Mientras que la tercera sección, está dedicada a realizar un recuento sobre la Constitución 2008 y la incompatibilidad existente con la legislación secundaria vigente como principal desafío que se impone al Estado para un pleno ejercicio de derechos de las personas en movilidad humana.

Nacimiento de la política migratoria con enfoque de derechos

La configuración del Ecuador como un país de emigración data del año 1950, siendo el epicentro de este fenómeno la zona austral del país. “En su mayoría se trataba de una emigración de hombres jóvenes y solteros, es decir el prototipo del emigrante latinoamericano, hacia los Estados Unidos” (Vono 2010:10). Este fenómeno continuaría en la década de los años ochenta, hasta llegar a su mayor repunte a finales de los años noventa del siglo XX, periodo que ha sido identificado por algunos estudiosos en la materia como la “estampida migratoria” (Ramírez y Ramírez 2005:33) a partir de lo

cual se estima que aproximadamente dos millones y medio de ecuatorianos habrían salido del país.⁹

Sin embargo, a principios del siglo XXI es cuando el tema migratorio concita por primera vez el interés del Estado, dado el creciente número de ecuatorianos que emigraban hacia el exterior como consecuencia de la crisis financiera, social, política y económica que tuvo lugar a finales del año 1999.¹⁰ “El Estado ecuatoriano pronto se adapta a esta nueva realidad y emprende una serie de nuevas estrategias de gobernabilidad hacia estas nuevas poblaciones transnacionales” (Herrera 2007:199). Así, la importancia que el Estado daba a este fenómeno se manifiesta en la puesta en marcha de políticas migratorias con una clara orientación hacia la protección y promoción de los derechos de los ecuatorianos en el exterior.

Por ejemplo, en el año 2001 el Estado impulsa la creación del Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior, que contiene componentes orientados a promover la regularización de las personas en las sociedades receptoras así como a impulsar mecanismos de inserción social, privilegiar la atención de las familias de ecuatorianos en origen y afianzar las relaciones con los Estados receptores a fin de desarrollar iniciativas conjuntas a favor de los ecuatorianos y sus familias en origen y destino (véase Courtis 2010:18). Para el año 2002, se crea el Programa de Ayuda, Ahorro e Inversión para migrantes ecuatorianos y sus familias¹¹, el cual contiene un conjunto de programas que buscan la inserción socio-económica de dichos grupos. Es importante señalar que el Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador constituye la entidad a cargo del funcionamiento de este programa, lo que de antemano pone en evidencia el interés del Estado por institucionalizar la política migratoria en la instancia responsable del manejo de la política exterior.

⁹ Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones de SENAMI. 2007-2010

¹⁰ Según cifras proporcionadas por la Dirección Nacional de Migración, 294.547 ecuatorianos salieron del país en 1999, ingresando 385.655, por cuanto existe un saldo migratorio que asciende a 91.108 personas que ese año permanecieron en el exterior.

¹¹ Los objetivos de este programa son: a) Sustitución de deudas, b) sistemas de intermediación financiera y envío de remesas, c) establecimiento de sistemas de ahorro para la inversión productiva, d) promoción de la inversión productiva en las comunidades de origen, e) promoción de micro, pequeñas y medianas empresas en el territorio nacional, y, f) otras formas programáticas pertinentes. (Moncayo 2011:28).

Por otro lado, se hace alusión al avance emprendido por el Estado en cuanto a las políticas públicas orientadas al ejercicio de los derechos políticos de los ecuatorianos en el exterior mediante la aprobación de la Ley Orgánica 2002-81, la cual faculta a los ecuatorianos en el exterior a votar en la elección de las dignidades de Presidente y Vicepresidente de la República,¹² lo que ha sido caracterizado por Araujo como la “inclusión política de los migrantes a los Estados de origen” (Araujo 2010:2).

De esta manera podemos apreciar que las políticas emprendidas por el Estado ecuatoriano apuntan a satisfacer las demandas sociales, políticas y económicas de los ecuatorianos en las sociedades receptoras, al tiempo que incorporan componentes esenciales de apoyo y protección en beneficio de sus familias.

En este periodo, además de convertirse en un país de origen, el Ecuador viene a consolidarse como un país de tránsito y destino migratorio. Así, se puede apreciar la presencia cada vez mayor de ciudadanos de países limítrofes con Ecuador tales como Colombia y Perú. Sin embargo, en el caso de Colombia, hay que resaltar que la agudización de la situación interna en su territorio como consecuencia de un conflicto que tiene más de cuarenta años a cargo de grupos insurgentes armados, ha motivado el desplazamiento forzado de miles de personas hacia territorio ecuatoriano. Al respecto, Tokatlian sostiene que “la guerrilla como las Fuerzas Armadas Revolucionarias, FARC, y el Ejército de Liberación Nacional, ELN [...] se asienta en las áreas marginales de la geografía nacional (...)” (Tokatlian 2000:32). En efecto, el desplazamiento forzado de colombianos se ha agravado aún más en las zonas fronterizas, desde la implementación del Plan Colombia creado con el financiamiento de Estados Unidos a finales de 1999, teniendo como uno de sus objetivos, la intensificación de programas de fumigación para la erradicación de los cultivos de coca, lo cual ha afectado la salud y el bienestar de las poblaciones fronterizas.¹³ En este marco, la presencia de colombianos en Ecuador se

¹² Araujo señala que el derecho al voto para los ecuatorianos domiciliados en el exterior fue un tema que apareció por primera vez en los debates de la reforma constitucional en 1998, así que con la aprobación de esta ley, los ecuatorianos ejercieron su derecho al voto en las elecciones del año 2006. (Araujo 2010:6)

¹³ En palabras de Isacson el Plan Colombia “se refiere a un paquete de nueva inversión militar y social equivalente a 7,500 millones de dólares para seis años (...)” (Isacson 2008:1).

sitúa entre lo que se conoce como flujos mixtos¹⁴ comprendidos por migrantes económicos y personas en búsqueda de protección internacional humanitaria.¹⁵

Por su parte, la migración peruana comenzó a incrementarse como resultado de la economía dolarizada en Ecuador, así como por la firma de los Acuerdos de Paz con Perú en 1998. Estos elementos, constituyen importantes factores que motivan a los ciudadanos peruanos a emigrar hacia el Ecuador con la finalidad de iniciar actividades productivas con fines laborales y así mejorar sus condiciones de vida.

En este contexto, la configuración de Ecuador como un país de origen de migraciones internacionales, a un país de acogida de inmigrantes y refugiados, implicaba inmensos desafíos para el Estado, en términos de diseño e implementación de políticas migratorias. Es así que, que el Estado ecuatoriano comienza a asumir la importancia y conciencia en torno a implementar una política migratoria integral, que responda eficazmente a los nuevos desafíos impuestos por la propia dinámica de las migraciones internacionales. En consecuencia en el 2003, se crea la Subsecretaría de Asuntos Migratorios y Consulares¹⁶ y en 2005, la Dirección General de Apoyo a ecuatorianos en el Exterior¹⁷ al interior del Ministerio de Relaciones Exteriores:

[...] La Subsecretaría de Asuntos Migratorios y Consulares de la Cancillería fue creada una vez que se ha tomado en consideración la inaplazable necesidad de ejecutar una política migratoria integral que se oriente al desarrollo del país y al bienestar de sus ciudadanos y que, entre otros objetivos, atienda eficientemente a las comunidades ecuatorianas en el exterior, incentive el turismo y las corrientes de inversión de empresas y ciudadanos extranjeros hacia el Ecuador y estimule el retorno de compatriotas que han adquirido conocimientos y tecnología durante su experiencia laboral en el exterior (Ministerio de Relaciones Exteriores. Boletín de Prensa No. 125 de 06 de mayo de 2003).

¹⁴ Larreátegui señala que “La migración y la protección de refugiados son dos temas distintos, pero complementarios, particularmente respecto de aquellas situaciones en las cuales los refugiados viajan conjuntamente con un gran número de personas que no necesitan protección internacional o cuyas motivaciones son distintas a aquellas que justifican el otorgamiento de protección internacional. Esto es precisamente lo que denominamos flujos migratorios mixtos, los cuales caracterizan la dinámica migratoria regional actual.” (Larreátegui 2010: 21 citando a Murillo 2007: 1)

¹⁵ Courtis señala que según ACNUR, la cantidad de refugiados colombianos en el Ecuador asciende a más de 140 mil personas. El Ecuador es el país que recibe el mayor número de refugiados en América Latina. (Courtis 2010:12).

¹⁶ Creada mediante Acuerdo Ministerial No. 134 de 01 de abril de 2003.

¹⁷ Creada mediante Acuerdo Ministerial No. 0125 de 19 de abril de 2005.

Mientras que uno de los instrumentos más importantes que incorpora esta visión integral de la política migratoria ecuatoriana, es el Plan Nacional de Política Exterior conocido como PLANEX 2006-2020¹⁸, donde se establecen líneas concretas en favor de emigrantes, inmigrantes y refugiados, a la vez que los incorpora como uno de los ejes transversales que deben orientar la política exterior del Ecuador: “La protección de los emigrantes ecuatorianos, así como la de los inmigrantes y refugiados que llegan al Ecuador, merece una alta prioridad en la política exterior del país (...) (PLANEX 2006:31), que como ya ha sido mencionado se explica, dado que desde inicios del siglo XXI tienden a incrementarse particularmente los flujos provenientes de países como Perú y Colombia. Mientras que su condición de país de tránsito migratorio enfrenta al Ecuador a un nuevo desafío en el plano de las políticas públicas, de acuerdo a la intensificación de las redes de trata y tráfico de personas.¹⁹ Frente a esta realidad, el Estado ecuatoriano despliega las siguientes acciones:

En lo referente a las políticas de protección para personas refugiadas, en el año 2006 se suscribe el Acuerdo No. 455 que garantiza el derecho a la educación a los hijos/as de refugiados, el Acuerdo No. 452 con el cual se crea el carné ocupacional para refugiados con la finalidad de que puedan acceder a fuentes de empleo, y el Acuerdo Ministerial 1187 que permite viabilizar la atención en salud a la población refugiada en el Ecuador.

En cuanto a las acciones emprendidas en temas relacionados con la trata y el tráfico de personas, en 2004 el Estado ecuatoriano declara como política prioritaria el combate a esta clase de delitos, en los que se encuentran involucradas redes transnacionales que ponen en grave riesgo la integridad y seguridad de los grupos más vulnerables, por cuanto la ley 2005-2 tipifica principalmente aquellos delitos de explotación sexual relacionados con menores de edad.

¹⁸ El PLANEX 2006-2020 delimita los aspectos fundamentales de la política exterior del Estado ecuatoriano por un lapso de quince años. El mismo constituye una iniciativa del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, desarrollado a través de mecanismos de diálogo y consulta con los principales actores públicos y privados.

¹⁹ Para una definición precisa sobre los términos trata y tráfico de personas, véase el Glosario sobre Migración de la Organización Internacional para las Migraciones: (OIM 2006:75-76).

Todas estas acciones dan cuenta del paulatino avance que el Estado ecuatoriano había logrado consolidar en el campo de la política migratoria desde inicios del siglo XXI, los cuales contienen un enfoque basado en los derechos humanos de las personas en movilidad humana. En definitiva, esta política propende a la protección de los derechos de los ecuatorianos emigrantes en el exterior y sus familias en origen, a la inserción política de la diáspora ecuatoriana en los asuntos electorales promoviendo de esta manera su participación activa en los procesos democráticos del Estado, así como a la vinculación con las sociedades receptoras y acciones en favor de aquellos grupos conformados principalmente por personas refugiadas, inmigrantes y víctimas de redes de trata y tráfico. Una vez que hemos realizado este breve recorrido sobre los primeros intentos del Estado por construir los cimientos de una política migratoria integral, nos interesa demostrar cómo esta política se proyecta en el contexto internacional como una política basada en ideales de derechos humanos.

La política migratoria del Ecuador como una política exterior basada en derechos

Como se había mencionado, hacia mediados de la primera década del siglo XXI el interés del Estado por el tema migratorio se había consolidado a punto de catalogarlo como objetivo prioritario de la agenda en materia de política exterior, así como uno de sus ejes transversales en el principal instrumento de planificación sobre política exterior, producido por el Ministerio de Relaciones Exteriores. El mismo establece que “las propuestas contenidas en el PLANEX –por ser producto de un elaborado consenso entre los actores sociales del país, y ser amplias y flexibles– mantendrán su vigencia hasta el año 2020. Esto no desconoce el derecho que cada gobierno tiene de llevar adelante su propia política exterior en el marco de ese amplio acuerdo nacional” (PLANEX 2006:10). Siendo el PLANEX una herramienta de planificación de política exterior, sentó los lineamientos fundamentales de la acción pública nacional e internacional en el tema migratorio, motivando a los gobiernos de turno a que incluyeran en la agenda gubernamental aquellos aspectos inherentes a la protección de los derechos de los actores en movilidad humana.

En este contexto, uno de los pilares de la propuesta gubernamental del Movimiento Alianza País en el año 2006, liderado por el entonces candidato presidencial Rafael Correa, giró en torno a la necesidad de brindar un tratamiento adecuado al tema de la movilidad humana. Es así que, al asumir la Presidencia de la República el 15 de enero de 2007, Rafael Correa prioriza este tema como parte esencial de su Plan de Gobierno.

Frente a su compromiso electoral con el pueblo ecuatoriano, emprende el reto de crear una entidad rectora en el tema migratorio, en la que deben intervenir y cooperar todas las instituciones competentes en la materia dada su naturaleza de política de Estado. Así, nace la Secretaría Nacional del Migrante²⁰ como una entidad a cargo de “la definición y ejecución de las políticas migratorias, encaminadas al desarrollo humano de todos sus actores, que servirá de enlace en las acciones de atención, protección y desarrollo del migrante, conforme a los objetivos del Estado ecuatoriano” (Plan Nacional para el Buen Vivir, Misión de la SENAMI).

La propuesta planteada por SENAMI implica una nueva forma de concebir la política migratoria por parte del Estado ecuatoriano, dado que la misma intenta responder a las principales demandas y necesidades que tienen las personas migrantes en origen y destino, por lo que, podemos deducir que el accionar de la política migratoria ecuatoriana se sitúa en dos niveles, tanto en el nivel interno como en el internacional, demostrando así lo que se había planteado en capítulo I. A esto hay que agregar, que el espíritu de derechos que la misma contiene, se inscribe también en estos dos niveles, en tanto se posiciona como una política humanista tanto para los nacionales dentro y fuera del territorio ecuatoriano, como para los extranjeros en Ecuador. Dicha propuesta se plasma en el Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones (en adelante PNDHM), que guarda los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 propuestos por el Gobierno y recoge componentes esenciales del PLANEX, como vemos en sus objetivos:

²⁰ Se crea mediante Decreto Ejecutivo No. 150 publicado en Registro Oficial No. 39 de 12 de marzo de 2007. Según el artículo 5 del Decreto, se transfieren a la SENAMI las competencias a cargo del Programa de Ayuda, Ahorro e Inversión para los Migrantes Ecuatorianos y sus Familias, a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores.

1. Desarrollar en el Ecuador e impulsar en el mundo una política migratoria basada en el respeto y ejercicio de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales de todas las personas migrantes.
2. Generar y consolidar los vínculos de las personas migrantes con sus familiares y su país.
3. Alentar la permanencia de los ecuatorianos en su país y construir las condiciones que hagan posible el Retorno Voluntario, Digno y Sostenible de las personas emigrantes.
4. Impulsar procesos de desarrollo humano para las personas migrantes, sus familiares y su entorno.
5. Promover procesos de interculturalidad y de construcción de la ciudadanía universal (Plan de Desarrollo Humano para las Migraciones 2007-2010: 8).

Asimismo, el PNDHM proclama una serie de principios éticos enfocados en el reconocimiento de los derechos de los inmigrantes en nuestro territorio, y la no ilegalidad de los seres humanos por su condición migratoria (véase PNDHM 2007-2010:8), según lo expresó el mismo Presidente Correa frente a la Asamblea General de las Naciones Unidas:

para el gobierno del Ecuador no existen seres humanos ilegales y las Naciones Unidas deben insistir sobre este punto. No hay tal cosa como seres humanos ilegales. Eso es inadmisibile. Y estamos trabajando activamente para promover un cambio en las vergonzosas políticas migratorias internacionales, sin olvidar, por supuesto, que nuestra mayor responsabilidad es la construcción de un país que ofrezca las garantías de una vida digna como mecanismo de prevención del éxodo forzado por la pobreza y la exclusión (Correa 2007, Discurso ante la Sexagésima Segunda Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas).

Poco después de este discurso y del funcionamiento del PNDHM, el Presidente Rafael Correa dispone el 20 de junio de 2008 la apertura sus fronteras, como una medida de reciprocidad y coherencia por parte del Estado en el tratamiento de la movilidad humana. La misma establece que “los ciudadanos de cualquier nacionalidad podrán ingresar al Ecuador, sin necesidad de visa, y permanecer por un período de noventa días, en aplicación del principio de libre circulación de personas y con el fin de fortalecer las relaciones entre el Ecuador y todos los países del mundo, y promover el turismo” (Ministerio de Relaciones Exteriores, Boletín de prensa No. 398 de 11 de junio de 2008).

En definitiva, los elementos hasta aquí presentados nos permiten comprender la doble dimensión de la política migratoria ecuatoriana tanto a nivel interno como internacional,

debido a que su ámbito de acción comprende iniciativas dentro y fuera del territorio, incorporando en ambos niveles el enfoque basado en la protección y promoción de los derechos humanos de las personas en movilidad humana, lo cual surge como una propuesta del gobierno del Presidente Rafael Correa. Por ahora, se pretende abordar la manera en la que la Constitución 2008 incorpora el conjunto de políticas migratorias desplegadas por el Estado durante casi una década²¹, en su esfuerzo por consolidar a todas ellas en un componente central denominado *movilidad humana*, a lo cual se presentan interesantes desafíos de orden normativo e institucional.

Marco Constitucional de derechos en movilidad humana y legislación secundaria: ¿Un desafío?

La concepción de la política migratoria con enfoque de derechos propuesta por el gobierno de Rafael Correa, es incorporada en la reciente Constitución sometida a referéndum al pueblo ecuatoriano en septiembre del año 2008, luego de un largo debate entre distintos actores políticos y sociales en la Asamblea Nacional Constituyente de Montecristi. “La acción concertada del gobierno, sociedad civil y representantes de los migrantes en Asamblea Constituyente del 2008 lograron plasmar, en la Constitución del 2008 un importante cuerpo de principios, derechos y políticas integrales de Estado para la gestión de la migración, que dieron un espaldarazo a las acciones que ya venía desempeñando la Secretaría Nacional del Migrante” (Vega 2010:3). Este instrumento, incluye alrededor de 58 artículos relacionados con la temática de movilidad humana, siendo inédita la amplia gama de principios y derechos contemplados en diversos artículos en favor de los todos los actores que la componen. Al respecto Moncayo señala que:

el texto constitucional refleja una comprensión integral de la movilidad humana, al reconocer que el Ecuador es un país de origen, tránsito, destino y retorno migratorio y, por lo tanto, en la garantía de los derechos de los emigrantes e inmigrantes, de los refugiados, asilados, desplazados y migrantes internos, así como de las víctimas de trata de personas y tráfico de migrantes (Moncayo 2010:30).

²¹ Con ello, no se pretende restar importancia a las propuestas y acciones que nacieron de la sociedad civil en torno a la movilidad humana durante el mismo periodo.

Vega identifica importantes principios constitucionales en el campo de la movilidad humana como se señala a continuación: el principio de igualdad incorporado en el artículo 11 de la Constitución que determina la igualdad de todas las personas en el campo de derechos, deberes y oportunidades, y el principio de no discriminación por condición migratoria vigente de igual manera en el artículo 11, a lo que se añade la obligación del Estado por adoptar medidas de acción afirmativa a fin de promover la igualdad entre los titulares de derechos en condición de desigualdad.

Por otro lado, señala el principio de no identificar a ninguna persona como ilegal, el principio del carácter administrativo de los procesos migratorios y principio del derecho a migrar, los cuales están contenidos en el artículo 40 de la Constitución. Con ello, se pone en evidencia un interesante avance del Estado en la manera de concebir a las personas en movilidad humana como actores y sujetos de derechos y no como ilegales por el hecho de no portar documentos. En este marco además destaca el principio del derecho a permanecer y principio de libre movilidad contemplados en el artículo 66 literal 14 de la Constitución.

Consecuentemente, el capítulo octavo de la Constitución sobre derechos de protección incluye el reconocimiento del principio del debido proceso, principio pro personae y principio de progresividad y no regresividad. Mientras que el principio de unidad familiar se plasma a través del artículo 67 en que el Estado asume la obligación de protegerla como núcleo fundamental de la sociedad y el reconocimiento de sus diversos tipos.

En otro grupo, Vega identifica el principio de ciudadanía universal y de progresiva desaparición de la condición de extranjero como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países, especialmente Norte-Sur, según consta en el artículo 416 literal 6 de la Constitución. Asimismo, menciona el principio de integración latinoamericana como uno de los objetivos estratégicos del Estado ecuatoriano según consta en el artículo 423, para lo que entre otros elementos el mismo artículo reconoce el principio de ciudadanía latinoamericana y caribeña.

A estos se suman, el principio de protección y asistencia contemplada en el artículo 40 que señala que el Estado desarrollará diversas acciones focalizadas en las personas ecuatorianas en el exterior, mientras que con el artículo 392 el Estado asume la obligación de velar por los derechos de las personas en movilidad humana a través de distintos planes, programas y proyectos a nivel nacional e internacional, así como el reconocimiento del principio de no devolución y protección vigente en el artículo 41 en beneficio de asilados y refugiados (véase Vega 2010:12-14).

No obstante, la legislación secundaria vigente, especialmente aquella orientada a regular y controlar los flujos de personas extranjeras en el Ecuador, son poco armónicas con el carácter progresivo de la actual Constitución en materia de derechos humanos, dado que mantienen un enfoque restrictivo y securitista acerca de las migraciones internacionales.

En este marco, cabe contextualizar brevemente algunos eventos que se suscitaban en el escenario internacional, cuando dichas legislaciones fueron creadas. Para ello, es necesario remontarse al periodo conocido como Guerra Fría que conlleva la instalación de un orden internacional bipolar, liderado por dos superpotencias: Estados Unidos y la Unión Soviética. Leal Buitrago sostiene que “la rápida invasión militar y el sometimiento político de los países de Europa Oriental por parte de la Unión Soviética en la fase final de la Segunda Guerra Mundial aceleró la reacción de Estados Unidos contra el comunismo” (Leal Buitrago 2002:5), a partir de lo cual se consolida en el país norteamericano el “Estado de seguridad nacional” que luego serviría para la formulación de la Doctrina de Seguridad Nacional en Sudamérica (véase Leal Buitrago 2002:5).

Con la llegada de la Revolución Cubana en 1959 comandada por Fidel Castro y Ernesto Che Guevara, la doctrina comunista se consagra como el principal objetivo de contención por parte de Estados Unidos en el ámbito regional. “A partir de la Revolución Cubana, los Estados Unidos comenzaron a utilizar la estrategia militar de “contención” en América Latina, cuyo componente central era la disuasión. Para “disuadir” se requería tener una alta capacidad militar y aliados regionales en la cruzada mundial contra el comunismo” (Leal Buitrago 2002:10), teniendo como resultado en Ecuador la dictadura militar en los años setenta a cargo del General Guillermo

Rodríguez Lara (1972-1975), y que continúa con la asunción del poder a cargo de un Consejo Supremo de Gobierno (1976-1979).

De esta manera, uno de los legados de la Doctrina de Seguridad en Ecuador, fue la puesta en marcha de legislaciones secundarias como la Ley de Migración y la Ley de Extranjería de 1971, las cuales han sufrido ciertas codificaciones²², sin embargo, continúan manteniendo una mirada contraria a los derechos humanos de las personas extranjeras, al tiempo que contradice la visión humanista y de derechos de la Constitución 2008.

En este contexto, la última codificación de la Ley de Extranjería en su artículo 5 establece que “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, a través de los organismos competentes” Es evidente, que el derecho de las personas extranjeras a acceder a una categoría migratoria no puede depender de la “discrecionalidad” de los funcionarios públicos, dado esto abre la posibilidad de que no se apliquen criterios justos y objetivos el momento de conceder, negar o revocar el visado. Al respecto, la Constitución señala en su artículo 11 que todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades y en este marco afirma el principio de no discriminación.

El artículo 6 dispone que: “Para determinar y desarrollar políticas migratorias generales y regular la permanencia de los extranjeros y sus obligaciones en el Ecuador, el Consejo Consultivo de Política Migratoria organismo de carácter consultivo adscrito al Ministerio de Gobierno, Cultos, Policía y Municipalidades, estará integrado por (...)” Este artículo, enfatiza únicamente en las obligaciones de los extranjeros en Ecuador, de manera tal, que los derechos de estas personas quedan plenamente invisibilizados, en contraposición con lo que dispone el artículo 9 y 11 de la Constitución en materia de igualdad de derechos, deberes y obligaciones entre todas las personas.

²² La Ley de Extranjería fue codificada en el 2004, mediante codificación 2004-023, Registro Oficial 454 de 04 de noviembre de 2004, mientras que la Ley de Migración en el año 2005, mediante codificación 2005-006, Registro Oficial de 12 de abril de 2005.

El artículo 7 de la Ley, se refiere a los deberes y atribuciones del Consejo Consultivo de Política Migratoria, los cuales de la manera en la que están establecidas, afectan contra lo dispuesto en el artículo 66 literal 14 de la Constitución referente al derecho a transitar libremente por el territorio nacional y a escoger la residencia, así como a entrar y salir libremente del país (...).²³

Por otro lado, el artículo 9 establece “Considérese inmigrante a todo extranjero que se interna legal y condicionalmente en el país, con el propósito de radicarse y desarrollar las actividades autorizadas en cada categoría (...)” Este artículo tiene una connotación selectiva y excluyente, dado que dispone que la categoría de inmigrante solamente corresponde a las personas en condición migratoria regular, cuando el artículo 40 de la Constitución reconoce a las personas el derecho a migrar, y que nadie será identificado como ilegal por su condición migratoria.

Además el artículo 16 establece la obligación de todo extranjero de registrarse al ingreso y durante la permanencia, comunicando cualquier modificación en sus declaraciones. Sin embargo, dado el enfoque restrictivo de esta Ley en torno a las personas en situación irregular, el momento que éstas se acerquen a realizar el registro, las autoridades migratorias procederán con la expulsión de dichas personas de territorio ecuatoriano, violentando así con el artículo 40 y 392 de la Constitución.

Mientras que el artículo 20, establece que “La distinción jurídica entre los extranjeros admitidos e inscritos en calidad de inmigrantes de los no inmigrantes, tiene por objeto fundamental regular el goce y ejercicio de los derechos de los inmigrantes por el sistema legal de domicilio en todos los casos en que se reconoce y aplica en la legislación nacional” Al respecto, es importante señalar que el goce y ejercicio de derechos está contemplado en la Constitución para todas las personas, sin discriminación por la condición migratoria como consta en los artículo 9 y 11. A esto se suma que el artículo

²³ Particularmente en lo referente a los siguientes aspectos: “Promover la internación de contingentes humanos desde las zonas de excesiva población hacia las regiones de débil densidad poblacional; Procurar al establecimiento de fuertes núcleos de población nacional en lugares fronterizos que se encuentren escasamente poblados; Recomendar las medidas para restringir la emigración de nacionales cuando lo exija el interés público” (Artículo 7 de la Ley de Extranjería).

392 de la Constitución establece que el Estado velará por los derechos de las personas en movilidad humana, cuenten o no con documentos habilitantes para residir en Ecuador.

De igual manera, la Ley de Migración constituye una legislación caduca en materia de protección y garantía de derechos humanos de las personas extranjeras en el Ecuador. Es así que el artículo 4, literal 3 dice que “para el cumplimiento del servicio de migración, la Comandancia General de Policía tendrá los siguientes deberes y atribuciones fundamentales: Prevenir y controlar la migración clandestina”. Este artículo se contrapone con el reconocimiento del derecho a migrar contemplado en el artículo 40, al tiempo que motiva a los agentes migratorios a concebir la migración como un delito al calificarla como clandestina. Por otro lado, es evidente que las personas sin documentos son consideradas como una amenaza para la sociedad receptora, en tanto el literal 3 insta a prevenir y controlar los flujos migratorios.

El artículo 5 literal II, permite a los agentes policiales tener facultades discrecionales para efectuar interrogatorios a las personas extranjeras sujetas a fuero territorial, inclusive a revisar sus documentos por presunción de causales de exclusión o deportación. En efecto, podemos deducir que el agente migratorio en uso de la facultad que le confiere la ley, puede realizar actos que atenten contra el respeto y la privacidad de las personas extranjeras, solamente por “presumir” o “preconcebir” a la persona como sujeto de exclusión o deportación. Al respecto, el artículo 66 literal 14 de la Constitución establece el principio de protección y no devolución o expulsión de personas por consecuencia de su etnia, religión, nacionalidad, ideología, pertenencia a grupo social, o por sus opiniones políticas, mientras que el artículo 76 establece que en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, el Estado tiene la obligación de asegurar el derecho al debido proceso.

Por su parte, el literal V de este artículo se refiere a “limitar y controlar la permanencia de extranjeros sujetos al fuero territorial”, lo cual, señala claramente la mirada negativa con la que se concibe a las personas extranjeras y como sujetos que atentan contra la seguridad del Estado. De esta manera, su orientación hacia el control y reducción de

flujos migratorios, es claramente contraria a lo dispuesto en el artículo 416 literal 6 de la Constitución que propugna el principio de ciudadanía universal, libre movilidad y progresivo fin de la condición de extranjero (...).

Mientras que el artículo 9 literal VIII, sostiene que “no serán elegibles para obtener visas y deberán ser excluidos al solicitar su admisión en el país, los extranjeros sujetos al fuero territorial que sufran de psicosis aguda o crónica y los inválidos a quienes su lesión les impide el trabajo, excepto cuando cuenten con suficientes recursos económicos que asegure que no serán una carga para el Estado Ecuatoriano”. Este artículo tiene una connotación eminentemente discriminatoria y excluyente para las personas extranjeras que pretenden ingresar al Ecuador en determinadas condiciones de salud, violentando por tanto, el principio a la no discriminación contemplado en el artículo 11 de la Constitución del Ecuador.

Por otro lado, el artículo 33 de esta Ley faculta a los agentes migratorios a excluir o deportar tanto al extranjero sujeto al fuero territorial con orden de exclusión o deportación, como a su protegido o acompañante, siempre que también se encuentre en situación irregular. Este artículo contradice lo contemplado en el artículo 40 literal 6 que garantiza la protección de las familias transnacionales y los derechos de sus miembros, así como el artículo 67 que sostiene que el Estado protegerá a la familia como núcleo fundamental de la sociedad.

Se evidencia por tanto, que este paraguas normativo aún vigente facilita la consecución de medidas contrarias a la actual política migratoria que proclama el Estado ecuatoriano, que nace y se consolida desde un enfoque de derechos humanos, por cuanto como desafío subyace la necesidad de contar con una legislación armónica y consistente con la Constitución en pro de las personas en movilidad humana.

A esto se suma una evidente dispersión institucional en donde cada instancia tiene competencias y atribuciones definidas en el campo de la movilidad humana, sin embargo, es evidente la necesidad de articular los esfuerzos emprendidos por las mismas en pro de los derechos de las personas en movilidad humana. “En vez de ser una sola cosa, el Estado es un conjunto de Ministerios, oficinas, funcionarios y

representantes con distintos intereses que, a menudo, no logran articularse como una entidad cohesionada y que, muchas veces se contradicen entre sí” (Schussler 2009:67). Por ejemplo, el Ministerio de Relaciones Laborales tiene por mandato la entrega de autorizaciones de trabajo a las personas extranjeras que ostentan una categoría migratoria, es decir, que se encuentran en situación regular.

En otro grupo, encontramos a Instituciones cuyas competencias las sitúan en dos frentes. Al respecto, dentro del frente social se encuentra la Secretaría Nacional del Migrante, que tiene por competencia la protección, promoción de derechos y recuperación de capacidades de las personas migrantes y sus familias, lo cual incluye a nacionales en el exterior y extranjeros en el Ecuador.²⁴

Consecuentemente, el frente de seguridad está representado por instancias como el Ministerio del Interior que está a cargo de regular y controlar la entrada, permanencia y salida de personas desde y hacia el territorio ecuatoriano, y por otro, está a cargo de la concesión de visas de inmigrante (permanentes) a las personas extranjeras; el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos a cargo de los temas de trata de personas²⁵ y, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración que tiene entre sus competencias la coordinación y ejecución de la política migratoria, consular y de refugio. En el ámbito migratorio tiene la potestad general para emitir las visas de no inmigrante (temporales), pasaportes, apostilla y legalización de documentos, naturalizaciones; en cuanto a la política consular está a cargo de la inscripción de nacimientos, matrimonios, divorcios, testamentos, poderes, mientras que en refugio se tramitan solicitudes a fin de conceder o negar el estatus de refugiado a los peticionarios.²⁶ Así se puede apreciar, la multiplicidad de agencias que están involucradas en el campo de la movilidad humana en Ecuador, así como la complejidad que plantea el panorama institucional en torno a este ámbito, más aún, con la vigencia

²⁴ El Ministerio Coordinador de Desarrollo Social coordina instancias como SENAMI.

²⁵ Mediante el Decreto Ejecutivo No. 1981 publicado en Registro Oficial No. 410 el 31 de Agosto de 2004, el Ecuador declara como política prioritaria del Estado el combate al tráfico y trata de personas.

²⁶ El Ministerio Coordinador de Seguridad coordina instancias como Interior, Cancillería y Justicia y Derechos Humanos.

de una Constitución garantista de derechos y que constituye el pilar que debe delinear la acción pública migratoria a nivel nacional e internacional desde un enfoque progresista.

Gráfico 1. Principales instituciones a cargo de la política migratoria en el Ecuador²⁷



Un análisis institucional más profundo sobre las competencias y atribuciones de cada institución involucrada en la implementación de la política migratoria en Ecuador, sobrepasa los objetivos de esta investigación, sin embargo, se pone en evidencia la necesidad de investigar este tema más profundamente.

Conclusiones

De lo expuesto en el presente capítulo, se desprende que la política migratoria ecuatoriana ha atravesado por diversos momentos, empezando a ser un tema prioritario para el Estado, a partir de la masiva emigración de ecuatorianos hacia el exterior. Las políticas impulsadas en este periodo giraron en torno al campo emigratorio, sin restar importancia a los esfuerzos emprendidos en favor de las diásporas extranjeras y refugiados. Con la creación de la SENAMI, que nace como una propuesta del actual gobierno en el tema migratorio, se consolida una política migratoria cuyo radio de

²⁷ Elaborado por la autora a partir de la revisión de atribuciones y competencias de cada Institución, según los Estatutos Orgánicos de las mismas.

acción se sitúa en el nivel interno e internacional, con lo que el Estado se compromete a proteger y garantizar tanto los derechos de sus nacionales como de las personas en movilidad humana en su territorio. Esta visión, es recogida en la Constitución 2008, en diversos artículos y principios que conciben a la movilidad humana como un derecho que debe garantizar el Estado a través de las diversas instituciones involucradas en este ámbito. Sin embargo, se evidencian algunos elementos de orden normativo e institucional que podría estar limitando el pleno ejercicio de derechos de los actores que componen la movilidad humana de acuerdo con el marco constitucional, siendo uno de ellos, la incompatibilidad entre la Constitución con la legislación secundaria vigente, dado que contiene normas restrictivas y caducas en materia de derechos. Por otro lado, se hace alusión a que el involucramiento de distintas agencias en el campo migratorio genera dispersión de competencias y atribuciones, lo cual efectivamente facilita la adopción de políticas poco consensuadas con el resto de órganos ejecutores de políticas migratorias, limitando con ello, la capacidad de acción o intervención de las mismas, frente a la gestación de políticas migratorias contrarias a la Constitución. Estos aspectos dan cuenta de la dificultad que existe en la práctica para hacer efectivos y exigibles los derechos de las personas en movilidad humana, poniendo en tela de juicio el enfoque de derechos que, de acuerdo con la Constitución sienta la nueva política migratoria propuesta por el actual Gobierno. De esta manera, es evidente que pese al enfoque progresista de la Constitución, en el seno del propio Estado aún persisten acciones o medidas que vulneran los derechos de las personas en movilidad humana que se suscitan por ejemplo, como consecuencia de los elementos abordados durante este capítulo. Esta realidad se complejiza aún más, si añadimos que en el mismo año de entrada en vigencia de la Constitución, el Estado ecuatoriano apertura sus fronteras para todos los ciudadanos del mundo, produciendo un cambio en el comportamiento de diversos patrones migratorios, como es el caso del notable incremento en el ingreso y permanencia de ciudadanos cubanos en el Ecuador. Sin embargo, la apertura de fronteras constituye solamente uno de los componentes que explica la presencia de cubanos en Ecuador, por cuanto, resulta necesario considerar los factores tanto políticos cuanto de cooperación que han tejido ambos países hasta la actualidad y que han influido en la configuración no solo de migrantes económicos, sino también de refugiados y solicitantes de refugio cubanos.

CAPÍTULO III

Las relaciones internacionales entre Cuba y Ecuador

Las relaciones internacionales entre Cuba y Ecuador se han tejido históricamente sobre la base del diálogo, la cooperación y ayuda mutua. Es así que, las relaciones políticas y de cooperación entre ambos países, son fundamentales para entender la configuración de una comunidad de personas cubanas en Ecuador, comprendida por migrantes económicos, refugiados y solicitantes de refugio. El objetivo del presente capítulo consiste en plasmar una visión panorámica de las relaciones bilaterales entre Cuba y Ecuador desde 1959 hasta el gobierno del Presidente Rafael Correa, a fin de confirmar si lo mencionado por Mitchell en el capítulo I, puede ser aplicado en el caso que nos ocupa, en el sentido de que las relaciones internacionales ayudan a dar forma a la migración internacional. Para lograr este objetivo, la primera sección realiza un recuento histórico de las relaciones entre ambos países desde 1959 hasta el año 2007, mientras que la segunda sección intenta evidenciar los factores que intervienen en el afianzamiento de las relaciones entre ambos países durante el mandato del Presidente Rafael Correa.

Relaciones políticas y de cooperación entre Cuba y Ecuador: perspectiva histórica

Durante el mandato del Presidente Camilo Ponce Enríquez (1956-1960), tuvo lugar uno de los acontecimientos que dirigieron la atención de Estados Unidos hacia todos los países de América Latina y El Caribe: la Revolución Cubana en 1959. En este sentido, los últimos años de la administración de Ponce Enríquez estuvieron subordinados a las imposiciones de Estados Unidos, que entre otros aspectos contemplaba el alejamiento de la Cuba de Castro. Un hecho concreto de esto, se evidencia cuando el Ecuador se preparaba para ser sede de la decimoprimer Conferencia Panamericana, para lo cual recibió un préstamo de Estados Unidos que ascendía a los 2,5 millones de dólares.

Según Pineo, el préstamo se realizó “como apoyo para cubrir los costos implicados en la organización de la decimoprimer Conferencia Panamericana. La reunión de la OEA, llevada a cabo cada cinco años, fue programada para realizarse en Quito en 1959”

(Pineo 2010:312). Para Estados Unidos dicha reunión era de vital importancia puesto que afirmaría su discurso sobre los impactos negativos del comunismo en la región “el Departamento de Estado enfatizó la necesidad de tomar medidas para prevenir que los comunistas tomaran el control de las reuniones [...] todo esto colocaba a Ecuador en una doble situación. Por una parte, tenía que asegurar a Washington que tenía a los comunistas bajo control, o, de otro modo, pondría en riesgo su oportunidad de ser la sede de la reunión de la OEA” (Pineo 2010:313), mientras que la ayuda financiera con fines militares proporcionada por Estados Unidos al Ecuador, también podía verse afectada.²⁸ Finalmente, después de varios acontecimientos la reunión fue cancelada. Con esto, se pone de relieve la notable influencia que Estados Unidos comienza a ejercer en la política interna del Ecuador, y que se intensificaría durante la siguiente década.

Durante la cuarta administración de Velasco Ibarra (1960-1961), una delegación oficial del Ecuador, asistió a la reunión del Consejo Económico de la OEA en 1961²⁹, en donde conjuntamente con otros países de la región, efectuaron varios cuestionamientos dirigidos a Estados Unidos “el Ministro de Fomento (...) Jaime Nebot Velasco, criticó las prácticas proteccionistas y los bajos precios de las materias primas de productos alimenticios como el café y el cacao que exporta América Latina” (Paredes 2006:124).

El autor señala que estos cuestionamientos se encontraban en la línea de críticas efectuadas inclusive por Cuba a través de Ernesto Che Guevara. Sin embargo, en este espacio Ecuador aprobó la “Alianza para el Progreso”, que consistía en un plan de ayuda económica de Estados Unidos hacia la región por un periodo de diez años. (véase Paredes 2006:124). Pineo cita a Gil para dar cuenta de que el objetivo más consistente

²⁸ Ecuador requería asistencia financiera de Estados Unidos con fines militares, por consecuencia de la permanente tensión limítrofe con el Perú, pese a la firma del Protocolo de Río de Janeiro en 1942, que en ese momento puso fin a la guerra entre ambos países.

²⁹ Ecuador forma parte de la Organización de Estados Americanos (OEA) desde 1948. Se constituyó para para “lograr un orden de paz y de justicia, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia” (Art. 1 de la Carta de la Organización de Estados Americanos).

de Estados Unidos [con respecto a la Alianza] fue el de preservar la estabilidad, de oponerse al comunismo. (Pineo 2010:319 citando a Gil 1988:18-19).³⁰

Sin embargo, la administración de Carlos Julio Arosemena (1961-1963) fragmenta en cierta medida, los paradigmas tradicionales de influencia de la política norteamericana sobre la política del Ecuador. En primera instancia, resulta interesante que “en enero de 1962, el Ecuador se abstuvo de votar en la Octava Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la Organización de Estados Americanos, en Punta del Este, Uruguay, para aprobar la exclusión de Cuba del organismo regional” (Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, Política Bilateral Ecuador y Cuba). Por otro lado, Pineo señala que Arosemena Monroy visitó la Unión Soviética y restableció relaciones con países del bloque socialista, lo cual incomodaba a Estados Unidos (véase Pineo 2006:314). Así también, recibió en Manglaralto, Guayaquil al vicescanciller cubano Carlos Olivares Sánchez en diciembre de 1961 (véase Paredes 2006:119). Todos estos sucesos inclinaban la balanza de Ecuador hacia una política de apoyo, diálogo y cooperación con Cuba, sin embargo, un acontecimiento motiva el rompimiento de las relaciones bilaterales cuando un camión con ciudadanos cubanos que solicitaban refugio irrumpió en la Embajada del Ecuador en La Habana “luego de la ocupación de la Embajada del Ecuador en La Habana por parte de algunos ciudadanos cubanos. Se produjo una crisis política y la presión de algunos sectores sociales ecuatorianos que obligó al Presidente Carlos Julio Arosemena a romper las relaciones con la Isla en abril de 1962, las mismas que fueron restablecidas el 24 de agosto de 1979. (Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, Política Bilateral Ecuador y Cuba). De todas formas, la influencia que Estados Unidos ejercía en ese momento en la región, terminó plasmando el golpe militar que en 1969 diera la Junta Militar (1963-1967) derrocando al gobierno de Arosemena Monroy.

³⁰ “El Programa de Asistencia Técnico Económica de la Alianza para el Progreso, de la USAID, concluyó en 1972, ya que el Congreso de los Estados Unidos determinó nuevas prioridades en los programas de asistencia” (Jácome 2006:146).

Según Pineo, en la década de los años sesenta el objetivo principal de la política exterior de Estados Unidos hacia Ecuador y la región latinoamericana había sido obstruir el avance de la influencia comunista (véase Pineo 2010:319).

Después de la dictadura militar conducida por el General Guillermo Rodríguez Lara (1972-1975) y posterior asunción del poder a cargo de un Consejo Supremo de Gobierno (1976-1979), Jaime Roldós asume constitucionalmente la Presidencia de la República en el año de 1979, periodo conocido como “el retorno a la democracia”. “Como Presidente electo, es el primer mandatario en visitar la Nicaragua sandinista en 1979. Rechaza de modo decidido las presiones de los Estados Unidos y establece una Embajada en Cuba ese mismo año”³¹ (Ponce Leiva 2006:158). Roldós, se caracterizó por impulsar una política exterior independiente y autónoma del imperio norteamericano, desafiando inclusive la política de intervención de dicho país hacia Cuba por consecuencia de su doctrina comunista. Muestra de ello, por ejemplo, es que Roldós no asiste a la posesión de mando del Presidente Reagan, “por su discrepancia en la visión que este tenía sobre la subordinación del respeto a los derechos humanos a la lucha anticomunista” (Ponce Leiva 2006:159).

Pese a que Jaime Roldós muere en 1981, Osvaldo Hurtado (binomio presidencial) asume la Presidencia hasta 1984, intentando dar continuidad a la línea política mantenida por Roldós en torno a los Estados Unidos “llevando a Ecuador a ingresar en el Movimiento No Alienados”³² (Ponce Leiva 2006:159).

El gobierno de León Febres Cordero (1984-1988), estuvo caracterizado por la estrecha cercanía mantenida con Estados Unidos, que se evidencia a través de ciertas decisiones adoptadas en materia de política de exterior. “La política de Febres Cordero fue en

³¹ En julio de 1979 las relaciones bilaterales entre ambos países vuelven a reactivarse mediante la suscripción del Acuerdo para el Restablecimiento de las Relaciones Consulares y Comerciales entre Ecuador y Cuba y su respectivo Protocolo. Dicho instrumento marca el resurgimiento de una nueva etapa de cooperación y ayuda mutua con la apertura de los Consulados y oficinas comerciales en las respectivas capitales de Cuba y Ecuador siendo en el mes de agosto del mismo año en el que sus relaciones se restablecen plenamente a nivel diplomático con la apertura de las Embajadas en cada país.

³² “La Organización de Países No-Alineados, es una agrupación de estados que, durante la Guerra fría, no tenían alianza formal con ninguno de los dos bloques hegemónicos liderados por Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas” (Encarta, 2009).

general consecuente con su posición de búsqueda de un acercamiento a los EE.UU.” (Palacio 2001:155). En este contexto, Hey señala por ejemplo, la operación “Blazing Trails” que consistió en un proyecto financiado por la Acción Civil norteamericana enfocado en la reconstrucción de puentes en Ecuador, la ruptura de relaciones de Ecuador con Nicaragua³³, y el acuerdo de inversión extranjera suscrito entre Estados Unidos y Ecuador (véase Hey 1995:6). Pese a la cercana relación entre ambos países y, en pleno contexto de la Guerra Fría en el que el principal interés de Estados Unidos consistía en evitar la expansión del comunismo en la región, Febres Cordero realizó una visita a Cuba en el año de 1985, convirtiéndose en el primer gobierno democrático, después de casi una década de dictadura militar que estrechaba relaciones políticas con este país. “Paradójicamente, el gobierno de Febres Cordero mantuvo buenas relaciones con Cuba: incluso firmó un acuerdo comercial con la isla. De esta manera, Febres Cordero balanceó la excesiva simpatía al gobierno de Reagan, con una postura que representaba la excepción a la regla” (Informe de la Comisión de la Verdad del Ecuador 2010:18 citando a Arboleda 1985:100-101).

El convenio comercial de junio de 1984 buscaba “promover y ampliar las relaciones comerciales bilaterales sobre la base del principio de soberanía e independencia nacional, igualdad de derechos y beneficios mutuos”. Sin embargo, más allá del esfuerzo emprendido por ambos Estados para avanzar hacia mecanismos que permitan dinamizar sus economías, resulta interesante el especial interés que Cuba y Ecuador prestaron a temáticas inmersas en el área social.³⁴

Después de Febres Cordero, asume el mandato el Presidente Rodrigo Borja (1988-1992). Un año había pasado durante su gobierno, cuando se suscita un acontecimiento en el escenario mundial que vendría a poner fin al periodo de Guerra Fría,³⁵ es decir, la

³³ El gobierno norteamericano a cargo de Ronald Reagan rechazaba el régimen sandinista instalado en Nicaragua.

³⁴ Por ejemplo, mediante el “Acuerdo de Cooperación Técnica, Económica y Científica” de 1987, que fomenta el intercambio de expertos y misiones especializadas, el otorgamiento de becas, elaboración conjunta de proyectos de desarrollo, realización de estudios técnico-económicos, etc. mientras que el “Convenio de Cooperación Cultural y Científica” de 1988 demuestra la importancia asignada a los ámbitos educativos, culturales así como la ciencia y el deporte.

³⁵ La Guerra Fría comienza después de la segunda guerra mundial y suponía un orden internacional caracterizado por la bipolaridad, dada la permanente tensión entre las dos superpotencias: Estados Unidos y la Unión Soviética.

caída del Muro de Berlín, lo que a su vez configuró un nuevo orden internacional dominado por el hegemon, Estados Unidos. Según Freidenberg esta situación “influyó para que su política externa estuviera más cercana a los Estados Unidos. Así y todo, el país se incorporó al “Grupo de los 8”; al de Contadora; restableció las relaciones con Nicaragua (que habían sido interrumpidas por el gobierno anterior) e intensificó las relaciones con Cuba” (Freidenberg 2003:72). Por tanto, la administración de Rodrigo Borja³⁶ contempla importantes matices de una política exterior que intenta construirse en forma autónoma y soberana, lejos de la agenda de Washington. Sobre el afianzamiento de las relaciones con Cuba, una de las posibles explicaciones sería el alineamiento de Rodrigo Borja hacia una tendencia política e ideológica de izquierda, a lo que se añaden los siguientes elementos:

[...] no olvidemos que cuando Fidel Castro toma el poder el 1º de enero de 1960, los estudiantes ecuatorianos de aquel entonces son admiradores de la Revolución Cubana, no olvidemos que Rodrigo Borja estudiaba en la Universidad Central, y era un líder de esa Universidad, [...] todos ellos constituían la gloriosa FEUE de aquel tiempo, y que en ese marco ellos tuvieron mucha simpatía hacia la Revolución Cubana, varios de ellos visitaron la isla cuando empezaba a consolidarse el proyecto revolucionario, [...] entonces más que un tema ideológico, existía un tema de simpatía de la juventud socialista sudamericana y solidaridad con el gobierno de Cuba que en ese momento era fuertemente atacado por los Estados Unidos (Embajador Hernán Holguín, entrevista, 2011).

Es entonces, la solidaridad y simpatía de Borja con el proceso revolucionario cubano desde hace muchos años atrás, lo que motivó entre otros aspectos de orden ideológico, a estrechar lazos de amistad con Ecuador. Inclusive, Fidel Castro participó en la transmisión de mando del Presidente ecuatoriano, Rodrigo Borja “Fidel llegó para participar en la toma de posesión como presidente de la nación andina de Rodrigo Borja, fundador ideológico, y figura máxima del partido socialdemócrata Izquierda Democrática” (El Invasor, 29 de septiembre de 2011).

Luego del mandato de Borja, Sixto Durán Ballén (1992-1996) asume el poder presidencial. En palabras de Paz y Miño su administración estuvo caracterizada “por la

³⁶ Durante el mandato de Borja, se suscribe el “Convenio de Cooperación Técnica y Asistencia Médica entre el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y el Ministerio de Salud Pública de Cuba” de 1992.

economía de mercado, las privatizaciones, el retiro del Estado, el apoyo a la banca y al crecimiento de las inversiones empresariales nacionales y extranjeras. También su misión anti estatista condujo a la crisis de la seguridad social. Y careció de política social” (Paz y Miño 2006:93). En el seno de las Naciones Unidas mantuvo una posición de apoyo a Cuba en lo concerniente a condenar el embargo económico mantenido por Estados Unidos, lo cual, se veía reflejado en sus votaciones. (véase Ponce Leiva 2006:165). Mientras que en el ámbito de cooperación al menos dos convenios de cooperación logran suscribirse durante su gobierno.³⁷

Consecuentemente, en el gobierno de Abdalá Bucaram (1996-1997) comienza a configurarse un periodo caracterizado por la inestabilidad política en Ecuador. Particularmente, su administración estuvo caracterizada “por el autoritarismo y la corrupción” en palabras de Ponce Leiva (véase Ponce Leiva 2006:167), lo cual terminó con su destitución por parte del Congreso Nacional, y consecuente asunción interina del mandato a cargo de Fabián Alarcón (1997-1998). En este contexto, Jaramillo sostiene que “el Gobierno de Bucaram, el eje Ecuador-Estados Unidos como relación internacional de privilegio en el espacio de la política exterior ecuatoriana, no sólo fue construido por las elites económicas y el gobierno de turno, sino también por las elites políticas y hasta las fuerzas armadas que buscaban en este espacio ganar legitimidad y hasta privilegios” (Jaramillo s/f), demostrando así que Estados Unidos seguía siendo un actor importante en la conducción de la política exterior ecuatoriana. Sin embargo “tanto Bucaram como Alarcón mantuvieron sin variaciones la política exterior del Ecuador en los temas subregionales, regionales y universales” (Ponce Leiva 2006:167). Por supuesto, esto incluía una continuidad en torno a las relaciones entre Cuba y Ecuador, tal como habían venido estableciendo los anteriores gobiernos a partir del restablecimiento de las relaciones bilaterales en 1979.

³⁷ En el sector turismo podemos mencionar el “Convenio de Cooperación Turística” de 1994 que enfatiza en la importancia de temas como la capacitación, intercambio de expertos, servicios de asesoramiento en esta rama, por mencionar algunos. Por otro lado, el “Acuerdo sobre Cooperación para Combatir el Trafico Ilícito Internacional de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas y sus Delitos Conexos” de 1996, siendo el único instrumento de esta naturaleza que ha sido adoptado por ambos países, teniendo entre sus principales líneas de cooperación la puesta en marcha de sistemas de información sobre el tráfico de estupefacientes, aunar estrategias conjuntas para combatir este tipo de delitos a través de determinados programas, asistencia en materia científico-técnica con miras a establecer sistemas de prevención.

El gobierno de Jamil Mahuad (1998-enero 2000)³⁸ recordado por desencadenar la peor crisis social, política, económica y financiera de la historia, se caracterizó por circunscribir sus relaciones con Cuba al ámbito de cooperación, lo cual se intensificó durante el mandato de su binomio Gustavo Noboa (2000-2003), quien asumió el poder luego de la caída de Mahuad a finales de 1999.³⁹ Noboa mostró interés en fortalecer las relaciones bilaterales con Cuba, luego de que visitara dicho país por un lapso de tres días “el presidente Gustavo Noboa, inició este martes una visita de tres días a Cuba para afianzar las relaciones bilaterales y firmar varios convenios de colaboración” (El Universo, 12 de noviembre de 2002).

Por su parte, Lucio Gutiérrez (2004-2005) llega al poder con un intenso discurso contra la política norteamericana dada su permanente intervención en los asuntos internos del Estado, sin embargo, una vez en el poder, sus acciones fueron contradictorias. Al respecto Jaramillo señala “(...) Gutiérrez, quien había ganado con una plataforma de gobierno alternativa al modelo pro estadounidense, gracias a un masivo apoyo de los movimientos sociales y especialmente del movimiento indígena, decidió dar marcha atrás y en los tres primeros meses de su gobierno, declararse “el mejor amigo de los Estados Unidos” (Jaramillo s/f). Pese a la intensa demostración del gobierno de Gutiérrez por alinearse y someterse a los intereses de la política norteamericana es importante señalar, que durante su gobierno se intentó impulsar importantes iniciativas en materia de políticas sociales y energéticas, durante la visita que hiciera Alfredo Palacios en calidad de Vicepresidente de la República en el año 2003 “el Vicepresidente del Ecuador fue recibido por el Presidente de Cuba, Fidel Castro [...] sostuvieron un

³⁸ Con Jamil Mahuad se suscribe el “Programa de Intercambio Educativo-Cultural” periodo 1997-1999, que en el ámbito educativo propone el intercambio de estudiantes, contempla la necesidad de avanzar hacia negociaciones con miras a concretar un convenio de reconocimiento mutuo de títulos, busca facilitar y promover la participación de profesores, experiencias e información en determinadas áreas así como propiciar la investigación

³⁹ Durante el mandato de Gustavo Noboa se suscriben varios convenios: “Convenio de Cooperación y Mutuo Reconocimiento de Títulos Profesionales y Homologación de Estudios de Educación Superior” en noviembre de 2002, facilitando la realización de estudios de nivel superior de estudiantes cubanos en Ecuador y viceversa, así como el reconocimiento de sus títulos obtenidos en ambos países. Cabe mencionar, que además este mismo año, bajo la Presidencia de Gustavo Noboa Bejarano, se suscriben otros instrumentos como el “Convenio de Cooperación para Producción de Medicamentos Genéricos y Productos Fármaco-Agropecuarios”, “Convenio de Cooperación y Asistencia Técnica para el Área Ambiental”, “Convenio para Protección y Recuperación de Bienes Culturales y Naturales y Otros Específicos, Robados, Importados o Exportados Ilícitamente”, por señalar algunos de ellos.

fructífero intercambio de puntos de vista sobre los programas sociales que se desarrollan en Cuba y otros temas de la actualidad nacional e internacional, y revisaron el estado de las relaciones bilaterales” (Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, Boletín de Prensa No. 294 de 8 de agosto de 2003). Tras la caída de Gutiérrez, Palacios asumió el poder en 2005 (abril 2005-2007). Por otro lado, indistintamente de la cercanía de Gutiérrez con Estados Unidos, las relaciones con Cuba tanto a nivel político cuanto de cooperación ocuparon un lugar importante en la agenda de gobierno de ambas administraciones.

Pese a la inestabilidad política que rondaba el Ecuador desde 1996, sumado al creciente y gradual caos social y económico que se había configurado hasta ese momento, tanto los gobiernos elegidos democráticamente cuanto aquellos gobiernos de transición, lograron mantener relaciones amistosas con Cuba. Esto, pese al permanente intervencionismo de Washington en la política interna y exterior del Ecuador.

La propuesta de Correa: ¿Hacia el socialismo del siglo XXI?

Rafael Correa aparece en la escena política como candidato presidencial en el año 2006, con una propuesta de gobierno que pretende dar un giro al modo de hacer política de los partidos tradicionales, particularmente de aquellos que gobernaron el país desde 1996. Es así que Alianza País, [en adelante AP] se constituye como una organización, más no como un partido político que “se propone luchar por la democracia, la igualdad, la soberanía, la solidaridad, la justicia social, la diversidad, para eliminar la opresión, la dominación, la desigualdad, la injusticia y la miseria” (Manifiesto de Alianza País).

Correa adopta el concepto “Socialismo del siglo XXI” como cimiento de su accionar político, en concordancia con la propuesta de cambio y transformación social que pretende impulsar su gobierno conocido como “Revolución Ciudadana”. Esto, en oposición al modelo neoliberal implantando por Estados Unidos en la región latinoamericana “Al inicio del siglo XXI podemos observar la derrota política, económica y social de todo ese recetario que nos dejó el llamado “Consenso de

Washington", dijo, en alusión a las políticas neoliberales pensadas en los años noventa en EE.UU. para los países latinoamericanos" (El Diario, 11 de marzo de 2008).

Cabe indicar que, la tesis del Socialismo del siglo XXI ha sido desarrollada por el alemán Heinz Dieterich, quien en su obra explica los alcances de este concepto "son los propios tiempos de la evolución social que marcan su aparición. El más poderoso indicador del agotamiento estructural de la civilización burguesa es la realidad creada a su imagen, en la cual la existencia humana carece cada vez más de un sentido de vivir" (Dieterich s/f:10). La tesis de Dieterich, se convirtió en parte sustantiva tanto del discurso cuanto de la acción política que impulsarían algunos gobiernos progresistas de la región, tales como el Presidente de Venezuela Hugo Chávez.

La inclinación del gobierno de Correa hacia una tendencia de izquierda y que se autodefine como socialista y pluralista [entre otras categorías] plantea la consolidación de una agenda de gobierno que debe ser construida en base a las necesidades y demandas de todos los sectores y estratos sociales. De esta manera, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 se constituye como el instrumento que delinea la gestión pública del gobierno de la "Revolución Ciudadana":

El Plan traza los lineamientos de una agenda alternativa y democrática para alcanzar el desarrollo sostenible, justo y equitativo del Ecuador. Promueve una visión integral de desarrollo que privilegia la consecución del buen vivir e implica un cambio en el modo de Estado que transforme las estructuras que han reproducido relaciones de injusticia entre ecuatorianos y ecuatorianas. (Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010).

Uno de los logros más importantes de AP acontece en el año 2008, cuando el pueblo ecuatoriano decide aprobar una nueva Constitución, siendo una de las más progresistas en América Latina y el mundo. "la Constitución se coloca como el más importante referente político y programático para la construcción de AP, para la defensa de los grandes intereses nacionales y para delinear la hoja de ruta del cambio político en el Ecuador del siglo XXI" (Programa de Acción Movimiento AP). Con su entrada en vigor, el gobierno del Presidente Rafael Correa decide lanzar el "Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013", instrumento que está alineado directamente con la Constitución

2008, a fin de impulsar siete revoluciones en diversos ámbitos, que prácticamente constituyen el eje central de la propuesta de AP, en este nuevo periodo.⁴⁰

Es así, que la tesis del “Socialismo del siglo XXI” utilizada inicialmente por Rafael Correa, luego de la aprobación de la Constitución y el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, se transforma en el Socialismo del Buen Vivir⁴¹ (Manifiesto de Alianza País), que según AP implica “el desarrollo de las capacidades individuales y colectivas, la justicia social, la armonía con la naturaleza, el bienestar y la felicidad, constituye el punto de articulación entre las distintas cosmovisiones y filosofías que sostienen el paradigma del Buen Vivir” (Manifiesto de Alianza País).

Rafael Correa asume el poder en un momento histórico de cambio en América Latina⁴², en donde se evidencia una clara y consistente tendencia de rechazo al orden impuesto por Estados Unidos en la región, visibilizadas por las políticas neoliberales que provocaron en muchos países la intensificación de desigualdades sociales, injusticia e inequidad como consecuencia de contextos sociales, políticos y económicos que limitaban la capacidad de mejorar las condiciones de progreso y desarrollo en varios países de la región.

El socialismo del siglo XXI comienza entonces a incorporarse como elemento necesario para viabilizar la transformación social que requieren algunos pueblos latinoamericanos. De la mano del socialismo en la región, está representado el pensamiento y lucha de líderes como Fidel Castro y Ernesto Che Guevara, que particularmente en Ecuador y Venezuela han inspirado la implementación de políticas sociales más humanas y justas. Por ejemplo, en Ecuador una de las siete Revoluciones propuestas por el actual régimen

⁴⁰ a) Revolución política: Estado ciudadano y radicalización de la democracia b) La Revolución del Sistema de Justicia c) Revolución económica, productiva, y laboral d) La revolución ecológica e) La revolución para la inclusión social, la igualdad y la sociedad de derechos f) Revolución de las relaciones internacionales, la integración y la soberanía g) La revolución ética y el combate a la corrupción. (véase en Programa de Acción Movimiento AP)

⁴¹ O también conocido como SUMAK KAWSAY incorporado en la Constitución 2008.

⁴² Por ejemplo, en esta línea además de Ecuador, me refiero a países como Venezuela con Hugo Chávez, Bolivia con Evo Morales, Argentina con Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner.

es aquella orientada hacia la inclusión social, la igualdad y la sociedad de derechos, todos ellos principios que forman parte de la doctrina comunista.

Todo ello, afirma la existencia de una innegable afinidad ideológica entre el gobierno de Rafael Correa y Fidel Castro, lo que se plasma en un intenso afianzamiento de sus relaciones a nivel bilateral entre ambos países. Por otro lado, más allá de los factores políticos o ideológicos que unen a los gobiernos socialistas de la región, hay que añadir, que por ejemplo, la triangulación Hugo Chávez, Fidel Castro y Rafael Correa se explica además en la consolidación de una relación de amistad y fraternidad. “Los presidentes de Venezuela, Hugo Chávez, y de Ecuador, Rafael Correa, se reunieron ayer en La Habana y discutieron acerca de diversos ámbitos del acontecer latinoamericano y mundial (...). Correa quería acudir a La Habana “desde hacía varios días, y no había podido. Finalmente vino a una reunión de amistad, de amigos y de hermanos, y aprovechamos para conversar sobre temas de actualidad política” (Correo del Orinoco, 22 de julio de 2011).

Todos estos elementos, permiten comprender el importante apoyo internacional que el gobierno del Presidente Rafael Correa ha brindado a Cuba en diversas temáticas. Por ejemplo, en lo relativo al bloqueo económico y comercial que Estados Unidos mantiene contra Cuba: “Rafael Correa, manifestó que el bloqueo económico y comercial que mantiene Estados Unidos contra Cuba es un insulto al derecho internacional, por ello, exhortó a que se ponga fin a éste, que se ha mantenido por más de 50 años” (El Ciudadano, 29 de junio de 2011).

El apoyo brindado por Ecuador a Cuba en este tema, se visibiliza además en la reciente Resolución emitida por la Asamblea Nacional del Ecuador en la que se convoca a Estados Unidos a cesar dicho bloqueo contra Cuba “(...) procedió a la entrega al señor Canciller del hermano país cubano la Resolución aprobada por la Asamblea Nacional el catorce de octubre de 2010, donde se exhorta al Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica Barack Obama el inmediato levantamiento del bloqueo económico, financiero y comercial impuesto sobre la República de Cuba” (Asamblea Nacional, 01 de febrero de 2011).

Por otro lado, se evidencia en el énfasis que este gobierno ha puesto para que Estados Unidos proceda a dejar en libertad a doce prisioneros políticos de origen cubano: “Mora saludó la presencia como invitado del Embajador de Cuba, Jorge Rodríguez, y demandó también al gobierno del presidente Barack Obama la liberación de los cinco héroes cubanos, prisioneros hace 12 años en ese país” (Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba, enero de 2011); el permanente apoyo internacional otorgado por Ecuador a fin de motivar el retorno de Cuba a la Organización de Estados Americanos (OEA) y la conformación en 2009, del Grupo Parlamentario de Amistad entre Ecuador y Cuba que, entre otros fines, busca fortalecer los procesos de diálogo político, social y económico entre ambos países.

A esto hay que añadir, que parte de la política exterior del actual gobierno hacia Cuba se ha concentrado en acrecentar la cooperación técnica, en dimensiones que no se comparan con ninguno de los gobiernos analizados a lo largo de esta sección. Es así que se han suscrito al menos 13 acuerdos bilaterales con una clara orientación social y económica.⁴³

De todo lo expuesto en este capítulo podemos sostener que las relaciones políticas y de cooperación que Ecuador ha mantenido con Cuba, nos permite retomar lo señalado por Mitchell en el sentido de que “las relaciones internacionales ayudan a dar forma a la migración internacional” (Mitchell 1989:682). Al respecto, podemos afirmar que, por consecuencia de las relaciones bilaterales entre ambos países, hace algunos años en el Ecuador se han venido configurando asentamientos de personas cubanas.

Por otro lado, resulta interesante mencionar que, de acuerdo a las entrevistas realizadas en el estudio de campo, se pudo constatar que existen personas cubanas que, durante todo el periodo analizado, habrían desertado de las misiones de cooperación, y que en palabras de uno de los entrevistados se enmarcan como potenciales sujetos de protección internacional humanitaria por parte del Estado ecuatoriano.

⁴³ Según información obtenida por la Cancillería, bajo la Presidencia de Correa, en el ámbito económico se han suscrito: Memorando de Entendimiento para Negociación y Profundización del Acuerdo de Complementación Económica, Memorando de Entendimiento en Materia Energética, Acuerdo Marco en Ciencia y Tecnología. Mientras que en el área social: Convenio Marco de Cooperación en Materia de Salud, Convenio Marco en Materia Educativa y Convenio Marco en Materia Cultural, entre otros.

Bueno, que te digo, hay personas que han desertado de misiones estando aquí en el Ecuador, esas personas ameritan un análisis muy profundo, porque esas personas se sabe que, haciendo un análisis de proporcionalidad recibirán un castigo demasiado severo en caso de volver después de haber desertado. Eso es un caso típico de un... de un refugiado que puede ser reconocido (...) (OA2, entrevista, 2011).

De esta manera, además de las personas que decidieron desertar encontrándose en misión en Ecuador, no se puede descartar, que los asentamientos de cubanos en este país, estarían además comprendidos por personas que abandonaron Cuba tanto por factores económicos cuanto por condicionantes políticas. Por ende, para matizar el argumento de Mitchell podemos mencionar que las relaciones internacionales entre ambos países han logrado configurar tanto una migración cubana [temporal y definitiva], cuanto la existencia de una importante cantidad de personas que se enmarcan como refugiados o solicitantes de refugio. Es así que, el próximo capítulo plantea la necesidad de contar con un panorama general sobre los migrantes y refugiados cubanos en Ecuador a fin de comprender su dinámica y comportamiento, particularmente durante la primera década del siglo XXI, en base al análisis de fuentes estadísticas y oficiales proporcionadas por diversas instancias gubernamentales.

Conclusiones

Desde la Revolución Cubana en 1959, la política exterior de Estados Unidos hacia la región consiste en evitar la expansión del comunismo en la región, para lo cual tuvo que implementar diversas estrategias de intervención en los asuntos internos de varios países. Pese a la inminente presencia e influencia que Estados Unidos ejercía en el direccionamiento de la política exterior del Ecuador, los gobiernos de la década del sesenta, especialmente el de Arosemena Monroy, adoptaron posiciones en favor de Cuba en distintos espacios regionales e internacionales, sin embargo en esta misma década, y como consecuencia de intensas presiones en el ámbito nacional e internacional (Estados Unidos), Ecuador rompe relaciones con la isla. Estas se vuelven a reactivar en el periodo conocido como el “retorno a la democracia” en 1979 con Jaime Roldós, y continúan vigentes hasta la actualidad. En todo este periodo, el gobierno de Rodrigo Borja, sobresale por reforzar relaciones con este país, como resultado de una

afinidad ideológica que se explica por su tendencia de izquierda. Luego de Borja, el actual gobierno de Rafael Correa sigue esta línea.

La propuesta del movimiento Alianza País incorpora elementos de un nuevo socialismo, conocido como Socialismo del siglo XXI [en oposición al modelo neoliberal implantado por Estados Unidos] que constituye la base esencial de documentos político-estratégicos como el manifiesto de Alianza País y el Plan de gobierno 2007-2010, entre otros. Por tanto, la inminente cercanía existente entre el gobierno de Rafael Correa y Fidel Castro, de acuerdo a los elementos señalados en este capítulo, se afianza en la práctica con una gobernanza que intenta responder a las necesidades y demandas sociales, más no de los intereses de ciertos grupos de poder.

Por tanto, matizando el argumento de Mitchell podemos mencionar que las relaciones internacionales entre ambos países han logrado configurar tanto una migración cubana [temporal y definitiva], cuanto la existencia de una importante cantidad de personas que se enmarcan como refugiados o solicitantes de refugio.

Los elementos hasta aquí abordados, nos permiten comprender que el caso de estudio que motiva esta investigación, referente a la población cubana, incorpora interesantes matices de un flujo que debe ser visualizado desde esta doble dimensión, particularmente durante la última década en el Ecuador. En consecuencia, el próximo capítulo pretende evidenciar las respuestas del Estado ecuatoriano en torno a los solicitantes de refugio de nacionalidad cubana, particularmente durante el gobierno del Presidente Rafael Correa.

CAPÍTULO IV

Migrantes y refugiados cubanos en Ecuador: Una perspectiva actual

El presente capítulo se propone conocer la respuesta del Estado ecuatoriano en torno a las personas cubanas en búsqueda de protección internacional humanitaria y analizar particularmente el caso de aquéllas solicitudes negadas desde el año 2008, a fin de aproximarnos a las circunstancias que pudieran haber motivado este resultado. Para lograr este objetivo, primero realizaremos un breve recuento sobre las principales etapas que demarcan el éxodo de la población cubana hacia el exterior, encontrando que la misma tiene lugar por condicionantes tanto económicas cuanto políticas. Posteriormente, pasamos a contextualizar la migración cubana hacia el Ecuador, con énfasis en la última década del siglo XXI, en que se denota un importante cambio en el comportamiento de estos flujos. En la tercera sección se profundiza en el caso de los solicitantes de refugio cubanos en Ecuador, a fin de evidenciar las respuestas del actual gobierno en torno al tratamiento de este tema.

Principales etapas de la migración cubana hacia el exterior

“La isla de Cuba domina las dos entradas al golfo de México al oeste, el estrecho de Florida al norte y el canal de Yucatán al sur. Al sureste, Cuba está separada de la isla La Española por medio del paso de los Vientos. La Habana es la capital y ciudad más grande de Cuba. La superficie total del país es de 114.525 km²” (Encarta, 2009). García sostiene que “la migración cubana se distingue de la de otros países por sus condicionantes históricas, económicas y políticas” (García 2010:166). Cita a Sacchetti para resaltar que, en la actualidad, la principal motivación de la emigración cubana hacia el exterior, es de carácter económico más que por aspectos políticos o ideológicos. “A pesar de esta valoración negativa que le otorga el entorno revolucionario, la emigración actualmente se ha convertido en una de las estrategias de subsistencia más importantes de que dispone buena parte de la población en la isla” (...) (García 2010:167 citando a Sacchetti 2007:146). En este contexto, pasaremos a realizar un breve recuento sobre las principales etapas que demarcan la salida de los cubanos hacia el exterior.

Gráfico 2. Isla de Cuba



Fuente: http://www.voyagesphotosmanu.com/mapa_geografico_cuba.html

En 1959 la Revolución Cubana, liderada por Fidel Castro, quien derrocará a Fulgencio Batista, instauró un régimen de tipo socialista caracterizado por “la transformación radical del país con la implantación de nuevas, numerosas y prioritarias medidas en materia social [...], así como también reformas económicas que afectaban los intereses norteamericanos en la isla” (García 2010:123), reflejados en la gradual nacionalización de las empresas norteamericanas, entre otras políticas adoptadas por el régimen. En este periodo, se suscita una significativa emigración de cubanos, principalmente hacia los Estados Unidos, que, como señala García, “a pesar de las repercusiones que implicaron en el ámbito económico, tuvieron, sobre todo, un indudable tono político” (García 2010:125 citando a García-Montón 1997; Aja 2002a:6).⁴⁴

En 1961 Estados Unidos intenta derrocar al gobierno de Castro con el apoyo de exiliados cubanos mediante el desembarco en la Bahía de Cochinos, situación que fue frustrada por el ejército castrista y que afianzó la alineación de Cuba con la antigua Unión Soviética. Un año más tarde, “en la Conferencia de Punta del Este, inaugurada el 22 en enero de 1962, Estados Unidos logró la exclusión de Cuba de la Organización de Estados Americanos, con el argumento del alineamiento comunista” (Clarín, 18 de abril de 2009) siendo el argumento de Estados Unidos que “el marxismo-leninismo es incompatible con el Sistema Interamericano y el alineamiento (de Cuba) con el bloque comunista quebranta la unidad y la solidaridad del Hemisferio” (Clarín, 18 de abril de

⁴⁴ Cabe señalar, que la mirada del gobierno cubano en torno a los que deciden emigrar, es negativa por cuanto son catalogados como “disidentes” “opositores” o “traidores” al régimen comunista (véase García 2010: 166).

2009). De esta manera, para febrero de 1962 el Presidente norteamericano John F. Kennedy había dispuesto el bloqueo comercial y económico que se mantiene hasta la actualidad contra la isla de Cuba, y que, según un informe publicado por la CEPAL, desde sus inicios ha superado los 90.000 millones de dólares⁴⁵, situación que ha venido agravando drásticamente la situación de la debilitada economía cubana.

Según Suárez, para 1965 se produce una segunda ola migratoria desde Cuba hacia Estados Unidos, con la apertura del Puerto de Camarioca, conocido como *vuelos de la libertad*. “En octubre de 1965, Castro abrió el Puerto de Camarioca por dos meses a los exiliados, quienes tocaron puerto en diversos tipos de botes, llevándose consigo a más de 5,000 cubanos. El entonces presidente Lyndon B. Johnson aceptó a los cubanos en calidad de refugiados y organizó un puente aéreo financiado por el gobierno estadounidense” (Suárez 2004:96).

Más tarde, en 1966 Johnson aprueba la “Ley de Ajuste Cubano” (Public Law 89-732 de 02 de noviembre de 1966) mediante la cual, los cubanos que se encontraran en territorio norteamericano por el periodo de un año y un día, podían acceder a la residencia permanente, en calidad de “refugiados políticos”. A esta ley se acogieron miles de personas. Más tarde, en el año de 1972 Cuba ingresa al Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME),⁴⁶ lo cual, a la vez que permitió dinamizar su economía agro-exportadora y mejorar considerablemente los niveles de crecimiento económico de la isla “La integración de Cuba en el CAME trajo como consecuencia una serie de cambios institucionales que influyeron decisivamente en las condiciones de inserción económica internacional y en el patrón de desarrollo del país” (Parrondo 2008:211).

Poco después para 1980, tiene lugar la crisis de Mariel, que constituye un hecho emblemático en la historia de la emigración de cubanos hacia Estados Unidos, no tanto por las dimensiones que alcanzó la protesta en las instalaciones de la Embajada de Perú protagonizado por miles de cubanos, sino por el volumen que alcanzaron los flujos que

⁴⁵ El bloqueo económico que mantiene Estados Unidos contra Cuba, restringe tanto las exportaciones de Cuba hacia Estados Unidos, como las importaciones, sectores como el turismo, entre otros aspectos.

⁴⁶ El CAME estaba liderado por la ex Unión Soviética y sus miembros estaban conformados por los países socialistas

abandonaron la isla, bordeando la cifra de 125.000 personas que fueron acogidas por Estados Unidos en calidad de refugiados políticos. Al respecto Suárez señala:

En abril de 1980, miles de cubanos irrumpieron en las embajadas extranjeras y pidieron asilo político. Castro ordenó el retiro de la seguridad del Estado de la embajada peruana para dar una lección a los diplomáticos latinoamericanos que garantizaban asilo. Aproximadamente diez mil cubanos se internaron precipitadamente dentro de la embajada. Para resolver el problema, Castro abrió el Puerto de Mariel y una vez más invitó a los cubano-americanos a ir a Cuba a recoger a sus familiares (Suárez 2004:98).

Consecuentemente en 1989 tiene lugar el colapso de la Unión Soviética con la caída del Muro de Berlín, lo cual incide para la desaparición del CAME a inicios de los años 90, produciendo la llegada de una aguda crisis económica en Cuba en donde la migración se convierte en la alternativa frente a la dura realidad que atravesaba el país.

En 1994 “termina el trato preferencial de puerta abierta a los cubanos y se establece la política de “pies mojados/pies secos”. Esto implica que los cubanos hallados en alta mar son regresados a la isla y sólo consiguen asilo los que tocan tierra estadounidense” (BBC Mundo, 1º de mayo de 2006). En este periodo, las condiciones de emigración cubana hacia Estados Unidos se recrudecieron siendo un ejemplo de esto la “crisis de los balseiros” suscitada en 1994, en que “aproximadamente unos treinta y siete mil cubanos se lanzaron al mar en precarias balsas” (El Nuevo Herald, 8 de diciembre de 2009).

A través de este breve recuento se evidencian al menos cuatro momentos claves que han marcado el éxodo de personas cubanas hacia el exterior, siendo el principal destino los Estados Unidos. En todas estas etapas, las circunstancias que han motivado la salida de los cubanos de la isla, se han producido tanto por razones políticas cuanto por factores económicos como ha señalado García.

Su argumento es sumamente importante para comprender la presencia de migrantes y refugiados cubanos en Ecuador, que según Aja, constituye uno de los veinte países en los que están concentrados los flujos cubanos (véase García 2010:169 citando a Aja 2006). De esta manera, en el afán por comprender otras posibles razones por las que

este hecho podría haberse configurado, argumentamos que el afianzamiento histórico de las relaciones bilaterales entre Cuba y Ecuador, constituye uno de los factores que explica tanto la presencia de migrantes cuanto de refugiados cubanos en Ecuador.

Migración cubana en Ecuador a inicios de la década del siglo XXI

Como se expuso en el capítulo II, desde inicios del siglo XXI el Ecuador se convierte en un país emisor, de tránsito y receptor de flujos migratorios. Al repasar los saldos migratorios de ciudadanos cubanos desde inicios de la década del año 2000, se evidencia que un menor número permanece en el Ecuador antes del año 2008, que se aproxima a 1775 personas. Inclusive el año 2002 y 2007 registran saldos migratorios negativos, lo que indica que la salida de personas cubanas del Ecuador supera los ingresos de las mismas.

Cuadro 1. Histórico de ingresos y salidas de ciudadanos cubanos

	INGRESO	SALIDA	SALDO
2002	1481	1841	-360
2003	2461	1791	670
2004	2788	2119	669
2005	2726	2501	225
2006	3285	2681	604
2007	4713	4746	-33
2008	10948	9935	1013
2009	27114	23147	3967
2010*	10715	8350	2365
TOTAL	66231	57111	9120

*Hasta el mes de mayo

Fuente: Dirección Nacional de Migración
Elaboración propia a partir de información del MRE

Sin embargo, como se observa en el cuadro 1, a partir del año 2008 se evidencia una notable variación en el comportamiento del flujo migratorio cubano, lo cual se registra tanto en el crecimiento del número de personas cubanas que ingresan al Ecuador cuanto en el número de personas que permanecen en dicho territorio. El cuadro 1, nos indica que en el periodo 2002-mayo 2010 existe un saldo migratorio que asciende a 9120

personas, de las cuales 7345 corresponden a la sumatoria de los años 2008, 2009 y mayo de 2010.

Uno de los factores que podría explicar el notable aumento en lo relativo al ingreso de ciudadanos cubanos en el transcurso de un año (2007-2008), además de los señalados en las secciones anteriores, sería la medida adoptada por el Ejecutivo en el año 2008, que estableció la apertura de las fronteras ecuatorianas a todas aquellas personas extranjeras que ingresaren al Ecuador con fines de turismo mencionada en el capítulo II.

Del año 2008 a mayo de 2010, el año 2009 registra el ingreso de cubanos más alto en toda la década, mismo que asciende a 27114 personas, que casi triplica la cifra de ingresos del 2008. Por otro lado, los saldos migratorios a partir del 2008 demuestran que la migración cubana hacia el Ecuador, más que una migración temporal, marca una tendencia hacia una migración permanente, conforme lo demuestran las estadísticas de visados de inmigrante concedidos por el Estado ecuatoriano⁴⁷.

El periodo 2008-mayo 2010 registra a 4129 personas cubanas con una categoría migratoria legal y permanente, es decir que han accedido a una visa de inmigrante, según se observa en el cuadro 2. La visa de inmigrante faculta a una persona extranjera a permanecer en forma regular y definitiva en el Ecuador, según lo establece la Ley de Extranjería del Ecuador en su artículo 9: “Considérese inmigrante a todo extranjero que se interna legal y condicionalmente en el país, con el propósito de radicarse y desarrollar las actividades autorizadas (...)

⁴⁷ Cabe señalar que el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración a través de la Dirección de Asuntos Migratorios y de Extranjería, es el órgano responsable de emitir las visas de no inmigrante, para aquellas personas que no buscan establecerse en Ecuador. Mientras que las visas de inmigrante, son entregadas por el Ministerio del Interior a través de la Dirección Nacional de Extranjería, para aquellas personas que buscan residir en forma permanente en el Ecuador.

Cuadro 2. Visas de inmigrante concedidas a cubanos

	9-I	9-II	9-III	9-IV	9-V	9-VI	10-I	10-II	10-III	10-IV	10-V	10-VI	
2006	0	5	4	36	124	293	4	14	8	30	68	218	804
2007	1	7	6	100	204	600	3	25	12	35	107	379	1479
2008	2	12	6	194	181	782	1	19	8	28	70	244	1547
2009	0	14	7	145	71	1671	0	1	0	1	13	40	1963
2010 (mayo)	0	2	0	146	27	437	0	0	0	4	2	1	619
	3	40	23	621	607	3783	8	59	28	98	260	882	6412

Fuente: Dirección Nacional de Migración

Elaboración propia a partir de la información proporcionada por la DNM

Resulta interesante enunciar que más de la mitad de las visas entregadas en el periodo analizado, para ser exactos, 59% corresponde al visado 9-VI conocido como “de parentesco o reunificación familiar” (Art. 9 de la Ley de Extranjería del Ecuador). Para comprender el alcance y dimensión de esta clase de visados, es importante señalar que su base normativa se encuentra plasmada en el artículo 9 numeral 6 de la Ley de Extranjería, que establece que: (...) “en caso de ser cónyuge, o pariente dentro del segundo grado de consanguinidad o de afinidad de un ciudadano ecuatoriano, o de un ciudadano extranjero con visa de inmigrante distinta a esta categoría por mantener un vínculo con una persona ecuatoriana”.

Es evidente, que en tanto existen otras categorías migratorias a las que pueden acceder los ciudadanos cubanos en Ecuador, en el caso de una migración definitiva esta posibilidad se reduce al visado 9-VI, lo que probablemente se explica en función de la complejidad de los requisitos y elevado costo de las demás categorías, cuyo análisis excede los límites de este trabajo. Sin embargo, los casos que pueden ser sujetos de este tipo de visa son los siguientes. 1) En caso de matrimonio de ecuatoriano con extranjero 2) En caso de matrimonio entre extranjeros 3) Si los padres son extranjeros y se amparan a hijo ecuatoriano 4) Demás casos (Art. 9 numeral VI de la Ley de Extranjería del Ecuador).

Cuadro 3. Visas de no inmigrante concedidas a cubanos

	12-I	12-II	12-III	12-IV	12-V	12-VI	12-VII	12-VIII	12-IX	12-X	
2006	0	0	0	40	2	20	7	50	21	0	140
2007	0	0	0	76	7	39	12	269	19	0	422
2008	0	0	0	97	12	61	11	93	57	0	331
2009	0	0	0	122	9	143	17	61	937	1	1290
2010 (mayo)	0	0	0	54	8	45	15	13	338	0	473
	0	0	0	389	38	308	62	486	1372	1	2656

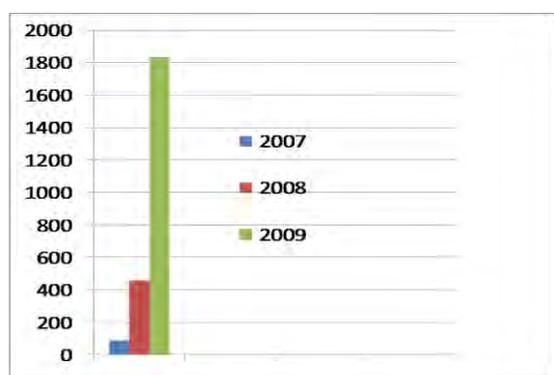
Fuente: Dirección Nacional de Migración

Elaboración propia a partir de la información proporcionada por la DNM

En el cuadro 3, es interesante notar el número de visas de no inmigrante concedidas a ciudadanos cubanos en el mismo periodo, y que están normadas por el Art. 12 de la Ley de Extranjería que establece: “Considérese no inmigrante a todo extranjero con domicilio en otro Estado que se interna legal y condicionalmente en el país, sin ánimo de radicarse (...)”. De la información expuesta se desprende que, en total 2656 personas cubanas ostentan esta categoría en el periodo 2006-mayo 2010 mientras que la mayoría decide optar por el visado 12-IX, denominado de “actos de comercio” y que se aplica a “visitantes temporales con fines lícitos: turismo, deporte, salud, estudios, ciencia, arte o para ejecutar actos de comercio que no impliquen la importación simultánea de bienes” (Art. 12 de la Ley de Extranjería).

El año 2009 registra la cifra más elevada en relación al otorgamiento de este tipo de visados con un total de 937 personas, mientras que la demanda del visado 12-VIII conocido como “intercambio cultural” ocupa el segundo lugar con 486 personas cubanas. Estas tendencias podrían explicarse en función de los acuerdos de cooperación suscritos entre ambos países, dados los sujetos de admisión de las visas 12-VIII y 12-IX, concedidas en su mayoría en el año 2009. Sin embargo, es interesante observar cómo a partir del año 2008, no solamente se incrementan las visas de inmigrante y no inmigrante otorgadas a ciudadanos cubanos, sino que se denota un notable aumento en las cifras de matrimonios efectuados entre ciudadanos cubanos con ecuatorianos, que de 88 el año 2007 pasan a 456 en el 2008, y alcanzan su punto más alto en el año 2009 con 1836 matrimonios, según consta en el gráfico 3.

Gráfico 3. Crecimiento de matrimonios entre cubanos y ecuatorianos



2007: 88 matrimonios
2008: 456 matrimonios
***2009:** 1836 matrimonios

Fuente: Registro Civil * a noviembre de 2009
Elaborado por: Ministerio del Interior

Cabe destacar que las uniones de hecho y matrimonios efectuados entre cubanos y ecuatorianos encuentran su base normativa en el artículo 8 literal 4 de la Constitución 2008 que establece: “son ecuatorianas y ecuatorianos por naturalización las siguientes personas: las que contraigan matrimonio o mantengan unión de hecho con una ecuatoriana o un ecuatoriano, de acuerdo con la ley”. De acuerdo al gráfico 3, del 2007 al 2009 aproximadamente 2380 personas cubanas habrían podido obtener la nacionalidad ecuatoriana por naturalización.

Este fenómeno en particular desató una gran polémica a nivel nacional en torno a los mecanismos “fraudulentos” en que las y los ciudadanos cubanos estarían incurriendo a fin de obtener la nacionalidad ecuatoriana. “Cuando las autoridades de Ecuador notaron que los matrimonios entre nacionales y cubanos casi se cuadruplicaron entre 2008 y 2009, comenzaron a seguir la pista de una red de corrupción que arreglaba estas uniones a cambio de dinero, para regularizar la permanencia de los isleños en ese país” (El Nacional, 27 de febrero de 2011). A raíz de este suceso, la respuesta del Estado ecuatoriano fue inminente en el sentido de que procedió a cancelar alrededor de 200 naturalizaciones que se habrían obtenido mediante documentos falsos, en la que además estarían involucrados funcionarios del Estado.

Luego de un año de investigación, se determinó que hubo 200 uniones de hecho y matrimonios ilegales entre cubanos y ecuatorianos. El objetivo era obtener la nacionalidad ecuatoriana por naturalización. El canciller Ricardo Patiño explicó que redes y mafias traficaban con la nacionalidad ecuatoriana, por lo que inició un

proceso para revertir las naturalizaciones. Además, esta investigación permitió determinar que hay funcionarios de Cancillería y del Registro Civil que colaboran con estas mafias ilegales (El Comercio, 1° de julio de 2010).

Esta visión panorámica de la migración cubana hacia el Ecuador, nos permite indagar en sus particularidades, notando que a partir del año 2008, concretamente desde la disposición presidencial de supresión de visados, aumenta el ingreso de ciudadanos cubanos, y con ello, la demanda de visados permanentes y temporales, e inclusive de matrimonios entre ciudadanos cubanos con ecuatorianos. En adelante nos interesa concentrarnos en realizar un breve recuento sobre los refugiados cubanos en Ecuador, a fin de conocer cuál ha sido la respuesta del actual gobierno en torno a los solicitantes de refugio cubanos a partir de 2008.

Un breve recuento sobre los refugiados cubanos en Ecuador

La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 es el instrumento internacional que enmarca los mecanismos de protección que deben implementar los Estados en torno a las personas refugiadas en su territorio y a su vez, contempla una serie de medidas de protección de derechos en favor de dichas personas. El artículo 1 de la Convención define como refugiado a toda persona que:

Debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para el Refugio (ACNUR) el Protocolo Facultativo de 1967 “elimina las limitaciones geográfica y temporal contenidas en la Convención original, que estipulaban que, en principio, sólo los europeos que se convirtieron en refugiados antes del 1 de enero de 1951 podían solicitar asilo”. En el ámbito nacional, el artículo 41 de la Constitución del Ecuador reconoce por

primera vez los derechos de asilo y refugio, de acuerdo con la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Mientras que la Declaración de Cartagena de 1984, amplía la definición o concepto de refugio en el ámbito regional, de manera tal, que se “considera también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”.

Es importante indicar que en Ecuador no existe una ley que regule la aplicación del refugio. Sin embargo, mediante Decreto Ejecutivo No. 3301 publicado en Registro Oficial 933 de 12 mayo de 1992 se expide el Reglamento para la aplicación de las normas contenidas en la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, el Protocolo Facultativo de 1967 y la Declaración de Cartagena de 1984, que reglamenta e institucionaliza la aplicación del refugio en el Ecuador.

El Decreto antes mencionado en su artículo 2 incorpora los lineamientos de la Declaración de Cartagena de 1984, mientras que en su artículo 4 establece la creación de una Comisión, que constituye la *instancia decisora* sobre la determinación de la condición de refugiado en el Ecuador, conformada por dos funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración y uno del Ministerio del Interior, mientras que en el artículo 20 dispone que aquellas personas cuyas peticiones han sido aceptadas por el Estado, portarán la visa temporal 12-IV otorgada por la Cancillería ecuatoriana.

En la actualidad, el Ecuador es catalogado como uno de los países latinoamericanos que más refugiados acoge⁴⁸. En su mayoría, estos refugiados son ciudadanos colombianos

⁴⁸ Ecuador se adhiere a la Convención sobre Refugiados el 17 de agosto de 1955 y a su Protocolo Facultativo el 6 de marzo de 1969. Mientras que la ratificación de la Convención se realiza mediante Decreto Ejecutivo 251-A publicado en Registro Oficial 424 el 29 de enero de 1958, y del Protocolo a través de Decreto Ejecutivo 31 publicado en Registro Oficial 93 el 14 de enero de 1969 (véase II Informe

que huyen en búsqueda de protección internacional humanitaria por consecuencia de la agudización del conflicto interno en ese país. Se estima que durante la última década, el Ecuador ha reconocido a 54.000 refugiados. “Desde el año 2000 hasta el 2010 el Ecuador ha recibido aproximadamente 125.000 solicitudes de refugio, de las cuales 54.000 se han resuelto favorablemente, 25.000 o un poco más de solicitudes negadas, esto de personas que no fueron reconocidas como refugiados, 25.000 solicitudes se hallan en calidad de caducidad, desistimiento o abandono, 20.000 se encuentran todavía en trámite” (El Ciudadano, 21 de diciembre de 2010).

Además de la prominente demanda de refugio por parte de las personas colombianas, existen, por ejemplo, flujos de diversas nacionalidades en calidad de solicitantes de refugio y refugiados reconocidos, comprendido por ciudadanos provenientes de países como Perú, Afganistán, Haití, Paquistán por mencionar algunos. De acuerdo a la información proporcionada por la DGR, se pudo constatar que en el año 2008, Perú pasó a convertirse en el segundo país con mayor número de solicitudes de refugio presentadas al Estado ecuatoriano.

Cuadro 4. Solicitantes y refugiados por nacionalidad. Periodo 2008-2010

	2008		2009		2010	
	SOLICITANTES	REFUGIADOS	SOLICITANTES	REFUGIADOS	SOLICITANTES	REFUGIADOS
Colombia	65.437	18.524	30.396	26.063	23.806	7.912
Perú	5.908	86	1.096	5	739	6
Afganistán	100	79	43	25	26	9
Haiti	64	15	371	5	374	2
Pakistán	25	15	72	11	233	3

Fuente: Dirección General de Refugiados

Elaboración propia a partir de la información proporcionada por la DGR

Sin embargo, es de interés de este estudio comprender el comportamiento de los solicitantes de refugio de nacionalidad cubana, a quienes el Estado ecuatoriano ha venido reconociendo como refugiados en un número considerable, conforme a la demanda de solicitudes presentadas en el periodo antes 2000-2007 como se aprecia en el cuadro 5.

del Ecuador sobre el cumplimiento de la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares publicado por SENAMI 2009:76).

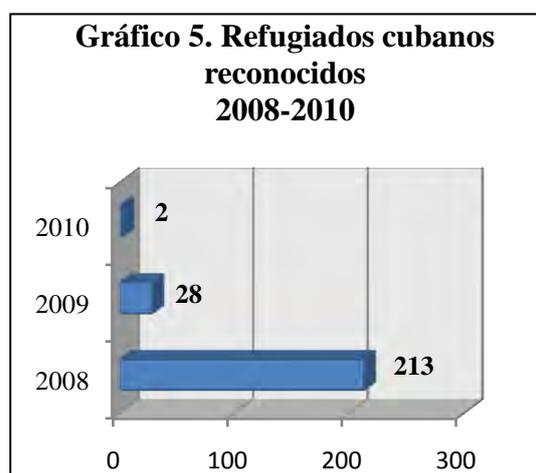
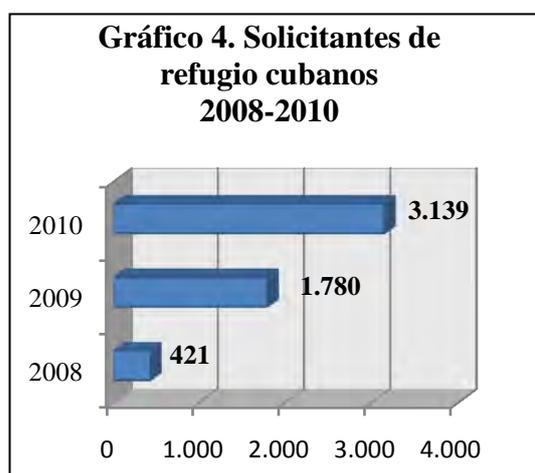
Cuadro 5. Histórico sobre refugiados cubanos en Ecuador. Periodo antes 2000-2007

	SOLICITANTES	REFUGIADOS	NEGADOS	OTROS	ABANDONADAS	RETIRADAS	ERRÓNEAS
Antes del 2000	119	95	0	23	1	0	0
2000	5	4	1	0	0	0	0
2001	7	3	4	0	0	0	0
2002	1	0	0	1	0	0	0
2003	4	2	1	1	0	0	0
2004	21	10	0	11	0	0	0
2005	17	13	2	1	1	0	0
2006	36	23	1	9	3	0	0
2007	46	24	4	12	5	1	0

Fuente: Subsecretaría de Asuntos Migratorios, Consulares y Refugio (MRE)

Elaboración propia a partir de la información de la Subsecretaría de Asuntos Migratorios, Consulares y Refugio (MRE)

El universo de personas cubanas reconocidas por el Estado en este periodo que asciende a 174 personas, podría estar conformado tanto por desertores de las misiones de cooperación y, evidentemente por aquellas personas que decidieron abandonar Cuba por los elementos contenidos en la Convención de Ginebra de 1951 y demás instrumentos relacionados al refugio.

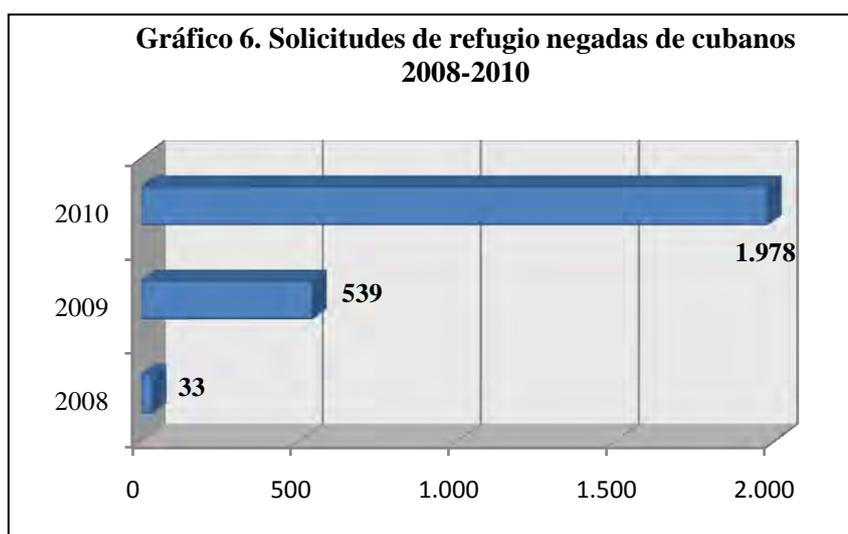


Fuente: Dirección General de Refugiados (MRE)

Elaboración propia a partir de la información de la Dirección General de Refugiados (MRE)

En los gráficos 4 y 5, podemos apreciar que en 2008 de 421 solicitudes se reconocen 213, en el 2009 de 1.780 solicitudes se reconocen 28, mientras que en el 2010 de 3.139

solicitudes se reconocen únicamente 2. Como se puede observar, el reconocimiento de refugio por parte del Estado hacia los solicitantes de nacionalidad cubana, es casi nulo a partir del año 2009 frente a la creciente demanda. Asimismo, hay que destacar que hasta el año 2007, la cifra de solicitantes cubanos se encuentra por debajo de las cien personas, pasando repentinamente a incrementarse en forma radical desde el 2008. Asimismo, es interesante evidenciar que a partir del año 2009, Cuba pasa a convertirse luego de Colombia, en el país que registra el mayor número de solicitudes de refugio presentadas al Estado ecuatoriano, desplazando a países como Perú.



Fuente: Dirección de Refugio (MRE)

Elaboración propia a partir de la información de la Dirección General de Refugiados (MRE)

Por otro lado, en el gráfico 6 observamos que conforme aumenta la demanda de personas cubanas que solicitan refugio, aumentan las solicitudes negadas por parte del Estado, ascendiendo a un total de 1.978 en el 2010, año que registra el mayor número de solicitantes durante la última década del siglo XXI.

Estos resultados despiertan algunos interrogantes en nuestro estudio, en el sentido de que se hace necesario conocer a qué posibles factores obedece la disminución radical en la aceptación de solicitudes de refugio de personas cubanas por parte del Estado, por cuanto una posible avenida de investigación para dar respuesta a este cuestionamiento es analizar el proceso de toma de decisiones en las instancias burocráticas a cargo,

situada en los distintos niveles que conforman la Dirección General de Refugiados de la Cancillería, instancia a cargo de la implementación de la política de refugio en Ecuador.

Conclusiones

El presente capítulo ha puesto en evidencia que, dentro de las principales razones que han motivado la salida de miles de personas desde Cuba hacia el exterior se conjugan elementos de orden económico y político. De esta manera, y según lo señala el estudio de García (2010), durante la última década del siglo XX, los y las cubanas se han enfrentado a un escenario adverso, caracterizado por la agudización de la crisis económica desde 1989 desencadenada por el colapso de la Unión Soviética y con ello, la inminente desaparición del CAME, de donde Cuba obtenía buena parte de la ayuda económica para su desarrollo, así como por el bloqueo económico y comercial que Estados Unidos mantiene contra la isla hace cincuenta años, entre otros factores. El argumento de García en cierta medida, explica los factores que han incidido en la configuración de flujos de migrantes y refugiados cubanos en Ecuador.

Al contextualizar la migración cubana hacia el Ecuador durante los últimos años de la década del siglo XXI, se observa un cambio en su comportamiento a partir del año 2008, lo que se traduce en un notable incremento cuanto en las cifras de ingresos de personas cubanas cuanto en las cifras de personas que deciden permanecer en Ecuador.

La tendencia es similar en cuanto al incremento de las solicitudes de refugio de personas cubanas. Sin embargo, al tiempo que el número de solicitudes de refugio de personas cubanas sufre un notable incremento, el reconocimiento de dichas solicitudes por parte del Estado ecuatoriano disminuye en forma radical durante este gobierno, por cuanto subyace la necesidad de profundizar sobre los elementos que inciden en estas decisiones. Para ello, en el próximo capítulo nos centraremos en el analizar el rol que han cumplido los funcionarios públicos desde su jerarquía gubernamental en torno a los solicitantes de refugio cubanos, a partir de la aplicación de los conceptos organizadores del modelo de política burocrática propuesto por Allison en el capítulo I.

CAPÍTULO V

Jugadores en posición: cambiando el comportamiento de la política de refugio de Ecuador

El presente capítulo tiene como objetivo analizar el rol que han cumplido los funcionarios públicos desde su jerarquía gubernamental en torno a los solicitantes de refugio cubanos a fin de determinar cómo dichos actores desempeñan un papel relevante en cuanto a la decisión gubernamental de reformar la política internacional en materia de refugio en Ecuador. Para lograr este objetivo, se aplicarán los lineamientos del tercer modelo propuesto por Graham Allison sobre política gubernamental o burocrática mediante los conceptos organizadores del mismo, previamente abordados en el capítulo I. Este estudio busca así contribuir a la comprensión del individuo en posición como un actor central con capacidad de generar acciones o decisiones gubernamentales en la política internacional de un Estado, desde un abordaje centrado en los funcionarios públicos como unidad de análisis.

Para la consecución de este capítulo se realizaron 18 entrevistas semi estructuradas dirigidas a autoridades y funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración de la Subsecretaría de Asuntos Migratorios, Consulares y Refugio, la Dirección General de Refugiados, así como a funcionarios del Ministerio del Interior y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en la ciudad de Quito. Cabe señalar que, los entrevistados se encuentran divididos en tres niveles, siendo el primer nivel los oficiales de admisibilidad de la Dirección de Refugio de Cancillería; el segundo nivel conformado por los oficiales de elegibilidad de la misma Dirección y el tercer nivel denominado “Comisión de Elegibilidad” que constituye la instancia decisora sobre el otorgamiento o no del estatus de refugiado y en la que participan funcionarios de Cancillería, Ministerio del Interior y representantes de ACNUR en calidad de observadores. Se ha entrevistado además a la primera autoridad a cargo de la Subsecretaria de Asuntos Migratorios, Consulares y Refugio y de la Dirección General de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores. Al final de este capítulo se pretende contar con los elementos necesarios, que nos permitan visualizar que el proceso de toma de decisiones para reformar la

política de refugio en Ecuador no concierne únicamente un asunto de las altas autoridades al interior de las instituciones, sino que los funcionarios públicos desde sus posiciones, han desempeñado un rol sumamente importante para que dicha reforma se produzca.

¿Qué jugadores, en qué posiciones están centralmente involucrados?

Como mencioné anteriormente, el presente análisis parte de tres niveles en los que están implicados distintos jugadores gubernamentales. Por ello, para conocer qué actores están centralmente involucrados en el juego burocrático es necesario caracterizar el rol que cada uno desempeña al interior de la Dirección General de Refugiados (en adelante DGR). El primer nivel de análisis está conformado por los oficiales de admisibilidad, que constituyen el primer filtro de la DGR y que comenzó a funcionar como un proyecto piloto desde el mes de diciembre de 2010, hasta llegar a constituirse en una unidad con personal propio y con funciones específicas desde el mes de enero del año 2011. La base normativa de la misma se encuentra determinada en el artículo 3 del Decreto Ejecutivo No. 1635 de 25 de marzo de 2009 que reforma algunos artículos del Decreto 3301 de 6 de mayo de 1992. En lo que corresponde al funcionamiento de la unidad de admisibilidad el artículo 3 determina “Agréguese en la parte final del artículo 8 el siguiente párrafo”:

La Dirección General de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, al recibir solicitudes de refugio manifiestamente infundadas o abusivas, podrá, inmediatamente, o como máximo, hasta dentro de los diez (10) días hábiles subsiguientes, declarar su inadmisión motivada a trámite, sin que para ello sea necesaria resolución por parte de la Comisión (...)⁴⁹

Cabe señalar que, aunque esta unidad se crea como resultado de la reforma que sufrió la política de refugio, hasta la fecha en que se realizó el estudio de campo para esta investigación, casi todos sus oficiales desempeñaban funciones como oficiales de

⁴⁹ Mientras que mediante el Acuerdo Ministerial 000003 de 11 de enero de 2011, se expide el Instructivo para la Aplicación del artículo 3 del Decreto Ejecutivo 1635, lo cual permite el pleno funcionamiento de la misma.

elegibilidad, por lo que, contar con su lectura en torno al caso que aquí se propone analizar resulta sumamente importante.

Esta unidad está conformada por cuatro oficiales que realizan ocho entrevistas diarias, es decir que en total existe un promedio de atención de treinta y dos personas que son direccionadas diariamente a la Unidad de Admisibilidad, siendo el trámite personalizado y gratuito desde que una persona presenta la solicitud hasta el final del proceso de refugio. Una vez que la persona es atendida por el oficial, el mismo procede a realizar una entrevista que contempla entre diez y once preguntas a la persona solicitante de refugio; consecuentemente los oficiales realizan un informe técnico (con recomendación favorable o desfavorable) a partir de la información obtenida en la entrevista con el solicitante, para luego pasar a una instancia superior, que en este caso es el Director de Refugio de la DGR, quien decide si está o no de acuerdo con la recomendación emitida por el oficial.⁵⁰ Este proceso, a diferencia del de elegibilidad, es un proceso más acelerado, que busca establecer si la solicitud del peticionario es *manifiestamente infundada o abusiva*, siendo una solicitud infundada aquella que no cumple ningún elemento que pueda catalogar a la persona como un posible refugiado, según los instrumentos internacionales que determinan tal condición, mientras que una solicitud abusiva en palabras de uno de los entrevistados; es:

[...] que manipulen el proceso de refugio para conseguir algún tipo de visado por ejemplo en el caso de Cuba, te menciono Cuba porque lo que hacían ellos era venir a pedir refugio, se les daba estadía legal en el país de tres meses hasta que el gobierno determine la solicitud, y ellos en esos tres meses podían tramitar cualquier tipo de visa [...] igualmente es abusiva que la persona haya huido, o que una persona trate de evitar acciones legales de la justicia de su país o del país donde está solicitando (OA1, entrevista, 2011).

El segundo nivel de análisis de esta investigación está representado por la unidad de elegibilidad de la DGR, que actualmente cuenta con nueve oficiales que atienden un promedio de cuatro casos diarios. Constituye una instancia técnica, que desempeña uno de los roles más importantes en el proceso de refugio, por lo que su personal requiere contar con un elevado conocimiento sobre el contenido y aplicación de los instrumentos

⁵⁰ En el Acuerdo Ministerial 000003 de enero de 2011, consta el procedimiento en detalle sobre el rol que cumple la unidad de admisibilidad.

internacionales en materia de refugio, tales como la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, su Protocolo de 1957 y la Declaración de Cartagena de 1984. A esta unidad se direccionan aquellos casos *admitidos* por el Director de Refugio, una vez que pasaron por el proceso de admisibilidad. En este caso, la persona es documentada con el carnet de solicitante de refugio y se le otorga una cita para que mantenga una entrevista en la Unidad de Elegibilidad, donde el proceso que se aplica para determinar la condición de refugiado es más riguroso en comparación con el proceso de admisibilidad. Dicho proceso contempla conocer las condiciones del solicitante en el lugar de origen, los motivos por los cuales la persona sale de su país y su situación actual en Ecuador, entre los principales elementos. Con esta información los oficiales emiten un informe socio-jurídico que contiene una recomendación favorable o desfavorable a la Comisión de Elegibilidad, que constituye la instancia decisora en capacidad de acoger o no dicha recomendación, o inclusive solicitar más elementos o argumentos a los oficiales de elegibilidad sobre el caso remitido a fin de adoptar una decisión definitiva.⁵¹ Cabe señalar que los informes que realizan los oficiales de elegibilidad tienen una especial relevancia en el seno de la Comisión, pese a que no son vinculantes, dado que el mismo debe reflejar el relato de la persona solicitante: “[...] nosotros somos los ojos de la Comisión, somos el canal por el cual se transmite todo lo que el solicitante nos dice en la entrevista y cuáles son los motivos por los cuales él salió de su país” (OE1, entrevista, 2011).

El tercer nivel, está representando por la Comisión de Elegibilidad⁵², cuya misión es analizar los informes socio-jurídicos emitidos por los oficiales de elegibilidad sobre cada caso de los solicitantes de refugio, y que contienen una recomendación que puede ser tanto favorable como desfavorable. Como se había mencionado, la Comisión constituye la *instancia decisora* sobre el otorgamiento o no del refugio en favor de cada

⁵¹ Cuando la Comisión considera que un caso requiere estar mejor motivado, o carece de argumentos o elementos que puedan incidir sobre el mismo, la solicitud queda como pendiente, hasta que dicha información haya sido remitida a la Comisión.

⁵² El artículo 5 del Decreto 3301 de 1992 determina “Corresponde a la Comisión y al Ministro de Relaciones Exteriores, en segunda y última instancia, conocer y decidir sobre los casos de determinación de la condición de refugiado” Este artículo sigue vigente en el nuevo Decreto 1635 de 2009 que viene a ser el Decreto reformativo de la política de refugio.

caso de los solicitantes a nivel nacional. En general, sus miembros realizan una lectura previa de cada caso y cuando se reúnen adoptan una decisión, misma que es vinculante para el Estado ecuatoriano en términos de aceptar o rechazar una solicitud de refugio: “Si estamos de acuerdo todos pues se decide, aceptado o negado, pero también puede haber confrontaciones, que para unos es aceptado, y que para otros es negado” (C9, entrevista, 2011).

Como se observa, en los tres niveles antes expuestos cada funcionario de la DGR y de la Comisión cumple una tarea específica acorde con las funciones y responsabilidades de su cargo, lo que, se traduciría en las famosas palabras de Allison: “las posiciones definen tanto lo que los jugadores pueden hacer como lo que deben hacer” (Allison 1971:240). De esta manera, podemos llegar a una de las primeras conclusiones preliminares de esta investigación referente a que, a raíz de las recientes reformas al interior del sistema de refugio se identifica... *dos instancias decisoras*, cuya misión es analizar la recomendación técnica emitida por determinadas unidades, que si bien actúan bajo un mismo paraguas normativo nacional e internacional, difieren en cuanto a sus procesos internos. Así por un lado, se encuentra el Director de Refugio⁵³ (artículo 6 del Acuerdo Ministerial 000003 de 11 de enero de 2011, según artículo 3 del Decreto 1635 de 2009) que adopta una decisión a partir del análisis técnico producido por cada oficial de la Unidad de Admisibilidad, caracterizada por contar con procesos más acelerados que buscan diferenciar aquellas potenciales solicitudes de refugio de aquellas infundadas o abusivas; y, por otro lado, la Comisión de Elegibilidad (artículo 5 del Decreto 3301 de 1992) que analiza caso por caso los informes socio-jurídicos emitidos por los oficiales de la Unidad de Elegibilidad, siguiendo un proceso más riguroso para recomendar o no a la Comisión los casos bajo su cargo, como se había mencionado.

⁵³ El artículo 4 del Decreto 3301 de 1992 determina que la Comisión estará integrada por dos funcionarios de la Cancillería y uno del Ministerio de Gobierno, con sus respectivos suplentes, designados mediante Acuerdo Ministerial. Esto sigue vigente en el nuevo Decreto No. 1635 de 2009, por cuanto hasta la fecha de esta investigación el Director de Refugio ha designado a dos representantes en la Comisión mediante Acuerdo Ministerial, lo que supone que el Director no participa como miembro activo en esta instancia.

El punto de convergencia de ambas unidades consiste en que las recomendaciones que efectúan a sus respectivas instancias no son vinculantes, por cuanto la decisión final será adoptada por el Director de la DGR o por la Comisión de Elegibilidad, respectivamente.

Una vez que se ha expuesto el mandato de cada funcionario en los distintos niveles de la DGR es necesario conocer cuál es la visión de los mismos en torno a la actual política de movilidad humana impulsada por el Ecuador, debido a que esto nos permitirá conocer cuáles son sus percepciones al respecto y cómo éstas impactan sobre la configuración de determinadas posturas. Dichas posturas reflejarán los aspectos particulares de la política migratoria que resultan favorables como desfavorables para cada jugador según su posición burocrática en la DGR.

¿Qué factores configuran las posturas de los jugadores?

Para responder a la pregunta que plantea el segundo concepto organizador del paradigma de la teoría burocrática, se pretende comprender a continuación la mirada de los agentes estatales en torno a la política migratoria. Para empezar, es necesario caracterizar a los funcionarios entrevistados para esta investigación: doce son mujeres y cinco son hombres, todos cuentan con instrucción superior y una experiencia en el cargo actual que fluctúa entre los seis meses y los tres años, por lo que los funcionarios entrevistados están familiarizados con lo que ha sido la evolución de la actual política migratoria durante este gobierno. El trabajo que realizan requiere de un conocimiento profundo sobre la aplicación de los principales instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, así como de ciertas cualidades personales, dado el permanente contacto que el nivel de admisibilidad y elegibilidad mantiene con los solicitantes de refugio de distintas nacionalidades.

Percepciones de los jugadores.- un primer grupo de la muestra, reconoce los avances que contempla la Constitución en torno a la temática de la movilidad humana, sin embargo, evidencia la dificultad que existe en la práctica para garantizar el ejercicio de derechos en favor de las personas extranjeras en nuestro territorio, por la ausencia de nueva legislación secundaria acorde a los preceptos constitucionales y que contenga

categorías migratorias más simplificadas a la que puedan acceder los extranjeros para permanecer en Ecuador, sobre todo aquéllos que son migrantes económicos.

[...] Con esta Constitución hay mucha apertura a lo que son los movimientos humanos en sí [...] Hay una total apertura del Estado a lo que es su compromiso con Estados vecinos, en cuanto a lo que es la recepción de las personas. Nos hemos convertido en un país receptor, fuimos un país eternamente expulsor y ahora somos un país receptor, creo que es una dinámica que pasa en todo el mundo por la globalización, entonces, dado que así están las cosas dentro del contexto internacional, me parece importante que se tome en cuenta esto en nuestro país, que no somos un país cerrado hacia el mundo, sino que aunque pequeño, somos un país que está cumpliendo con sus compromisos internacionales, sobre todo en el campo del refugio (OE3, entrevista, 2011).

[...] Si bien se reconoce el derecho a migrar como un derecho humano fundamental en la Constitución, también considero que en la actual legislación secundaria existe un retraso [...] Ésa es una traba muy grande para que se pueda constituir como se quiere la libre movilidad en sí (OE5, entrevista, 2011).

[...] A pesar de la ciudadanía universal, los extranjeros tienen un sinnúmero de problemas cuando ingresan al país, porque no tienen una calidad migratoria, las visas son muy caras, no pueden adquirir esas visas, y por eso muchas de las personas que no tienen un caso de refugio, solicitan visa de refugio, porque es una visa gratuita (OE1, entrevista, 2011).

Algunos mencionan que la Constitución es demasiado aperturista en el tema de movilidad humana; inclusive consideran que el Estado debería imponer límites a los principios de libre movilidad y ciudadanía universal, dado que producto de ello se ha fomentado el ingreso de extranjeros a Ecuador, lo cual, desde la mirada de algunos entrevistados no ha producido efectos positivos para la sociedad ecuatoriana:

La actual Constitución nos habla de la libre movilidad y la ciudadanía universal, pero pienso yo que esta libre movilidad debe tener siempre un límite, y que estos pueden ser dados por los Estados de acuerdo los niveles de seguridad que ellos quieran mantener (C9, entrevista, 2011).

Creo que el Ecuador se extendió y fue más allá, y creo que no comparto esa idea, creo que la frontera abierta y la ciudadanía universal tiene que tener límites, primero en la reciprocidad y segundo... no sé, segundo también tomando en cuenta las necesidades de la población (C11, entrevista, 2011).

Como podemos observar, el enfoque de derechos que plantea la Constitución se contraponen con la concepción que tienen algunos funcionarios de la DGR, en el sentido

de que consideran por una parte que es utópica, dada las limitaciones de diversa índole que existe en la práctica para garantizar y ejercer los derechos propugnados por la misma en beneficio de los extranjeros en nuestro territorio, y, por otra, que ha consolidado una política de puertas abiertas, que según los entrevistados el propio Estado debería regular y controlar, lo que se relaciona concretamente con la idea de que la migración constituye una amenaza para la seguridad de los Estados.

Dichas percepciones, denotan el impacto que puede ocasionar una determinada política migratoria sobre aquellas instituciones como la DGR que, precisamente, mantienen una cercanía directa con las demandas de las personas extranjeras en búsqueda de protección internacional humanitaria por parte del Estado ecuatoriano, razón por la cual sería importante conocer los efectos que la noción de una política migratoria progresista y de derechos, ha tenido concretamente en el campo del refugio, desde una triple mirada que demarca la teoría burocrática en su afán por conocer cómo se configura la postura de cada jugador de acuerdo a “variadas concepciones relativas a fines nacionales, organizacionales y personales” (Allison, 1971:213).

Fines e intereses.- Una vez que hemos podido ilustrar algunas de las concepciones que los jugadores centrales de nuestro estudio tienen sobre la política con enfoque de derechos que propugna el Estado ecuatoriano a través de la Constitución, es necesario conocer cuáles son los efectos producidos por la misma para el Estado, la DGR y para el trabajo desempeñado por los funcionarios públicos. Para responder a este planteamiento nos basaremos en las respuestas obtenidas por los entrevistados en los distintos niveles de análisis.

De la información obtenida, se desprende que algunos funcionarios conciben la migración como una amenaza en términos de la seguridad ciudadana y nacional, lo que se atribuye a la apertura de fronteras que se deriva como consecuencia de la política de movilidad humana plasmada en la Constitución. Esta noción de inseguridad está relacionada tanto con la presencia de personas extranjeras de diversas nacionalidades al interior del territorio, así por el hecho de servir como puente de tránsito hacia otros destinos, que a su vez ha fomentado la consolidación de redes delictivas

transnacionales. En este contexto, podemos hablar de la configuración de una primera postura, referente a la *estrecha vinculación que se establece entre migración con seguridad*. Por ende, a esta relación se atribuye un sinnúmero de problemáticas sociales que se relacionan con aspectos delincuenciales, como por ejemplo, con la percepción de que a partir del masivo ingreso de personas extranjeras al Ecuador a partir del 2008, se han incrementado los problemas relacionados con la trata y el tráfico de personas:

[...] Hay muchos más robos, en general, los delitos comunes se han incrementado [...]; se siente más la inseguridad (OA3, entrevista, 2011).

En la práctica ha servido para que muchas personas busquen utilizar al Ecuador como un lugar para movilizarse hacia otro país, hacia Estados Unidos o cualquier otro lugar, y que se hayan formado como redes de trata de personas y de tráfico de personas (C10, entrevista, 2011).

En cuanto a la política migratoria de dejar el campo abierto para que ingrese a nuestro país cualquier tipo de gente, pues no estoy muy de acuerdo, debería ser un poco más restrictivo y debería someterse a lo que el común denominador de los países hacen, poner restricciones, pedir visado para ingresar al país [...] (OE8, entrevista, 2011).

Otra parte de los entrevistados, considera que la política migratoria amplia en términos de derechos humanos, ha producido una afectación directa sobre la institución en sí misma, en este caso la DGR, en el sentido de que, al aumentar el ingreso de extranjeros al Ecuador en 2008, aumentaron las solicitudes de refugio de diversas nacionalidades, lo que en palabras de uno de los funcionarios generó un “colapso en la oficina”. A esto hay que rescatar un segundo elemento, acerca de cómo la permanencia de las personas extranjeras en el Ecuador se convierte en un problema para los jugadores, dado que éstas, precisamente no ingresaron con fines de turismo, como en parte señala la disposición presidencial, generando así, el colapso en el sistema de refugio al interior de la DGR. Es decir, dicho colapso se produce tanto por el aumento de las solicitudes cuanto del carácter permanente que tienen particularmente éstas migraciones internacionales. Es posible entonces, hablar de una segunda postura referente a que *dicha política ha generado inconvenientes sobre los estándares habituales de atención, que antes permitían que la institución respondiera con mayor fluidez y dinamismo a las demandas de los solicitantes:*

Desde el punto de vista de la oficina [...] nos hemos visto colapsados, precisamente porque hay muchísima migración económica. Si bien es cierto la idea inicial era que la movilidad humana abra fronteras para fomentar el turismo en el país, yo creo que un poco se maneja mal este aspecto de la movilidad humana, porque no es precisamente el turismo lo que se ha fomentado sino la migración [...], sí, nos ha colapsado porque ahora lo que tenemos es muchísimas solicitudes de refugio, precisamente porque es una visa gratuita (OA1, entrevista, 2011).

El tema de ciudadanos cubanos, aumentó bastante en el año 2009 [...] y fue verdaderamente una crisis para la oficina porque todos los ciudadanos cubanos que habían venido estaban convencidos que el proceso regular era llegar aquí, pasar tres meses poco antes que expire su visa T-3 y venir a pedir refugio (OA2, entrevista, 2011)

Finalmente, y como resultado del incremento de las solicitudes de refugio, un tercer grupo considera que la política migratoria de “puertas abiertas”, ha impactado directamente sobre la labor diaria del funcionario público al interior de la DGR, el mismo que debe realizar jornadas de trabajo más extensas, receptar una mayor cantidad de casos y, realizar el trabajo de más personas. En este marco, una tercera postura se configura a partir de que, *por consecuencia de la política migratoria de puertas abiertas, el trabajo de los agentes estatales se ha visto afectado en términos cuantitativos:*

Bueno, colapso total, colapsamos, hemos colapsado y la encargada del grupo, viendo como estábamos tan colapsados como el año pasado que fue terrible, siempre trata de buscar nuevos métodos (OA1, entrevista, 2011).

Creo que el principal desafío fue el tiempo y el poco personal que había, entonces sí, todos tuvimos que hacer el trabajo de tres personas uno solo, para poder resolver más que todo lo que a la Comisión le compete [...] leer los casos, todos de madrugada para tener una respuesta así efectiva para los solicitantes (C10, entrevista, 2011).

De lo mencionado hasta aquí se desprende que, si bien la DGR como instancia del Estado no tiene ninguna injerencia para modificar la política de derechos consagrada en la Constitución y consecuentemente traducida en medidas como por ejemplo, la apertura de fronteras, sí puede implementar *acciones o medidas* que generen cambios sustanciales sobre determinada cuestión, en este caso, sobre la masiva afluencia de personas cubanas solicitantes de refugio que, de acuerdo a los entrevistados, constituye uno de los principales factores que explican la congestión en el sistema de refugio.

Plazos y facetas de las cuestiones.- Como ha sido mencionado, uno de los resultados más visibles que ha conllevado el actual enfoque constitucional y las políticas migratorias sobre movilidad humana, ha sido la consolidación del Ecuador como un país de tránsito y destino de migraciones internacionales. Uno de los flujos, especialmente particular en el caso ecuatoriano, ha sido la migración cubana que, a decir de uno de los entrevistados, “es una migración sorprendentemente peculiar, que nadie la esperaba, ni nadie la entendía” (AC1, entrevista, 2011). Para comenzar, es importante enunciar que cada jugador desde la posición gubernamental que ocupa al interior de la DGR ha configurado su propia visión sobre la actual política migratoria del Ecuador; sin embargo una respuesta transversal de los entrevistados en torno al caso de estudio, enfatiza en que casi la totalidad de las solicitudes de refugio de personas cubanas responde a un tema de migración económica, más que un posible caso de refugio, por lo que según algunos entrevistados, dichas personas requieren acceder a una categoría migratoria y por tanto no requieren protección internacional humanitaria por parte del Estado.

Del cien por ciento habrá tal vez un uno por ciento que en realidad podría tener indicios de refugio, elementos de inclusión, pero el resto responde a una motivación personal o económica (C11, entrevista, 2011).

Bueno, creo que en el caso de los cubanos, muchos de ellos cuando se eliminó el requisito de un visado para ingresar al Ecuador, sí utilizaron, fue como la última opción que tuvieron de salir de su país, entonces es como buscar algo legítimo que ellos tienen de buscar su propio desarrollo de su personalidad, de sus deseos de buscar mejores oportunidades y todo, pero sí creo también que la gran afluencia de cubanos que han venido acá al Ecuador, tienen motivos económicos personales, muy pocos casos se enmarcan dentro del tema de refugio, o están encauzados en medio de la Convención, pero casi todos, el noventa por ciento tal vez un poco más, son migrantes económicos que en esta oficina han acudido a buscar una alternativa de regularización (C10, entrevista, 2011).

Lamentablemente, estas personas sí vienen por una cuestión económica y por una cuestión del asunto que ellos del régimen de ese gobierno, pero tampoco... no son refugiados, porque no hay niveles de persecución, individualizada, sino ya es la política que tiene el Estado y son migrantes económicos (C9, entrevista, 2011).

Aplicando la teoría burocrática que sostiene que “los plazos y acontecimientos plantean cuestiones y fuerzan a los jugadores a que, comprometidos en actividades múltiples, adopten determinadas posturas frente a ellos” (Allison 1971:243), a continuación vamos

a enunciar qué acontecimientos pudieron presionar a los funcionarios públicos para adoptar nuevos mecanismos y procedimientos al interior de la DGR a partir del caso de estudio. De esta manera, podemos sostener que el hecho de que los solicitantes de refugio cubanos sean identificados mayoritariamente como migrantes económicos por parte de los jugadores centrales de nuestro estudio demarca una primera explicación acerca de las acciones o medidas encaminadas por los mismos para buscar una solución frente a la “congestión en el sistema de refugio” ocasionada por el incremento de solicitudes *infundadas o abusivas*, provenientes mayoritariamente de los ciudadanos cubanos, según lo afirmaron los entrevistados. Nuestra próxima tarea consiste en descubrir *cómo los jugadores* llegan a proponer mecanismos alternativos al interior de la DGR, que resulten positivos para cada uno de ellos, según su posición gubernamental, en cuanto al masivo incremento de las solicitudes de refugio de cubanos en Ecuador. Previo a esto, resulta necesario identificar los posibles campos de acción en que ciertos jugadores tienen un mayor o menor protagonismo en lo referente a las decisiones gubernamentales.

¿Qué determina el impacto que cada jugador tiene sobre los resultados?

Según Allison, el poder constituye la influencia que un jugador tendrá sobre las decisiones y acciones gubernamentales (véase Allison 1971:244). En este sentido, vemos cómo uno de los jugadores centrales de nuestro estudio es el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para el Refugio (ACNUR), dado que representa una instancia internacional con reconocimiento a nivel mundial en el campo de refugio, de manera que, aunque cumpla un rol de observador al interior de la Comisión de Elegibilidad, su criterio en torno a los casos de solicitantes de refugio tiene un nivel de incidencia sumamente importante sobre las decisiones que adopte este órgano. Así, es posible identificar a ACNUR como un jugador con cierto nivel de poder, aunque no sea parte del Estado:

[...] Todos estamos en el criterio de escuchar, escuchamos y no siempre tenemos la última palabra nosotros, por eso, también hay personas de ACNUR que trabajan con nosotros acá como observadores, ellos pueden opinar y pueden decidir sobre el caso, pero ellos tienen voz, pero no tienen voto, entonces nosotros sí consideramos

mucho la opinión de ellos, ya que ellos son los expertos en el tema de refugio a nivel mundial [...] (C9, entrevista, 2011).

Entonces explicamos por qué, la comisión nos escucha, y podría decir que casi siempre, no siempre, porque tampoco es siempre, pero casi siempre cuando el ACNUR viene y trae argumentos ya sea a favor o en contra [...] casi siempre la comisión toma la opinión del ACNUR técnica y nos apoyan casi siempre (C1, entrevista, 2011).

Sin embargo, si analizamos el rol de ACNUR desde otra perspectiva, por ejemplo desde sus posibilidades de incidencia para impulsar o proponer políticas orientadas a enfrentar el incremento de las solicitudes de refugio de personas cubanas, vemos que, prácticamente, ahí los actores principales han sido los jugadores estatales, quienes tienen mayor facilidad de introducir un tema en un canal de acción, que los actores que no son parte del Estado, demostrando así lo sostenido por Christopher Jones en su estudio basado en Allison, relativo a que “los actores fuera del poder ejecutivo desempeñan un rol mucho menos influyente en la formulación de políticas que los que están dentro” (Jones 2008:7), como se demuestra a continuación:

¿Cómo se combinan las posturas, influencias y movimientos de los jugadores para resultar en decisiones y acciones gubernamentales?

Canales de acción.- Dado que uno de los intereses de nuestro estudio, es comprender al individuo en posición como un actor central con capacidad de generar acciones o decisiones con impacto en la política internacional de un Estado, nos centraremos en el análisis de aquellas posturas adoptadas a partir de los *intereses personales de los jugadores*, cuando se incrementan las solicitudes de refugiados cubanos. Esto nos ayudará a comprender que dichos jugadores tienen plena capacidad para introducir un tema en un canal de acción específico a fin de generar nuevos mecanismos y procedimientos al interior de la DGR.

De acuerdo a los testimonios de los oficiales y miembros de la Comisión, podemos establecer que, efectivamente, el incremento de las solicitudes de refugio de cubanos, produce implicaciones que visiblemente han impactado sobre la labor diaria de los agentes estatales, en el sentido de que, producto de la demanda, se comienza a

privilegiar parámetros referentes a cantidad sobre calidad de trabajo que realiza el funcionario público:

Fue tenaz [...] bueno pues, normalmente nosotros hacemos como cuatro entrevistas, pero teníamos que hacer seis o siete, y hacer más rápido las cosas, si venían por economía, hacer mucho más rápido el criterio y mandar a la Comisión, si tenían más elementos pues analizarlos, pero hacer mucho más rápido los análisis [...] Se creó el proceso de admisibilidad un poco para bajar esas cantidades (OE5, entrevista, 2011).

Cuando se daban los casos de cubanos se analizaban cincuenta, sesenta casos diarios, por cuanto los cubanos, la mayoría de ellos eran migrantes económicos, entonces sus historias eran similares, y con una lectura-puede ser rápida-de la situación, uno podía establecer que no era refugiado (C9, entrevista, 2011).

Asimismo, podemos evidenciar que al tiempo que aumentaron las solicitudes de refugio por parte de personas cubanas, aumentó la presión al interior de la DGR en una doble dimensión: hacia adentro dicha presión se traduce en la implementación de procesos acelerados que sirven como una medida emergente que los funcionarios proponen para descongestionar el sistema de refugio, aliviando de esta manera la carga laboral asignada a cada individuo en un sentido general, mientras que, hacia afuera, se encuentran en juego cualidades intrínsecas que deben conservar los funcionarios públicos en su gestión diaria tales como la eficacia y eficiencia en el cumplimiento de las funciones a su cargo. Es decir que si un funcionario retrasa ciertos procesos, dicho retraso puede provocar, inclusive, un llamado de atención por parte de sus superiores, en virtud de que retrasará el proceso en general que debe cumplir la DGR, pudiendo inclusive provocar que el funcionario pierda prestigio y, consecuentemente, los usuarios construyan una imagen negativa sobre la institución en sí misma.

Se han tomado medidas emergentes como ampliar los horarios de trabajo en dos días, porque antes el trabajo de la comisión era dos días a la semana, y en vista de eso, la respuesta que se necesita para estos ciudadanos sí se extendió el horario de la comisión... de lunes a viernes hasta las dos de la tarde más o menos, entonces sí era para tratar de que salgan rápido y tengan una respuesta que sean aceptados o sean negados [...] (C10, entrevista, 2011)

Por otro lado, es evidente que la recepción de cientos de solicitudes semanales de personas cubanas, que, en palabras de los agentes estatales, responden a un tema de migración económica, que no se enmarcan en los parámetros que debe cumplir un

refugiado, ha ocasionado una especie de desgaste, que, si bien puede visibilizarse en todos los niveles, podría provocar un efecto importante sobre las decisiones que adopten instancias como la Comisión dado el inminente sesgo que tendrá el análisis de solicitudes de personas cubanas en comparación con solicitudes de otras nacionalidades:

Como reto profesional y personal creo que está el enfrentarse al desgaste que implica que se ven como solicitudes manifiestamente abusivas, infundadas, que no tienen elementos de inclusión en el entorno de refugio y que claramente manifiestan que están aquí hasta poder sacar la visa de amparo, que quieren casarse, que quieren quedarse o que quieren refugio, pero que después van a pedir un permiso de salida y quieren regresar a Cuba [...] (C11, entrevista, 2011).

Desde esta perspectiva, los jugadores centrales de nuestro estudio consideran que el tema en cuestión merece un tratamiento adecuado, logrando de esta manera introducirlo en un canal de acción a fin de que las autoridades puedan proponer nuevos mecanismos y procedimientos, y así brindar una solución emergente al hecho en cuestión, confirmando así la visión de Allison de que “las *soluciones* para determinados problemas estratégicos no surgen a partir del análisis desapasionado del problema. Por el contrario, los plazos y acontecimientos plantean cuestiones y fuerzan a los jugadores a que [...] adopten determinadas posturas frente a ellos” (Allison 1971:243). Es así que, cada jugador desde su posición gubernamental empezó a generar cierta clase de expectativas al interior de la DGR sobre lo que estaba ocurriendo, las cuales emergen simultáneamente, tanto en el nivel operativo cuanto en la instancia decisora, es decir, se canalizan desde abajo hacia arriba y viceversa, a fin de que las altas autoridades a cargo, puedan adoptar decisiones y/o acciones gubernamentales en torno al hecho en cuestión:

[...] entonces nos vimos con un número incontrolable, se empezó a dialogar entre todas las personas para dar propuestas y se empezó a ver obviamente ejemplos de cómo se manejan ese tipo de situaciones en otros países y se empezó a considerar el proceso de admisibilidad porque es un proceso mucho más rápido, ya que en el mismo día se registra, se entrevista la persona, se entrevista obviamente una entrevista un poco más simple, para simplemente admitirlo, ahí no nos está diciendo si es que eres o no refugiado, simplemente si es que puedes entrar o no al proceso (OE4, entrevista, 2011).

Mientras que uno de los argumentos de uno de los miembros de la Comisión hacia las autoridades, consistió en que por consecuencia de la congestión que provocó el aumento

de las solicitudes de cubanos en el sistema de refugio, se estaban dejando de lado aquellos potenciales casos de refugio que sí ameritaban un análisis y discusión al interior de dicha instancia, como por ejemplo, los casos de personas colombianas:

Yo creo que fue como una respuesta, fueron inquietudes que todos teníamos debido a ¿porqué hay tantos ciudadanos cubanos que pueden congestionar el sistema de refugio en perjuicio de personas que sí necesitan, como es el caso de colombianos que son los que yo creo que son los más afectados, porque ya no hay suficiente tiempo para poder entrevistarlos, o se les sigue así relegando, relegando, creo que sí fueron inquietudes que surgieron en todas las áreas [...] le comentamos al director de esa época, sobre la cantidad así, exaltante que había de solicitantes cubanos (C10, entrevista, 2011).

Con estos elementos, el nivel intermedio y decisorio, constituido por jugadores técnicos del Estado logran introducir este tema en un canal de acción que apunta a un nivel de decisión político, que posteriormente produciría un resultado concreto como se demostrará más tarde: *la reforma de la política de refugio*, y, viene a ser el resultante del proceso burocrático:

Con la avalancha que tuvimos de cubanos, en su mayoría de migración económica, la dirección yo creo que fue bastante efectiva en abordar el tema, porque se logró contratar a más personal, se creó nuevos procedimientos para dar atención a estas personas, pero lo malo es que sí se dejó de atender un poco a las personas que sí están en necesidad de protección internacional, por atender la emergencia de los cubanos, que en un inicio copaban nuestra sala de espera (OA3, entrevista, 2011).

La acción como resultante política.- El rol desempeñado por los funcionarios públicos a partir del incremento de las solicitudes de refugio de personas cubanas permite visualizar al más alto nivel de la Cancillería, la necesidad de implementar nuevos procesos al interior de la DGR, que en síntesis están orientados a *descongestionar el sistema de refugio*.

Actualmente con la ola que tuvimos, pues tuvimos que hacer un par de... de cómo arreglos, se hace un proceso de admisibilidad, que de eso hay una persona que te entrevista, mira si es que hay elementos dentro de la definición de refugiado, si es que sí, pues entras al proceso, si es que no, pues simplemente hay mucha gente que dice que viene a trabajar o para estar legal no se le admite al proceso porque primero es una carga para nosotros y es una pérdida de tiempo para ellos, porque al final se les va a negar (OE2, entrevista, 2011).

Frente a ello, las autoridades de alto nivel del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Ministerio del Interior, entraron en un proceso de negociación complejo, puesto que cada institución visualizaba la posibilidad de implementar distintas alternativas frente a la “descongestión del sistema”, al tiempo que tenían miradas distintas sobre el tema de migración, refugio y asilo:

La pelea de Cancillería fue permanente “*señores, diferenciamos las tres cosas, no se mezclan*”, y el Ecuador ya probó lo que es mezclarlo, cometimos la aberración de aceptar el refugio como un reemplazo a las políticas migratorias, como política de gobierno impulsada en ese momento por el Ministerio de Gobierno, en el cual inclusive tuvimos una situación en eso de innovar, decidimos, aquí decidieron innovar, no sé el número del Decreto [...] (AC1, entrevista, 2011).

Es así que, desde la mirada de la Cancillería, los tres constituyen temas que el Estado ecuatoriano ha venido manejado con un tratamiento especial y diferenciado, mientras que instancias como el Ministerio del Interior sostenían que una posible alternativa frente a la elevada demanda de solicitudes de refugio, podría ser que el Estado ecuatoriano optara por la concesión del asilo. Estamos por tanto, frente al escenario de confrontación y pugna de intereses que los jugadores de alto nivel atravesaron a fin de buscar una solución frente a este hecho. Al respecto, Allison sostiene que las divergencias en torno a la adopción de una u otra decisión o acción gubernamental desencadenará que los distintos jugadores se hallen inmersos en un espacio de lucha permanente, en el que buscarán hacer prevalecer sus alternativas y preferencias (véase Allison 1971:214).

Este escenario de confrontación confirma lo señalado por Allison en el sentido de que cada jugador tiene un estilo de juego distinto; en el caso en mención vemos cómo los funcionarios de carrera de la Cancillería mantienen una posición determinante frente a los posibles cambios propuestos por los funcionarios de otras instancias del Estado que ocupan cargos políticos, y que, frente a los efectos que ha provocado la masiva afluencia de solicitantes, principalmente de Cuba, proponen medidas alternativas que para los funcionarios de carrera resultan poco apropiadas para los intereses del Estado. Sin embargo, en el caso que nos ocupa, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio del Interior, consensuaron sobre la orientación que debía tener el Decreto

Ejecutivo 1635, especialmente en lo referente a la creación de la Unidad de Admisibilidad como una respuesta concreta frente a la “congestión en el sistema de refugio”.

Las reglas del juego.- La teoría de política burocrática de Allison apunta a que las reglas del juego son aquellas normas, estatutos, reglamentos que “establecen los trayectos a través de los cuales los hombres acceden a ellas” (Allison 1971:246). En el caso concreto de este estudio, por un lado es interesante evidenciar cómo el análisis de los casos de solicitantes de refugio por parte de los jugadores centrales se encuentra supeditado a normativas nacionales que establece la nueva política exterior de refugio en el Ecuador⁵⁴, las mismas que, según algunos entrevistados, se contraponen a los principios y derechos que establece el actual marco constitucional.

La Constitución genera nuevos cambios, pero lamentablemente el decreto 3301 y 1635, me parece, no me acuerdo muy bien, no lo hace y ésta es la legislación en la que se basan, y a pesar que nuestra Constitución es garantista, nosotros como oficiales de elegibilidad incorporamos eso en nuestro análisis, pero lamentablemente el proceso de refugio está supeditado a estos dos (OEI, entrevista, 2011).

Asimismo, no todos los jugadores centrales estuvieron de acuerdo con los resultados obtenidos. En este caso particular, con la Unidad de Admisibilidad, que si bien permitió una mayor agilidad en cuanto a los procesos para determinar si una persona es o no un potencial refugiado, en la opinión de algunos entrevistados, la implementación de la misma pone en tela de duda la efectividad de este proceso, en el sentido que los funcionarios podrían estar dejando de lado elementos importantes que permitan determinar con certeza la condición del solicitante, al tiempo que se contraponen con los derechos que establece la propia Constitución:

No estamos muy de acuerdo con el proceso de admisibilidad e inadmisibilidad, ya que este proceso no permite un apelación [...] No, y a veces yo pienso... a mi modo de ver las personas no están... no todas están capacitadas como para poder decidir en quince, diez minutos en una entrevista que es muy corta, si esta persona va a tener o no la calidad de refugiado (C9, entrevista, 2011).

⁵⁴ Contempladas en el artículo 3 del Decreto Ejecutivo 1635 y su posterior Acuerdo Ministerial 000003 de enero de 2011.

En el primero y en todo, no reconoce el derecho que una decisión negada, la persona pueda apelar, la Constitución ordena que todo acto administrativo, todo acto judicial es apelable, así aparece en la Constitución pero de la manera más diáfana y el sistema jurídico de un país permite que un ciudadano tenga una segunda oportunidad que otra persona vea el caso, es un derecho humano jurídico legal básico y eso no existe (C1, entrevista, 2011).

Desde la mirada de otros jugadores, la reforma de la política de refugio ha producido un efecto positivo para la gestión de la DGR, al tiempo que ha reducido drásticamente las solicitudes de refugiados cubanos: “es lo que te decía, nosotros ahora ya no vemos. Con el proceso de admisibilidad e inadmisibilidad, máximo pasan dos solicitudes de cubanos, antes diariamente veíamos ochenta, noventa, cien que venían” (C9, entrevista, 2011). “La primera instancia ha reducido el número de solicitudes aceptadas en un ochenta por ciento (80%). Antes se aceptaba toda solicitud” (AC1, entrevista, 2011). Pese a los posibles acuerdos y desacuerdos que algunos oficiales y miembros de la Comisión podrían tener sobre el resultante político, el Decreto Ejecutivo 1635 de marzo de 2009, fue emitido por el Presidente de la República, delimitando de ahí en adelante, el camino a seguir de la actual política internacional del Ecuador en materia de refugio.

La decisión de aprobar o desaprobar las solicitudes de refugio de cubanos ¿Un asunto político?

Si bien se percibe un descenso en las solicitudes de refugio como resultado de la reforma antes mencionada, a través del estudio de campo pudimos conocer que en el caso particular de las solicitudes de refugio de personas cubanas que han sido *aceptadas en el seno de la Comisión*, éstas tienen que pasar a un proceso de consulta a instancias superiores, es decir a la Subsecretaría de Asuntos Migratorios, quien tiene la última palabra con respecto a aceptar o no las mismas, pese a que la Comisión ya ha decidido sobre aquellos casos, por cuanto en nuestro análisis esta instancia se consolida como el actor que ostentaría el mayor grado de poder, según lo planteado anteriormente por Allison:

[...] favorables, pero tampoco pueden ser aceptadas... Bueno yo pregunté que por qué no podíamos aceptar cubanos y me dijeron que era una disposición superior, entonces ésta se manda a consulta [...] entonces justamente pregunté ayer qué pasa con esas solicitudes, porque para mí unas tres personas sí eran refugiadas, porque

eran perseguidas por el gobierno cubano, pero me dijeron que no han decidido nada y que eso sigue quedando ahí (C9, entrevista, 2011).

Hay poquísimos casos de cubanos que tienen elementos de persecución o opinión política que en verdad se enmarca, ha sucedido dentro de lo que es el tema de refugio, pero nosotros le enviamos como consulta a la Subsecretaría para que se emita una opinión sobre el caso, porque sí sería súper delicado reconocer a un refugiado directamente sin contar con la aprobación (C10, entrevista, 2011).

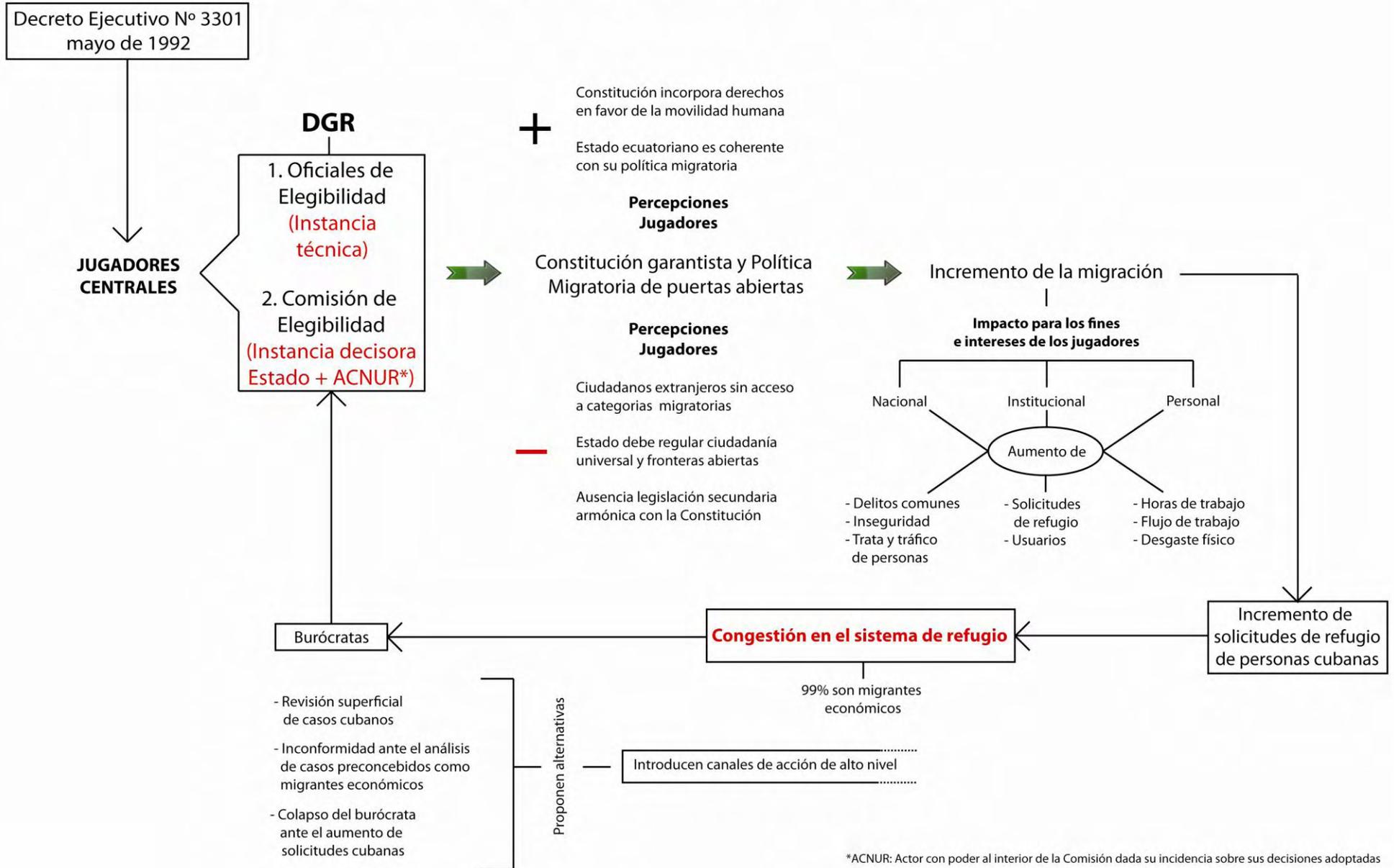
Este procedimiento especial que se aplica únicamente en el caso de las solicitudes de personas cubanas, en palabras de los agentes estatales se inscribe en el contexto del fortalecimiento de las relaciones políticas y de cooperación que el actual gobierno mantiene con Cuba, tal como se expuso en el capítulo III.

Meramente políticos, meramente políticos, reconocer a una persona como refugiada implica el reconocimiento de que en ese país, el país expulsor hay graves violaciones a los derechos humanos. Las relaciones internacionales con Cuba son buenas, entonces yo creo que el reconocerlos como refugiados, el reconocer que probablemente haya violación de los derechos humanos en Cuba es medio contradictorio con el discurso que está llevando este momento (OA3, entrevista, 2011).

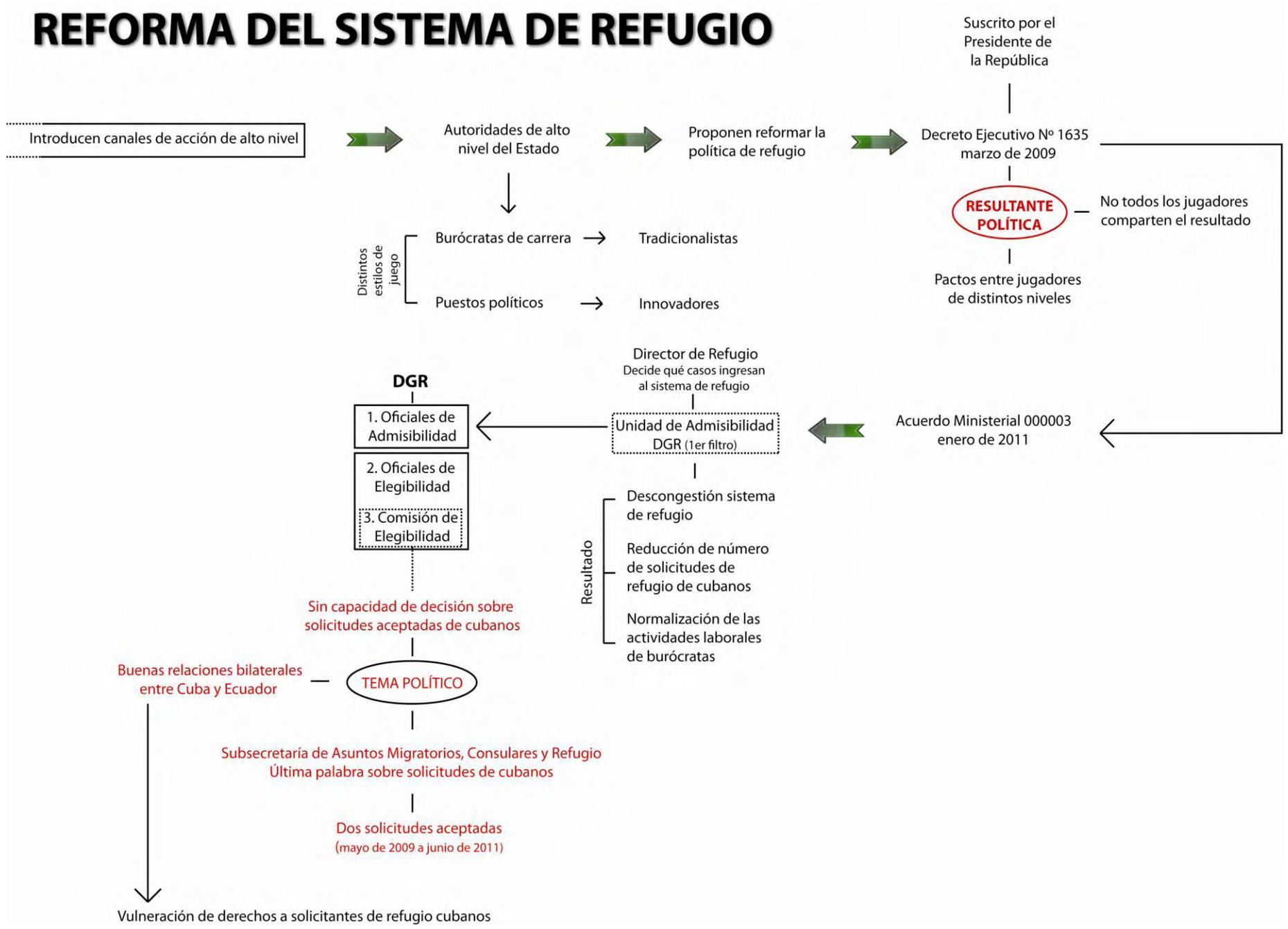
La migración cubana se da en una época que [...] les benefició y no les benefició; les benefició porque podían venir acá libremente, pero no les benefició porque nuestras relaciones internacionales con Cuba pues son muy estrechas ahora con el Presidente Correa (OE2, entrevista, 2011).

De esta manera, la aprobación o desaprobación de las solicitudes de refugio de personas cubanas, se ha supeditado a ser una decisión de carácter político que se encuentra en manos del Estado ecuatoriano, por cuanto podemos afirmar que esta actuación vulnera la protección de derechos humanos de las personas solicitantes de refugio cubanas, al tiempo que demuestra el interés del actual gobierno por privilegiar sus relaciones internacionales con Cuba. Cabe indicar, que lo mencionado anteriormente se plantea como uno de los principales hallazgos inesperados de esta investigación, encontrado a partir del análisis de política burocrática. A continuación, se resume gráficamente el proceso de toma de decisiones al interior del sistema de refugio así como el rol desempeñado por los jugadores centrales de nuestro estudio para modificar la política de refugio en Ecuador.

PROCESO INICIAL DEL SISTEMA DE REFUGIO



REFORMA DEL SISTEMA DE REFUGIO



Elaborado por: La autora (La información de 2 solicitudes aceptadas fueron analizadas hasta junio de 2011).

Conclusiones

Al iniciar este capítulo me propuse analizar el rol que han cumplido los funcionarios públicos desde su jerarquía gubernamental en torno a los solicitantes de refugio cubanos a fin de determinar cómo éstos desempeñan un papel relevante en cuanto a la decisión gubernamental de reformar la política de refugio en Ecuador. Para ello, resulta necesario identificar los elementos de orden interno y externo que intervinieron para que, los jugadores centrales de nuestro estudio se constituyan como actores claves en el proceso de reforma de dicha política. En lo que se refiere a los elementos externos, se encuentra el enfoque garantista que la Constitución introduce por primera vez en la historia en torno a la movilidad humana, así como la política migratoria de derechos y “puertas abiertas” propuesta por el actual gobierno, siendo el segundo, el factor detonante que explica el masivo ingreso de miles de personas extranjeras al Ecuador desde el año 2008. Entre los elementos de orden interno, indiscutiblemente se ha podido apreciar que la política en mención impacta directamente sobre la labor diaria que cumple el funcionario público al interior de la DGR, dado que éstos alegan que por consecuencia de la migración se suscitó el notable incremento de las solicitudes de refugio de personas cubanas.

Es interesante evidenciar cómo los jugadores centrales de la DGR no tienen injerencia alguna para controlar los elementos externos, por ejemplo en el caso de la política migratoria de derechos. Sin embargo, este trabajo ha demostrado que sí tienen injerencia para proponer acciones o alternativas que generen cambios sustanciales en la política a cargo de su institución. Es el caso, de la masiva afluencia de personas cubanas solicitantes de refugio que, de acuerdo a los entrevistados, constituye uno de los principales factores que explican la congestión en el sistema de refugio. Y de hecho, así sucedió.

Hemos observado que entre las distintas respuestas otorgadas por cada jugador en los distintos niveles de la DGR sobre el incremento de las solicitudes de refugio de personas cubanas desde el 2008, se aprecia la inconformidad ante el análisis de casos preconcebidos como migrantes económicos, el permanente desgaste físico e intelectual, las extensas jornadas laborales, entre otros, lo que llevó a estos actores a proponer alternativas viables frente a este hecho, y consecuentemente a introducir dichas

propuestas en un canal de acción de alto nivel, a fin de que las autoridades pudieran impulsar nuevos mecanismos y procedimientos que trajeran consigo la normalización de los procesos al interior de la DGR.

En este contexto, es importante señalar que el interés de los jugadores intermedios (oficiales, Comisión), estuvo enfocado en proponer alternativas orientadas en su bienestar individual, es decir, en reducir el tiempo de la jornada laboral, atender un adecuado número de casos diariamente, disminuir el desgaste físico producido por la presión del trabajo, entre otros, mientras que, el de los funcionarios de alto nivel, radicaban en impulsar propuestas, defendiendo los intereses de cada institución a la que representaban y consecuentemente del Estado.

De esta manera, surge el resultado político, plasmado en la reforma parcial de la política de refugio mediante la suscripción del Decreto Ejecutivo 1635 de marzo de 2009 y el Acuerdo Ministerial 000003 de enero de 2011, que permite el funcionamiento de la Unidad de Admisibilidad, y que, según algunos entrevistados, ha producido un efecto positivo para la gestión de la DGR, al tiempo que ha reducido drásticamente las solicitudes de refugiados, particularmente de las y los ciudadanos cubanos. Sin embargo, según lo manifestó otro grupo de entrevistados, esta reforma restringe un derecho jurídico elemental de todo ser humano, el derecho a apelar, que está a su vez plasmado en la Constitución, por cuanto, miles de solicitantes de refugio cubanos habrían perdido dicho derecho, pudiendo quedar en una situación sumamente vulnerable en Ecuador.

Finalmente, uno de los principales hallazgos de este capítulo, encontrado a partir del análisis de política burocrática, ha sido la aprobación o desaprobación de las solicitudes de refugio de personas cubanas previamente aceptadas en el seno de la Comisión de Elegibilidad, como una decisión política, que si bien constituye una respuesta del actual gobierno frente a sus relaciones internacionales con Cuba, viene a consolidarse como el principal factor que vulnera la protección de derechos humanos de las personas solicitantes de refugio cubanas por parte del Estado ecuatoriano. Esta decisión política que se traduce en el “no reconocimiento” de la mayoría de casos de solicitantes de refugio de nacionalidad cubana, es contraria a lo que determina la Constitución en el

artículo 41 “se reconocen los derechos de asilo y refugio, de acuerdo con la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos”.

De lo expuesto hasta aquí, podemos afirmar que el individuo en posición es un actor con capacidad de incidir en el comportamiento de la política internacional de un Estado, como ha sido demostrado en el caso de la reforma de la política de refugio en Ecuador, la misma que delinea un nuevo camino en el tratamiento del refugio hacia los solicitantes de protección internacional humanitaria del mundo entero.

CONCLUSIONES

Una vez que en esta investigación se han aplicado los lineamientos de la teoría de política burocrática propuesta por Graham Allison, podemos hacer algunas precisiones que nos permitan discutir sobre el argumento central planteado al inicio de este estudio, referente a que los derechos humanos de los solicitantes de refugio cubanos son violentados en parte, a causa de la política burocrática.

Previo a ello, resulta importante plasmar los principales hallazgos encontrados en cada capítulo. De esta manera, en el capítulo I se ha planteado como uno de los postulados que la política migratoria es una forma de política exterior, por lo tanto ha sido legítimo abordarla con instrumentos analíticos de esta disciplina, como la teoría de política burocrática propuesta por Allison, que constituye un modelo para explicar el comportamiento de la política exterior.

En el capítulo II, se ha profundizado sobre el espíritu garantista y de derechos que contempla la Constitución 2008 en torno a la movilidad humana y los grandes pasos que el Estado ha logrado consolidar durante la primera década del siglo XXI en la esfera de la política pública migratoria, no obstante, este enfoque progresista aún no logra plasmarse en acciones coherentes y consecuentes del Estado en cuanto al respeto de los derechos de las personas en movilidad humana. Al respecto, Wihtol de Wenden dice: “la emigración está ampliamente considerada como un tema de los derechos humanos (asilo, no rechazo), mientras que la inmigración se considera como un tema de soberanía nacional (entrada, residencia)” (Wihtol de Wenden 2000:49). Como se ha apreciado, esto sucede entre otras razones, por la incompatibilidad entre la Constitución con la legislación secundaria vigente, y la multiplicidad de agencias a cargo de la implementación de la política migratoria en Ecuador que tienen distintas miradas sobre la movilidad humana.

En el capítulo III, nos adentramos en el ámbito de las relaciones internacionales, lo cual nos ha permitido conocer que Cuba y Ecuador han tejido sus relaciones bilaterales sobre la base del diálogo, la cooperación y ayuda mutua, con interesantes momentos de quiebre. Por un lado, se ha evidenciado que históricamente los gobiernos ecuatorianos han mantenido una posición de apoyo hacia Cuba, particularmente en lo relacionado a

su expulsión de la OEA y el bloqueo económico por parte de Estados Unidos. Asimismo, la cooperación técnica ha sido uno de los ámbitos que afirman la existencia de excelentes relaciones con la Isla. Sin embargo, es a partir de la llegada de Rafael Correa, donde se pone de manifiesto un componente de tipo ideológico sumado a una relación de amistad, que vincula y estrecha los lazos entre ambos países, que entre otros factores, se traduce en la defensa del socialismo por parte del gobierno de la Revolución Ciudadana como el cimiento que permitirá lograr la transformación que demanda el pueblo ecuatoriano. En este marco, las históricas relaciones políticas y de cooperación entre ambos países son fundamentales para entender tanto la configuración de la migración cubana temporal y definitiva en Ecuador, como de refugiados y solicitantes de refugio.

En el capítulo IV, se ha caracterizado las principales etapas del éxodo cubano hacia el exterior, denotando que tiene lugar tanto por condicionantes económicas cuanto políticas, por tanto, su presencia en Ecuador debe ser comprendida en la misma dimensión. Luego de profundizar en las particularidades de la migración cubana en Ecuador, nos detuvimos en el año 2008 que demarca la apertura de fronteras y el cambio en el comportamiento de diversos flujos, siendo uno de ellos, el de solicitantes de refugio cubanos. Concretamente en lo que se refiere a las solicitudes de refugio de personas cubanas, es interesante evidenciar que antes del año 2008, el Estado ecuatoriano reconocía que en Cuba se suscitaban acontecimientos de diversa índole que atentaban contra la vida y la integridad de un número considerable de personas en su país. Este escenario cambia, particularmente desde el año 2008, en que se produce un notable descenso en las solicitudes aceptadas por el Estado. Frente a todo ello, la respuesta otorgada por el Estado debe ser entendida a partir de una doble reflexión, lo cual constituye los hallazgos del capítulo V, y que nos permitirán dar respuesta a la pregunta de investigación:

¿De qué manera el resultante político, que se configura como el resultado de pactos entre jugadores burocráticos al interior de instancias con competencia en la implementación de la política de refugio en el Ecuador, vulnera la protección de derechos humanos de las personas cubanas solicitantes de refugio?

En primer lugar, la reforma de la política de refugio a través del Decreto 1635, en lo que se refiere a la admisibilidad o no de las solicitudes por parte del Estado, se realizó con el propósito de descongestionar el sistema de refugio. Resulta interesante, que a partir de la información obtenida en las entrevistas a los funcionarios de la DGR, se logró constatar que la excesiva demanda de solicitudes de cubanos a partir del 2008, contribuyó directamente a que dicha congestión tuviera lugar.

Con esto, se puede afirmar que el cambio en el comportamiento de la política de refugio en Ecuador, se explica a partir del análisis del individuo en posición al interior de la DGR, producida particularmente como consecuencia de una afectación sobre los *intereses personales* de los funcionarios, a partir del “colapso” generado por el incremento de solicitudes de ciudadanos cubanos en el año 2008.

La reforma configuró una resultante política que conllevó intensos cambios en la estructura de la DGR, mediante la creación de la Unidad de Admisibilidad, logrando su pleno funcionamiento mediante la asignación de recursos humanos y presupuestarios así como la implementación de nuevos procedimientos.

Según algunos entrevistados, el funcionamiento de la Unidad de Admisibilidad ha sido favorable para los funcionarios públicos y la Institución en sí misma, puesto que ha reducido el número de solicitudes *infundadas o abusivas* que provocaron la congestión en el sistema, así como el número de solicitudes aceptadas, provenientes en su mayoría de personas cubanas. No así para los solicitantes de refugio. Hoy por hoy, las personas pueden continuar presentando su solicitud, sin que ello signifique que las mismas ingresarán al sistema de refugio, es decir, que sus casos puedan pasar a la Unidad de Elegibilidad y consecuentemente a la instancia decisora, es decir a la Comisión.

Esto sucede dado que, con la instalación del proceso de admisibilidad, el solicitante de refugio prácticamente pierde su derecho a apelar, por cuanto cientos de solicitantes de refugio cubanos, cuyos casos fueron rechazados pudiendo contener elementos de refugio, podrían encontrarse en una situación sumamente vulnerable en Ecuador, quedando sin protección internacional humanitaria por parte del Estado ecuatoriano.

Desde la mirada de otros funcionarios, el proceso acelerado que caracteriza a la Unidad de Admisibilidad, resulta poco favorable para los solicitantes de refugio, puesto que reduce el tiempo que éstos tienen para exponer su caso a los oficiales de elegibilidad. Al respecto, del estudio de campo se pudo constatar que, en el caso de los solicitantes cubanos, éstos son preconcebidos por los funcionarios públicos como migrantes económicos, por lo que las posibilidades de que sus casos ingresen al sistema de refugio, son casi nulas. Muestra de ello, es que en Elegibilidad y la Comisión, ya no se presentan casos de cubanos.

Una segunda respuesta del Estado frente al planteamiento propuesto, se sitúa fuera del análisis de política burocrática. Me refiero a la decisión de aprobar o desaprobado los casos de refugio de cubanos previamente aceptados en la Comisión, como una decisión política, que se explicaría en función del afianzamiento de las relaciones exteriores del actual gobierno con Cuba. Esto supone una grave vulneración a la protección de los derechos humanos de las personas cubanas solicitantes de refugio, frente a lo que establece la propia Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos, referente a la obligación que asume el Estado en cuanto a reconocer, garantizar y proteger a aquéllos potenciales refugiados.

Por estas razones, sostuvimos como argumento que los derechos humanos de los solicitantes de refugio cubanos son violentados en parte, a causa de la *política burocrática*.

En conclusión, podemos deducir que el Estado implementa medidas contrarias a la Constitución, que limitan la capacidad de ejercer plenamente los derechos de las personas en movilidad humana, como fue expuesto en el capítulo II. Dichas medidas se traducen por ejemplo en la reforma de la política de refugio, que, como ha sido demostrado a lo largo de esta investigación, se produce como el resultado del juego de pactos entre los funcionarios públicos de los distintos niveles de la DGR, que—aunque no haya sido su propósito—terminaron proponiendo una política pública acorde a sus alternativas y preferencias. Es decir, que pese a la orientación de derechos de la política migratoria impulsada por el actual régimen en el campo de la movilidad humana, los derechos humanos de los solicitantes de refugio son violentados en algunos casos, por decisiones tomadas desde una lógica burocrática.

Con esto además, se pone en evidencia que es posible generar política exterior “desde abajo” y no únicamente desde los altos niveles gubernamentales con capacidad de toma de decisiones, demostrando así la importancia de la burocracia como un actor importante en las cuestiones de política interna e internacional.

Número de palabras: 40.659

BIBLIOGRAFÍA

- Aja, Antonio (2002a). “La emigración cubana. Balance en el siglo XX”. Centro de Estudios de Migraciones Internacionales, CEMI. La Habana, Cuba.
- Aja, Antonio (2006). “Cuba: País de emigración a inicios del siglo XXI”. Ponencia presentada en el Encuentro sobre Migraciones organizado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), abril de 2006, Chiapas-México.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados “Estados parte de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y el Protocolo de 1967”. Disponible en:
<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0506>
Consultado el 25/04/2011.
- Allison, Graham (1971). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little Brown.
- Araujo, Lorena (2010). “Estado y voto migrante: una radiografía de la Región Andina”. *Andinamigrante* No. 7, Disponible en: <http://www.flacsoandes.org> (Consultado el 15/03/2011).
- Arboleda, María (1985). “Mi poder en la oposición, El primer año del gobierno de León Febres Cordero 1984-1985”, Quito, Editorial El Conejo, pp. 100-101
- Ball, Desmond J. (1974). “The blind men and the Elephant: A Critique of Bureaucratic Politics Theory”. *Australian Outlook*, pp. 28:71-92.
- Beasley, Ryan, Juliet Kaarbo, Jeffrey Lantis and Michael Snarr (2002). *Foreign Policy in Comparative Perspective: Domestic and International Influences on State Behavior*, CQ Press, pp. 3-10.
- BBC Mundo (2006) “Breve historia de Cuba y Miami” 1º de mayo. Disponible en: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/international/newsid_4916000/4916608.stm
Consultado el 14/04/ 2011.
- Christensen, Eben J. and Steven B. Redd (2004). “Bureaucrats versus the Ballot Box in Foreign Policy Decision Making: An Experimental Analysis of the Bureaucratic Politics Model and the Poliheuristic Theory”. *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 48, No. 1, pp. 69-90.
- Clifford, J. Garry (1990). “Bureaucratic Politics”. *The Journal of American History*, Vol. 77, No. 1, pp. 161-168.
- Conford, J.P (1974). “Review Article: The Illusion of Decision”. *British Journal of Political Science*, Vol. 4, pp. 231-243.
- Correo del Orinoco (2011). “Chávez, Castro y Correa conversaron en la Habana sobre crisis mundial de alimentos” 22 de julio. Disponible en: <http://www.correodelorinoco.gob.ve/wp-content/uploads/2011/07/CO678.pdf>
Consultado el 13/10/2011.

- Convención sobre el Estatuto de Refugiados. Disponible en:
<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0005>
 Consultado el 23/04/2011.
- Courtis, Corina (2010). “Marcos institucionales, normativos y de políticas sobre migración internacional. Los casos emblemáticos de la Argentina, Chile y el Ecuador: vicisitudes y perspectivas.” Documento presentado en el Seminario Taller sobre el Fortalecimiento de las Capacidades Nacionales para la Gestión de la Migración Internacional organizado por CELADE-División de Población de la CEPAL, 7-9 septiembre, en Santiago de Chile.
- Declaración de Cartagena sobre Refugio de 1984. Disponible en:
<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0008>
 Consultado el 23/04/2011.
- Departamento de Estado de los Estados Unidos de América (s/f) “La ley de Ajuste Cubano” Disponible en:
http://www.state.gov/www/regions/wha/cuba/cuba_adjustment_act.html
 Consultado el 12/04/ 2011.
- Diario Clarín (2009) “La expulsión de Cuba de la OEA fue la instalación de la Guerra Fría en la región” 18 de abril. Disponible en:
<http://edant.clarin.com/diario/2009/04/18/elmundo/i-01900611.htm> Consultado el 30/04/2011.
- Diario El Comercio (2010) “200 uniones libres de cubanos con ecuatorianos, declaradas ilegales” 1º de julio. Disponible en:
<http://www4.elcomercio.com/Generales/Solo-Texto.aspx?gn3articleID=250165> Consultado el 22/04/ 2011.
- Diario Digital Invasor (s/f) “Fidel en la casa de Guayasamín” Disponible en:
<http://www.invasor.cu/index.php/es/historia/10356-fidel-en-quito-i> Consultado el 03/10/2011.
- Diario El Nacional (2011). “En Ecuador investigan bodas por conveniencia” 27 de febrero. Disponible en:
<http://www.migrantesecuador.org/content/view/7018/58/> Consultado el 27/04/ 2011.
- Diario El Universo (2002) “Gustavo Noboa llegó a Cuba en visita oficial” 12 de noviembre. Disponible en:
<http://www.eluniverso.com/2002/11/12/0001/8/DF4A83235384B0A954DC15AB5090C18.htm> Consultado el 26 de octubre de 2011.
- Dieterich, Heinz (s/f). “El Socialismo del siglo XXI” Disponible en:
<http://www.carpediem.org.ve/imagenes/Dieterich.pdf>
- Drezner, Daniel W. (2000). “Ideas, Bureaucratic Politics, and the Crafting of Foreign Policy”. *American Journal of Political Science*, Vol. 44, No. 4, pp. 733-749.

- Ecuador Inmediato (2007). "Presidente Correa ante la ONU: Para el Ecuador no existen seres humanos ilegales" 27 de septiembre. Disponible en: http://ns2.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=61249&umt=presidente_correa_ante_onu_para_ecuador_no_existen_seres_humanos_ilegales Consultado el 15/03/2011.
- El Diario (2008). "Correa defiende el socialismo del siglo XXI" 11 de marzo. Disponible en: <http://www.eldiario.com.ec/noticias-manabi-ecuador/72639-correa-defiende-el-socialismo-del-siglo-xxi/> Consultado el 06/10/2011.
- El Nuevo Herald (2009) "La crisis de los balseros, otro capítulo del éxodo" 08 de diciembre. Disponible en: <http://www.elnuevoherald.com/2009/08/12/517182/la-crisis-de-los-balseros-otro.html> Consultado el 15/04/2011.
- Enciclopedia Encarta (2009). "Organización de Países No Alineados"
- Farnham, Barbara (2004). "Impact of the Political Context on Foreign Policy Decision-Making". *Political Psychology*, Vol. 25, No. 3, pp. 441-463.
- Freeman, Gary P. (1992). "Migration Policy and Politics in the Receiving States". *International Migration Review*, Vol. 26, No. 4, pp. 1144-1167.
- Freedman, Lawrence (1976). "Logic, Politics and Foreign Policy Processes: A Critique of the Bureaucratic Politics Model". *Royal Institute of International Affairs*, Vol. 52, No. 3, pp. 434-449.
- Freidenberg, Flavia (2003). "Ecuador", En Partidos políticos de América Latina, M. Alcánara, y Flavia Freidenberg, México: IFE, Fondo de Cultura Económica.
- García, Cristina (2010) "Mujeres migrantes cubanas: "Resolviendo" e "Inventando" también en España". Tesis Doctoral, Universitat Rovira I Virgili.
- García-Montón, Isabel (1997). "La emigración cubana a España, 1960-1992" *Revista Complutense de Historia de América* No. 23, Madrid: Servicio de Publicaciones, UCM, pp. 269-302
- Hammond, Thomas (1986). "Agenda Control, Organizational Structure, and Bureaucratic Politics". *American Journal of Political Science*, Vol. 30, No. 2, pp. 379-420.
- Hanes, Madalina (2007). "Where you stand, where you sit and how you think: Bureaucratic roles and individual personalities". *Political Science Association*, Vol. 5, pp. 1-24.
- Herrera, Gioconda (2007). "Ecuatorianos/as en Europa: de la vertiginosa salida a la construcción de espacios transnacionales". En *Nuevas migraciones latinoamericanas a Europa: Balances y desafíos*, Isabel Yépez y Gioconda Herrera, (eds.): Quito, Ecuador: FLACSO-Obreal-UCL-UB.

- Hey, Jeanne (1995). *Theories of Dependent Foreign Policy and the case of Ecuador during Hurtado and Febres Cordero Administration*. Athens: Ohio University Press.
- Hill, Christopher (2003). *The Changing Politics of Foreign Policy*. London: Palgrave.
- Hudson, Valerie (2008). "The History and Evolution of Foreign Policy Analysis," In *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*, Steve Smith, Amelia Hadfield, Tim Dunne: New York: Oxford University Press, pp.11-27.
- Hudson, Valerie and Christopher Vore (1995). "Foreign Policy Analysis Yesterday, Today, and Tomorrow." *Mershon International Studies Review*, Blackwell Publishing Vol. 39, No. 2, pp. 209-238.
- Informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL (2008) "Cuba: Evolución económica durante el 2007 y perspectivas para 2008" 14 de octubre. Disponible en:
http://www.one.cu/publicaciones/cepal/cuba_evolucion_economica/L885.pdf
 Consultado el 09/04/2011.
- Informe de la Comisión de la Verdad Ecuador (2010), Crímenes de lesa humanidad, Tomo 2.
- Ingram, Helen and Suzanne Fiederlein (1988). "Traversing Boundaries: A Public Policy Approach to the Analysis of Foreign Policy". *The Western Political Quarterly*, Vol. 41, No. 4, pp. 725-745.
- Isacson, Adam (2008). "El Plan Colombia. Consecuencias no deseadas", en *Foreign Affairs en Español*.
- Jácome, José Luis (2006). "Los gobiernos militares" En "*Ecuador en el mundo 1830-2006: La política exterior de la República*", Asociación de Funcionarios y Empleados del Servicio Exterior. Quito, AFESE, pp. 133-138
- Jaramillo, Grace (s/f). Los escenarios divergentes de la inserción ecuatoriana en el mundo. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-ECUADOR. Disponible en:
http://www.flacsoandes.org/web/imagesFTP/11378.Jaramillo_escenarios_divergentes.pdf Consultado el 01/10/2011.
- Jervis, Robert (1976). *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton: Princeton University Press.
- Jones, Christopher (2008). "Bureaucratic Politics and Organization Process Models" Conference papers prepared for delivery at the Annual Meeting of the International Studies Association, March 26-29, in San Francisco, United States.
- Keohane, Robert y Joseph Nye (1977). Realismo e interdependencia compleja. En: *Poder e interdependencia: La política mundial en transición*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, pp. 30-57.

- Korany, Bahgat (1984). "Foreign Policy in the Third World: An Introduction". *International Political Science Review*, Vol. 5, No. 1, pp. 7-20.
- Krasner, Stephen (1972). "Are Bureaucracies Important? (Or Allison Wonderland)", *Foreign Policy*, No. 7, pp. 159-179.
- Larreátegui, Paulina (2009). "Y AHORA... ¿QUIÉN PODRÁ DEFENDERNOS?: La nacionalidad de las personas solicitantes de refugio en el sistema humanitario ecuatoriano". Tesis para obtener el título de maestría en Relaciones Internacionales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Leal Buitrago, Francisco (2002). *La Seguridad Nacional a la Deriva*. Bogotá, Alfaomega, pp. 1-34.
- López Sala, Ana María (2005). *Inmigrantes y Estados: la respuesta política ante la cuestión migratoria*. Barcelona, Editorial Anthropos.
- Manifiesto del Movimiento Alianza País. Disponible en:
<http://movimientoalianzapais.com.ec/pagina-ejemplo-2/manifiesto-ap/>
- Mármora, Lelio (2002). *Las políticas de migraciones internacionales*. Buenos Aires, OIM-Paidós. Tramas Sociales.
- Ministerio del Interior del Ecuador. "Requisitos para la obtención de visa de inmigrante" Disponible en:
http://www.ministeriodelinterior.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=54&Itemid=116&lang=es Consultado el 20/04/ 2011.
- Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio e Integración del Ecuador (2003). "Vicepresidente del Ecuador visitó Cuba y suscribió importantes convenios" 8 de agosto. Disponible en:
<http://www.mmrree.gob.ec/mre/documentos/novedades/boletines/ano2003/agosto/bol294.htm> Consultado el 27/09/2011
- _____ (2008) "Eliminación de visas de turismo para ingresar al Ecuador" 11 de junio. Disponible en:
http://www.mmrree.gob.ec/mre/documentos/novedades/pol_exterior/junio/bol398.htm Consultado el 09/03/2011.
- _____ (s/f) "Créase Subsecretaria de Asuntos Migratorios y Consulares" Disponible en:
<http://www.mmrree.gob.ec/mre/documentos/novedades/boletines/ano2003/mayo/bol125.htm> Consultado el 23/02/2011.
- _____ (s/f) "Requisitos para solicitud de visas de no inmigrante" Disponible en: <http://www.mmrree.gob.ec/servicios/visa12iv.asp> Consultado el 25/04/2011.
- _____ (s/f). Política Bilateral Ecuador y Cuba. Disponible en:
http://www.mmrree.gob.ec/pol_exterior/ecu_cuba.asp

- Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba (2011). “El gobernante Movimiento Alianza Patria Altiva y Soberana en Ecuador reitera solidaridad con Cuba”. 10 de enero. Disponible en:
<http://www.cubaminrex.cu/Actualidad/2011/Enero/elgobernante.html>
 Consultado el 07/07/2011.
- Mitchell, Christopher (1989). “International Migration, International Relations and Foreign Policy.” *International Migration Review*, Vol. 23, No. 3, pp. 681-708.
- Moncayo, María Isabel (2011). “Entre el discurso político y la política de gobierno”. Tesis para obtener el título de maestría en Ciencias Sociales con mención en Relaciones Internacionales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Murillo, Juan Carlos (2006). “Los flujos migratorios mixtos y la protección internacional de refugiados en las Américas: avances y buenas prácticas”. Ponencia presentada en la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos de la OEA, el 10 de marzo, en Washington.
- Palacio, Gustavo (2001). “Relaciones bilaterales entre el Ecuador y EE.UU. durante las décadas de los años ochenta y noventa”. *Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*, No. 2, Disponible en:
<http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/2036/1/CI-02-AV-Palacio.pdf>
 Consultado el 10/11/2011
- Paredes, Rafael (2006). “La era de Velasco Ibarra 1932-1972” En “*Ecuador en el mundo 1830-2006: La política exterior de la República*”, Asociación de Funcionarios y Empleados del Servicio Exterior. Quito, AFESE, pp. 112-129
- Parrondo, Mauricio de Miranda (2008). “Los problemas de la inserción internacional de Cuba y su relación con el desarrollo económico”. Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid.
- Paz y Miño, Juan (2006). “Ecuador: Una democracia inestable. Pontificia Universidad Católica de Ecuador”. Disponible en: <http://www.historia-actual.org/Publicaciones/index.php/haol/article/viewFile/170/157> Consultado el 10/11/2011
- Peris, Juan (2009). La nueva política migratoria del Ecuador en la encrucijada en Nicole Pérez y Alex Valle, Edit. *Los Derechos en la movilidad humana: del control a la protección*, Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Preguntas y respuestas sobre la Convención de Refugiados. Disponible en:
<http://www.acnur.org/t3/el-acnur/historia-del-acnur/la-convencion-de-1951/preguntas-y-respuestas-sobre-la-convencion-de-1951/> Consultado el 23/04/2011.
- Periódico Digital El Ciudadano (2010) “Ecuador realiza un arduo trabajo en el tema de refugiados” 21 de diciembre. Disponible en:
http://www.elciudadano.gov.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=19810:ecuador-realiza-una-arduo-trabajo-en-el-tema-refugiados&catid=1:archivo&Itemid=29 Consultado el 26/04/2011

- _____ (2011). "Presidente Correa: Bloqueo contra Cuba es un insulto al derecho internacional". 29 de junio. Disponible en: http://www.elciudadano.gov.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=25787:presidente-correa-bloqueo-contra-cuba-es-un-insulto-al-derecho-internacional&catid=40:actualidad&Itemid=63 Consultado el 07/07/2011.
- Peters, B. Guy (1981). "The Problem of Bureaucratic Government." *The Journal of Politics*, Vol. 43, No. 1, pp. 56-82
- Pineo, Ronn (2009). "Las relaciones entre Ecuador y Estados Unidos durante la Guerra Fría, del fin de la década del cuarenta a inicios de los años sesenta" En *Relaciones exteriores a la luz del Bicentenario*, Beatriz Zepeda, Quito: FLACSO - Sede Ecuador: AECID: Secretaría General Iberoamericana, pp. 297-330
- Ponce Leiva, Javier (2006). "El último periodo democrático 1979-2006" En "*Ecuador en el mundo 1830-2006: La política exterior de la República*", Asociación de Funcionarios y Empleados del Servicio Exterior. Quito, AFESE, pp. 155-175
- Putnam, Robert (1988). "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic if Two Level Games." *International Organization*, Vol. 42, No. 3, pp. 427-460.
- Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020.
- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010.
- Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones 2007-2010.
- Programa de Acción del Movimiento País. Disponible en: <http://movimientoalianzapais.com.ec/pagina-ejemplo-2/programa-de-accion/>
- Ramírez, Franklin y Jacques Paul Ramírez (2005). "*La estampida migratoria ecuatoriana. Crisis, redes transnacionales y repertorios de acción migratoria*" Quito, Ecuador. Centro de investigaciones CIUDAD.
- Reglamento para aplicación en Ecuador del Estatuto de Refugiados. Disponible en: http://www.mmrree.gob.ec/ministerio/reglamentos/reglamento_refugiados.pdf Consultado el 24/04/2011.
- Rosenau, James (1966). "Pre-theories and Theories of Foreign Policy." In: *Approaches to Comparative and International Politics*, edited by R. Barry Farrell. Evanston: Northwestern University Press.
- Sacchetti, Elena (2007). "Vivir en la cuerda floja. Transformaciones en las culturas del trabajo entre microempresarios cubanos". Tesis doctoral, Universidad de Sevilla.
- Salgado, Silvia (2011). "Grupo Parlamentario de amistad Ecuador-Cuba entrega Resolución contra el bloqueo al Canciller" 01 de febrero. Disponible en: http://asambleanacional.gov.ec/blogs/silvia_salgado/2011/02/01/grupo-parlamentario-de-amistad-ecuador-%E2%80%93-cuba-entrega-resolucion-

contra-el-bloqueo-al-canciller-de-la-republica-de-cuba/ Consultado el 07/07/2011.

- Secretaría Nacional del Migrante (2009) II Informe Periódico del Ecuador sobre el cumplimiento de la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, periodo 2007-2009.
- Schussler, Stuart (2009). *Entre sospecha y ciudadanía. Refugiados colombianos en Quito*. Quito, Ecuador: Ediciones ABYA YALA.
- Smith, Steve, Amelia Hadfield and Tim Dunne (2008). *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*. New York: Oxford University Press.
- Snyder, Richard, H. W. Bruck and Burton Sapin (1954). *Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics*. Foreign Policy Analysis Project Series No. 3, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Sprout, Harold, and Margaret Sprout (1956). *Man-Milieu Relationship Hypotheses in the Context of International Politics*. Princeton: Princeton University Press.
- Suárez, Zaira (2004). “El fenómeno migratorio cubano en la encrucijada del bloqueo estadounidense y la debacle de la unión soviética” Tesis de grado para obtener el título de Licenciada en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Tokatlian, Juan Gabriel (2000). “Colombia, un caso de globalización defectiva” en Juan Gabriel Tokatlian, *Globalización, narcotráfico y violencia*, Bogotá, Editorial Norma
- Vega, Fernando (2010). “Documento Político Estratégico de la SENAMI para el proceso de construcción de la Ley de Migración” Quito-Ecuador.
- Vono, Daniela (2010). “Resumen del panorama migratorio en España, el Ecuador y Colombia a partir de las estadísticas locales.” Documento presentado en el Seminario Taller sobre el Fortalecimiento de las Capacidades Nacionales para la Gestión de la Migración Internacional organizado por CELADE-División de Población de la CEPAL, 7-9 septiembre, en Santiago de Chile.
- Weiner, Myron (1985). “On International Migration and International Relations.” *Population and Development Review*, Vol. 11, No. 3, pp. 441-455.
- Wihtol de Wenden, Catherine (2000). *¿Hay que abrir las fronteras?* Barcelona: Ediciones Bellaterra.
- Zegart, Amy (1999). *Flawed by Design: The Complex Evolution of the CIA, JCS, and NSC*. Stanford: Stanford University Press.

NORMATIVAS

Acuerdo Ministerial No. 134, Registro Oficial No. 52 de 01 de abril de 2003

Acuerdo Ministerial No. 1187, Registro Oficial 458 de 10 de noviembre de 2004

Acuerdo Ministerial No. 0125, Registro Oficial No. 568 de 19 de abril de 2005

Acuerdo No. 452, Registro Oficial No. 403 de 23 de noviembre de 2006

Acuerdo No. 455, de 21 de septiembre de 2006

Acuerdo Ministerial No. 337, Registro Oficial 459 de 04 de noviembre de 2008

Acuerdo Ministerial No. 000003 de 11 de enero de 2011

Carta de la Organización de Estados Americanos

Constitución del Ecuador 2008

Decreto Ejecutivo No. 1981, Registro Oficial No. 410 el 31 de agosto de 2004

Decreto Ejecutivo No. 3301 de 12 de mayo de 1992

Decreto Ejecutivo No. 150, Registro Oficial No. 39 de 12 de marzo de 2007

Decreto Ejecutivo No. 1635 de 25 de marzo de 2009

Glosario sobre Migración de la Organización Internacional para las Migraciones 2006

Ley de Extranjería del Ecuador

Ley de Migración del Ecuador

Ley 2005-2, Registro Oficial No. 45 de 23 de junio de 2005

LISTA DE ENTREVISTADOS

AC: Autoridad de Cancillería

C: Miembro de la Comisión de Elegibilidad

OA: Oficial de Admisibilidad

OE: Oficial de Elegibilidad

AC1, entrevista, Quito, 19 de mayo de 2011
AC2, entrevista, Quito, 19 de mayo de 2011
C1, entrevista, Quito, 19 de mayo de 2011
C9, entrevista, Quito, 18 de mayo de 2011
C10, entrevista, Quito, 18 de mayo de 2011
C11, entrevista, Quito, 18 de mayo de 2011
OA1, entrevista, Quito, 17 de mayo de 2011
OA2, entrevista, Quito, 18 de mayo de 2011
OA3, entrevista, Quito, 18 de mayo de 2011
OE1, entrevista, Quito, 17 de mayo de 2011
OE2, entrevista, Quito, 17 de mayo de 2011
OE3, entrevista, Quito, 17 de mayo de 2011
OE4, entrevista, Quito, 17 de mayo de 2011
OE5, entrevista, Quito, 17 de mayo de 2011
OE6, entrevista, Quito, 17 de mayo de 2011
OE7, entrevista, Quito, 17 de mayo de 2011
OE8, entrevista, Quito, 17 de mayo de 2011
OE9, entrevista, Quito, 18 de mayo de 2011

Holguín, Hernán, Quito, 25 de septiembre de 2011